



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# La privatización de servicios de utilidad pública en la Argentina, los sistemas de control y su vinculación con la captura del Estado

Calvo, Alicia

2007

Cita APA:

Calvo, A. (2007). La privatización de servicios de utilidad pública en la Argentina, los sistemas de control y su vinculación con la captura del Estado. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



**Facultad de Ciencias Económicas**  
**Universidad de Buenos Aires**



Col. 1501/1189

TESIS DOCTORAL  
Orientación Administración

LA PRIVATIZACIÓN DE SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA EN LA  
ARGENTINA, LOS SISTEMAS DE CONTROL Y SU VINCULACIÓN  
CON LA CAPTURA DEL ESTADO

100 N. 32, N. 33; V. 1129 (200)  
Cl

Tesista: Alicia Calvo  
Director: Prof. Dr. Pedro E. Andrieu

Diciembre de 2007

Defendida el 25/7/08

Dr. JUAN JOSÉ GILLI  
DIRECTOR  
DEPARTAMENTO DE DOCTORADO

*A mi abuela Lola que, a mis tres años me enseñó a  
escribir y a leer selectivamente.  
A mi hija Marialí, que a sus tres años escribía y leía con  
gusto.  
Las dos confiaban en mí y, mientras juegan juntas en el  
cielo, me dan aliento.  
A mis hijos Flor y Fer, que me impulsan a trabajar para  
cumplir mis deseos, cualesquiera sean.*

# INDICE

<b>1. INTRODUCCION</b> .....	<b>1</b>
1.1 Propósito de la Tesis, importancia y justificación .....	1
1.2 Alcances y límites de la tesis .....	2
1.3 Horizonte de expectativas .....	3
1.3.1 Supuestos básicos .....	3
<b>2. PROPOSICIÓN</b> .....	<b>9</b>
2.1 Hipótesis general .....	9
2.2 Hipótesis específicas .....	10
<b>3. MATERIALES Y METODOS</b> .....	<b>11</b>
3.1 Objetivo general .....	11
3.2 Objetivos específicos.....	12
3.3 Materiales.....	13
3.4 Métodos.....	14
<b>4. MARCO CONCEPTUAL</b> .....	<b>17</b>
4.1 "Estado", "Gobierno", "Administración Pública" y "Sector Público".....	17
4.1.1 El Estado .....	17
4.1.2 El Gobierno .....	21
4.1.3 Administración y Administración Pública .....	22
4.1.4 El sector público.....	24
4.2 Teoría de los servicios.....	25
4.2.1 La definición de los servicios: un problema mayor.....	25
4.2.2 Los criterios clasificatorios, o de la dificultad de clasificar lo indefinido .....	28
4.2.3 La servucción .....	31
4.2.4 Condiciones de funcionamiento.....	32
4.2.5 El sistema de servucción en la empresa de servicio .....	33
4.2.6 Los elementos del sistema de servucción.....	34
4.2.7 Implicaciones gerenciales del sistema de servucción.....	36
4.2.8 Problemática de la calidad.....	37
4.2.9 Gestión de la participación del cliente .....	38
4.3 Los servicios públicos.....	40
4.3.1 Características de los servicios de utilidad pública en red .....	46
4.3.2 La ciudadanía y los servicios universales .....	47
4.3.3 La privatización de los servicios de utilidad pública.....	49
4.3.4 Desregulación, desmonopolización, privatización.....	50
4.3.5 Los organismos de control .....	54
4.3.6 La regulación económica tradicional.....	59
4.3.7 Formas de regulación económica más modernas.....	62
4.4 La corrupción y la captura del estado.....	67
4.4.1 Corrupción y Gobernabilidad .....	67
4.4.2 Efectos de la Corrupción.....	68
4.4.3 Cómo atacarla .....	69
4.4.4 La injerencia de grupos de interés en la formulación de políticas.....	69
4.4.5 Captura del Estado y corrupción en los entes de regulación .....	76
4.4.6 Concepto de Captura del Estado en la Argentina .....	78
<b>5. ANÁLISIS FÁCTICO</b> .....	<b>81</b>
5.1 Las privatizaciones y su circunstancia.....	81
5.1.1 Las expectativas de la sociedad y el gobierno exitosos.....	81
5.1.2 A la búsqueda de la fórmula para evitar la corrupción en las EPE .....	85
5.1.3 Antecedentes de las Privatizaciones: el camino al infierno.....	87



<b>5.2 El Proceso de Privatizaciones .....</b>	<b>94</b>
5.2.1 El procedimiento: generalidades .....	95
5.2.2 Orden cronológico de las privatizaciones.....	101
5.2.3 Las privatizaciones y sus participantes .....	102
5.2.4 El papel del Parlamento en las privatizaciones .....	102
<b>5.3 Los casos estudiados: justificación .....</b>	<b>104</b>
<b>5.4 Obras Sanitarias de la Nación .....</b>	<b>106</b>
5.4.1 Breve reseña histórica.....	106
5.4.2 La concesión de Obras Sanitarias de la Nación.....	111
5.4.3 El plan de obras y de expansión.....	114
5.4.4 El régimen tarifario.....	116
5.4.5 La regulación.....	117
5.4.6 Los primeros años de operación.....	119
5.4.7 El contrato y sus modificaciones.....	119
5.4.8 El nuevo contrato "disfrazado" de revisión .....	122
5.4.9 Desempeño de Aguas Argentinas en los primeros años .....	129
5.4.10 La nueva empresa .....	131
5.4.11 Marco Legal Obras Sanitarias de la Nación .....	133
<b>5.5 La privatización de la distribución eléctrica.....</b>	<b>139</b>
5.5.1 Breve reseña histórica.....	139
5.5.2 Privatización del sector eléctrico argentino.....	148
5.5.3 Proceso de privatización de SEGBA.....	155
5.5.4 Diferencias entre los Pliegos de Licitación y los Contratos de Concesión .....	158
5.5.5 La regulación.....	162
5.5.6 EDESUR.....	166
5.5.7 EDENOR .....	176
<b>5.6 Marco Legal .....</b>	<b>189</b>
<b>5.7 Consecuencias del Proceso de Privatización.....</b>	<b>191</b>
5.7.1 La propiedad: viejos y nuevos actores .....	191
5.7.2 La reconversión de las empresas.....	196
5.7.3 La desregulación .....	197
5.7.4 El problema de los controles deficientes .....	198
5.7.5 La regulación como mecanismo para controlar la captura .....	200
5.7.6 La relación con inversores extranjeros: otro punto controvertido .....	206
<b>5.8 Transferencias de capital en los sectores estudiados.....</b>	<b>210</b>
5.8.1 Provisión de agua potable y saneamiento .....	210
5.8.2 Distribución de electricidad .....	214
a.1) Re-estatizaciones.....	223
a.2) Transferencias entre privados .....	224
b.1) Transferencias a asociaciones de capital nacional y extranjero.....	226
b.2) Transferencias a grupos económicos de las jurisdicciones provinciales.....	227
b.3) Compra-venta de acciones entre firmas transnacionales.....	228
b.4) Transferencia de empresa local a asociación de capital nacional y extranjero.,	229
<b>6. DEMOSTRACIÓN.....</b>	<b>230</b>
<b>6.1 Confrontación de supuestos .....</b>	<b>230</b>
<b>6.2 Hipótesis específicas.....</b>	<b>236</b>
<b>6.3 Hipótesis general .....</b>	<b>238</b>
<b>7. CONCLUSIÓN .....</b>	<b>243</b>
<b>8. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>249</b>

# 1. INTRODUCCION

## ***1.1 Propósito de la Tesis, importancia y justificación***

En esta Tesis de Doctorado con orientación Administración nos ocupamos de las facetas administrativas de la privatización de las empresas que brindan servicios de utilidad pública. A partir de una revisión de las condiciones iniciales del proceso privatizador, se establecerán las discrepancias ("brecha") entre el objetivo deseado ("deber ser") y la realidad existente ("es").

Basándonos en los desarrollos teóricos existentes sobre servicios públicos y sobre corrupción, analizaremos la normativa que rigió la transferencia de la administración de los servicios públicos a organizaciones privadas, el proceso de privatización, el funcionamiento del servicio y la acción de los entes de control.

Esta problemática atrajo nuestra atención luego de haber analizado prestaciones de ese tipo en trabajos anteriores<sup>1</sup>, ya que, a medida que nuestros estudios adelantaban, también avanzaba el proceso de achicamiento del Estado, que licitaba la venta o la entrega en concesión de los "servicios públicos".

Por otra parte, las sucesivas modificaciones de los términos de prestación y el análisis crítico del papel de los Entes Reguladores de los servicios de utilidad pública es uno de los temas predominantes del período reciente, sea por el cambio en la opinión pública acerca de las prestaciones recibidas, en creciente descontento desde el primer momento de euforia, cuando comenzaron a operar las nuevas compañías, o por el aumento del nivel de exigencia de los usuarios. En ambos casos, persistía el interrogante acerca de la actuación de los Entes de Control.

---

<sup>1</sup> Calvo, Alicia, 1994. "La transferencia inapropiada de tecnología y sus efectos sobre el trabajo: el caso del Premetro de la ciudad de Buenos Aires" Tesis de maestría (FLACSO); Calvo, Alicia, 2000. "Calidad y productividad en los servicios privatizados: el caso de Metrovías". Tesis de maestría (CEA, UBA).

Además, como integrante del equipo de investigación del proyecto dirigido por el Dr Francisco Suárez que se centra en el estudio de la Corrupción me he interesado particularmente por las maneras "legales" de obtener beneficios particulares en detrimento del bien general, fenómeno que denomino "captura del Estado"<sup>2</sup>.

Consideramos, pues, que resulta de interés el estudio en profundidad de esta parcela del amplio campo constituido por los servicios de utilidad pública, su control y su captura, con el espíritu de establecer una vía que permita, con el tiempo, encontrar los aspectos vulnerables de esta última y establecer modos de acción de las autoridades de aplicación para mejorar y mantener la calidad de las prestaciones.

Analizaremos en primer término el concepto de Estado, Administración Pública, "servicio" y servicio de utilidad pública. Luego haremos foco en la corrupción y la "captura del Estado", su forma más sutil y hasta legal. En tercer lugar haremos un recorrido por el proceso de privatizaciones. Después nos concentraremos en dos de ellas, la del servicio de agua potable y saneamiento y la distribución de energía eléctrica, que consideramos emblemáticas por diferentes motivos que enunciaremos más abajo. Más tarde analizaremos las formas en que fueron capturadas y los cambios que se operaron en ellas, incluido el cambio de captor. Por último, presentamos las conclusiones.

## **1.2 Alcances y límites de la tesis**

El objetivo general de la tesis es lograr un avance en el conocimiento de las modalidades empleadas durante el proceso de privatización de los servicios de utilidad pública en la Argentina indagando sobre la aparición, crecimiento y consolidación del fenómeno de la "captura del Estado" y, avanzando sobre la teoría existente, presentar nuevas elaboraciones que ulteriormente pudieran aplicarse para ponerle coto.

Teniendo presente que, si bien el Estado busca "operar sin déficit", el objetivo de la empresa privada es la maximización de beneficios, haremos una

---

<sup>2</sup> Calvo, A., 2002. "El Estado capturado". Revista *Encrucijadas*. Año II, núm. 19. Mayo. Páginas 18-28

revisión del cumplimiento de los objetivos "político-sociales" de la transferencia de las prestatarias de servicios de utilidad pública.

Destacamos que en las políticas públicas hay dos aspectos cruciales: que lo que se plantea como política sea *esencialmente correcto y no contrario al interés público y el bienestar general*, y que se logren institucionalizar *mecanismos de contralor eficientes*. Así, lo verdaderamente nodal no es sólo la perfección conceptual de la política a implementar, sino el adecuado funcionamiento del sistema concebido para regularla y controlarla.

Para contribuir al desarrollo de teoría aplicable, enfatizaremos en el análisis de las acciones de supervisión que se llevan a cabo. A tal efecto realizamos una revisión de los controles vigentes en los distintos servicios en nuestro país, indagando sobre el papel de la autoridad de control y las organizaciones no gubernamentales que la complementan o estarían en condiciones de hacerlo.

Las posibles aplicaciones versarán acerca de las modalidades y medios de interrogarse críticamente sobre los modelos y herramientas de evaluación, las formas de reparar errores, los nuevos vínculos con la regla, grados de autonomía individual o colectiva para remediar a los problemas derivados de la multiplicidad de principios de acción y referenciales en las empresas, los diseños organizacionales y los modos de funcionamiento para la articulación de lógicas de calidad y de seguridad; la identificación y análisis de los desvíos, de los procesos de normalización de los desvíos y su integración a la gestión de riesgos así como la administración de la diversificación de los actores.

## **1.3 Horizonte de expectativas**

### **1.3.1 Supuestos básicos**

Se trata de un estudio en el que, a la luz de los hallazgos que se vayan realizando, se reformulará el horizonte de investigación, configurando un *análisis inductivo* y no hipotético deductivo.

No obstante, partiremos de algunos *supuestos*<sup>3</sup> que intentaremos confirmar o refutar y que podrían actuar como sucedáneos de las hipótesis de los estudios explicativos. A continuación enumeramos esas definiciones hipotéticas.

**Primer supuesto: el mejoramiento de la calidad de la prestación y la reducción del gasto público fueron los principales objetivos de la privatización de los servicios de utilidad pública.**

A fines de julio de 1989 la hiperinflación en la Argentina había alcanzado una tasa del 2400% anual y comprometía la situación, que se hacía casi imposible de encauzar si se exceptuaba el uso masivo de la fuerza. Los saqueos a supermercados, los actos de vandalismo y el cuasi colapso de las instituciones económicas amenazaba con desembocar en un descontrol generalizado.

Carlos Saúl Menem asumió la primera magistratura el 8 de julio de 1989. A fines de agosto, menos de dos meses después, desde el Ministerio de Economía se anunció un plan de ataque frontal a la inflación y de modernización de la economía, con acento en tres grandes ejes<sup>4</sup>. El primero estaría constituido por la Reforma del Estado<sup>5</sup>, para reducir el gasto a través del achicamiento de la Administración Pública Nacional: el estado abandonaría el rol de empresario y se concentraría en sus funciones esenciales. Se dispuso así la privatización de las empresas de propiedad estatal (EPE) y la descentralización y transferencia de las instituciones educativas y sanitarias a las provincias. Además, muchas funciones prestadas por agentes de la administración pública fueron desmanteladas y externalizadas ("privatización periférica").

---

<sup>3</sup> Siguiendo a Karl Popper (*The Logic of Scientific Discovery*, Hutchinson, Londres, 1959), diremos que todo supuesto o definición hipotética, en tanto integrante de "un sistema científico empírico debe poder ser refutado por la experiencia".

<sup>4</sup> Fuentes: Considerandos de la Ley No. 23.696 "de Reforma del Estado" y su decreto reglamentario 1105/89, recopilación periodística y entrevistas a informantes calificados. Lo que se expresa en los siguientes párrafos resume lo anunciado por el Poder Ejecutivo, sin implicar connotaciones valorativas. El avance alcanzado en el cumplimiento de esas tres grandes metas y las repercusiones sociales de la aplicación de las políticas derivadas de esta concepción del Estado y sus funciones no son objeto de análisis del presente trabajo.

<sup>5</sup> Fuente: "El modelo privatizador", artículo firmado por Rodolfo Barra. Diario "La Nación", 3 de junio de 2001, pág. 16. La normativa fue diseñada en el Ministerio de Obras Públicas, a cargo de dos abogados, el ministro Roberto Dromi, destacado constitucionalista, y el secretario de la cartera, Rodolfo Barra. La idea central era la concentración del Estado exclusivamente en las funciones que "la sociedad no puede o no debe cumplir"

El segundo eje estaría dado por una nueva política industrial: una serie de medidas estimularía el ingreso de capitales extranjeros y la repatriación de los nacionales, y se incentivarían tanto las exportaciones como la ampliación del mercado de dinero mediante la instauración de un sistema de jubilaciones y pensiones de capitalización individual, siguiendo el modelo chileno y reemplazando el sistema solidario de reparto vigente. Las administradoras de fondos de pensiones y jubilaciones aportarían capitales frescos.

El tercero instalaría el debate de un marco regulatorio más moderno para las relaciones laborales, que facilitaría la contratación y desvinculación de la mano de obra y conduciría a una mayor transparencia en el mercado de trabajo<sup>6</sup>.

En el caso particular de los servicios de utilidad pública, el deterioro del contexto había repercutido fuertemente en su calidad, ya que la situación impedía no sólo la modernización de los equipos y la ampliación de las redes, sino incluso su mantenimiento<sup>7</sup>. Para abandonar las actividades de producción de bienes y servicios que desempeñaba el Estado, se redactaron los pliegos de licitación para la venta o entrega en concesión de las EPE, empresas o sociedades del Estado (acerías, petroquímicas, fábricas militares) y las prestadoras de servicios de utilidad pública (comunicaciones, generación, transporte y distribución de electricidad, extracción y refinación de petróleo y otros minerales; extracción, bombeo y distribución domiciliaria de gas natural, provisión de agua potable y saneamiento y transportes aéreos, marítimos y ferroviarios)<sup>8</sup>. Las sumas a ingresar al Tesoro Nacional como consecuencia de

---

<sup>6</sup> Se aseguró que la privatización de las EPE no traería aparejada una disminución del nivel de empleo. Quienes optaran por acogerse al retiro voluntario cobrarían importantes sumas de dinero que les permitirían establecerse por cuenta propia o mantenerse mientras hallaban otro puesto, mientras quienes decidieran quedarse en las nuevas compañías trabajarían en condiciones mucho mejores a las anteriores, puesto que serían verdaderas "empresas privadas", paradigma de situación de bienestar en el trabajo para gran parte de la población en ese momento. Las consecuencias y costos sociales causados por la aplicación de ese tipo de políticas han sido objeto de numerosos estudios *ex post* pero no parece haber sido considerados *ex ante*.

<sup>7</sup> Ya en marzo de 1995 Pablo Gerchunoff y Guillermo Canovas hacían una acertada descripción en "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica" in *Desarrollo Económico*, vol. 34, No. 136.

<sup>8</sup> A diferencia de otros países, como Francia, donde las empresas de servicios administradas por el Estado fueron vendidas, en la Argentina lo que se licitó, salvo algunas excepciones, fue la entrega "en concesión" de las prestadoras, por plazos variables que oscilaron, en principio, entre los 10 y los 95 años. Al cabo de ese período, las empresas junto con las mejoras realizadas por el concesionario, volverían a formar parte del patrimonio nacional. Las concesiones fueron otorgadas siguiendo diferentes criterios: al oferente que solicitara menos subsidio, a quien propusiera mayores rebajas en las tarifas, etc. En los Contratos de muchas de ellas, al cabo de cierto período, los subsidios disminuyen paulatinamente y finalmente se suspenden; entonces, a la inversa, el concesionario debía abonar un canon por la explotación.

las privatizaciones serían aplicadas al pago de la deuda externa e interna y a la recomposición de las finanzas del Estado.

Las condiciones económicas imperantes en el país eran tan desfavorables que, para atraer a los inversores, se les brindaron múltiples beneficios y en algunos casos hasta se les permitió definir la estructura de precios y rentabilidades relativas<sup>9</sup>.

La primera en venderse fue la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel), en julio de 1990, y la siguiente, la aerolínea de bandera, Aerolíneas Argentinas, en noviembre de ese año. Más tarde fueron vendidas YPF y SOMISA, y pasaron a funcionar con gestión privada, bajo la figura de la concesión por plazo determinado, Ferrocarriles Argentinos, Subterráneos de Buenos Aires, las proveedoras de servicios de electricidad, gas, agua y cloacas, muchas rutas nacionales, los aeropuertos y el Correo, entre otros<sup>10</sup>.

Los pliegos de las diferentes licitaciones tienen numerosos requisitos en cuanto a inversión en equipamiento, mantenimiento y reparación, con el objeto de paliar la situación producida por las dificultades económicas del país. También se estipulan los parámetros mínimos de calidad del servicio a brindar, que van en aumento con el transcurso del tiempo. Para cada prestación se creó (antes o después de la redacción de los pliegos) una Autoridad de Aplicación o Ente de Control, a cargo de la evaluación del cumplimiento de las obligaciones emergentes del Contrato. En caso de desvíos o falta de adecuación del servicio prestado a los parámetros de calidad o inversiones estipulados, la compañía responsable sería pasible de sanciones que oscilan entre advertencias o llamados de atención, multas de diferente cuantía, hasta la cancelación de la concesión.

---

<sup>9</sup> Azpiazu, D., y Schorr, M., 2001. "Las privatizaciones en la Argentina: desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias" Ponencia presentada en el Primer Congreso de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, 30 de agosto al 1 de septiembre.

<sup>10</sup> Calvo, A., 2002. "El Estado Capturado" op. cit. Resulta más simple y breve destacar lo que no se privatizó: el Ente de Yacypetá, la Comisión Nacional de Energía Atómica, el Banco de la Nación, el 49% del Banco Hipotecario, el 16% de los ferrocarriles de carga, el 30% de la Caja de Ahorro y Seguro, el 20% de Interbaires (tiendas libres de impuestos de los aeropuertos internacionales), el 55% de Ecdadassa (depósitos fiscales de los aeropuertos), el 49% de la Central Hidroeléctrica Dique, el 26% de la Central Hidroeléctrica Piedra del Aguila y el 30% de la central térmica Güemes.

**Segundo supuesto:** la "captura del Estado" viene operándose en las privatizaciones desde que se empezaron a redactar los contratos de concesión y continuó a través de las sucesivas renegociaciones.

En primer lugar, solamente dos empresas del Estado (Gas del Estado y Segba) fueron privatizadas por Ley del Congreso. Esas leyes dispusieron la disolución de los monopolios no naturales existentes en ambas y la creación y condiciones de funcionamiento de un Ente Regulador, así como las aptitudes, competencias y duración en el cargo y composición de su directorio. El resto de las privatizaciones se realizó por decreto; la Autoridad de Aplicación fue conformada con posterioridad y con criterios más políticos que técnicos.

Si bien los pliegos fueron redactados por expertos, en los contratos ya se observan modificaciones, haciéndolos más favorables a los adjudicatarios<sup>11</sup>.

El funcionamiento de las prestaciones en "modo degradado"<sup>12</sup> sin penalización durante largo tiempo evidencia que los órganos de control creados para regular las actividades de servicio no cumplen adecuadamente con su cometido. La debilidad del contralor se manifiesta principalmente mediante la inexistencia de marcos regulatorios o su formulación tardía, limitada o precaria, y la constitución de agencias reguladoras débiles, en general luego de la transferencia de los activos.

Las "desprolijidades" derivadas de la premura, los "defectos" o "problemas de diseño" de los organismos de control, los decretos que impidieron que el Congreso debatiera los términos de las privatizaciones<sup>13</sup>, no serían más que manifestaciones de la captura del Estado: la funcionalidad de la regulación pública de los servicios privatizados –y la consiguiente desnaturalización de su finalidad específica– respecto al logro de beneficios extraordinarios por parte de los grandes conglomerados locales y extranjeros, a partir de su activa presencia en los distintos procesos de privatización.

---

<sup>11</sup> Fuente: elaboración propia en base al análisis de numerosos pliegos y contratos. [www.mepriv.mecon.gov.ar](http://www.mepriv.mecon.gov.ar)

<sup>12</sup> Wisner, A., 1995. *Quand voyagent les usines. Essai d'anthropotechnologie*. Syros. París.

<sup>13</sup> "Lo fundamental es hacer y realizar, y si no se hace por ley lo haremos por decreto". Palabras del ministro Dromi ante el Senado de la Nación (9/8/90). Citado por Mabel Thwaites Rey (2001) *Alas rotas. La política de privatización y quiebra de Aerolíneas Argentinas*. Temas Grupo Editorial. Buenos Aires.



**Tercer supuesto:** tras la crisis económica de 2001 cambiaron varios de los actores no gubernamentales, pero sigue produciéndose la captura del estado, esta vez por parte de otros grupos.

En efecto, la devastadora crisis económica hizo que los prestadores perdieran muchas de sus ventajas y, ante la inviabilidad de recuperarlas pese a los cambios introducidos por las renegociaciones, muchos resolvieron la situación mediante la degradación del servicio.

En ese contexto, algunos incumplimientos flagrantes fueron penalizados con multas millonarias o la rescisión del contrato, lo que ocasionó la conformación de nuevas empresas prestadoras o el ingreso de nuevos grupos capitalistas, que volvieron a repetir los patrones de conducta realizados por los anteriores, buscando subas de tarifas, reprogramación, postergación o directamente no realización de obras y mayores subsidios.

Otros grupos vendieron todo o gran parte de su paquete accionario y/o abandonaron el país o el sector de actividad.

## 2. PROPOSICIÓN

### 2.1 Hipótesis general<sup>14</sup>

Dado que utilizaremos un enfoque eminentemente cualitativo, las preguntas e hipótesis surgirán a lo largo del proceso de investigación, que es necesariamente flexible "y se mueve entre los eventos y su interpretación, entre las respuestas y el desarrollo de la teoría"<sup>15</sup>.

No obstante, partiremos de la siguiente hipótesis general:

*La corrupción, bajo la forma de "captura del Estado", ha tenido fuerte presencia en el proceso de privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos, ha sido funcional y eficiente para afectar directamente su funcionamiento actual y ha favorecido a individuos y grupos empresarios en detrimento de la calidad de servicio, de otras empresas, del erario nacional y de la sociedad en general.*

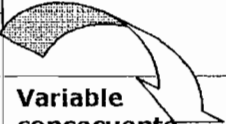
Consideramos que la decisión de privatizar la gestión de los servicios de utilidad pública es la variable antecedente cuyas consecuencias son los cambios que se operaron en las prestaciones y la fuerte transferencia de riqueza hacia ciertos grupos empresarios nacionales y extranjeros.

Empero, para que dichas consecuencias pudieran darse, fue necesaria la intervención de otras variables, como los cambios en la propiedad, organización y el marco regulatorio.

---

<sup>14</sup> Seguimos en esto a Mario Bunge, quien postula que la formulación de hipótesis debe cumplir los siguientes requisitos: ser formalmente correcta, estar fundada en conocimientos previos y ser empíricamente contrastable. Cfr. Bunge, M., 1976 *La investigación científica*. Ariel. Barcelona

<sup>15</sup> Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, Pilar, 2003. *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill. México.

<b>Variables antecedentes</b>	<b>Variables intervinientes</b>	<b>Variable consecuente 1ª.</b>	
Hiperinflación	Cambio en la propiedad	Captura del Estado	 <b>Variable consecuente 2ª.</b>
Ley de Reforma del Estado	Cambio organizacional		
Privatización de la prestación de los servicios de utilidad pública	Cambio en la normativa		

En las Ciencias Sociales se considera generalmente que, si las variables intervinientes adquieren fuertes proporciones, las consecuencias son muy marcadas. Este es el caso que se da en las privatizaciones argentinas, ya que la privatización en sí no tiene necesariamente que terminar en un fracaso, pero corre grave riesgo cuando los cambios que producen (en la propiedad, la organización y el marco legal) son hechos apresurada y “desprolijamente”, lo que deriva en la captura del Estado.

## **2.2 Hipótesis específicas**

Las hipótesis específicas son las siguientes

- Los consorcios ganadores están generalmente integrados por compañías que previamente habían sido proveedoras del Estado en esa u otra actividad.
- Las sociedades del Estado fueron entregadas libres de deudas, y fueron pagadas mayormente con títulos de la deuda externa fuertemente devaluados, llegándose a hipotecar o vender activos para abonar la parte en efectivo.
- La privatización fue determinada mayormente por decretos del Poder Ejecutivo, sin intervención del Congreso de la Nación con Entes de Control creados luego de la firma de los contratos.
- Los monopolios naturales que se trataron de dismantelar en la etapa de privatización, se fueron reconstituyendo durante las subsiguientes etapas de renegociación o de recomposición de los consorcios propietarios o contratistas.

### 3. MATERIALES Y METODOS

*"Si fuera posible elegir, yo, naturalmente, preferiría métodos simples, rápidos e infalibles."*  
M. Dalton<sup>16</sup>

Hasta donde hemos podido indagar no existen en nuestro país generalizaciones teóricas que permitan verificar hipótesis respecto del impacto que la captura del estado tiene sobre la calidad y la universalización de los servicios de utilidad pública, muchos de ellos de importancia tan vital que han sido declarados "derechos humanos".

#### **3.1 Objetivo general**

El objetivo general de la tesis es lograr un avance en el conocimiento de las modalidades empleadas en la *captura del Estado* durante el proceso de privatización de los servicios de utilidad pública en la Argentina.

Dado el cúmulo de entidades que, siendo de propiedad del Estado, fueron privatizadas, no profundizaremos en cada una de ellas sino que, luego de un análisis general, nos centraremos en los casos más emblemáticos.

Indagaremos si, en el caso de las privatizaciones argentinas, la corrupción es un acto de poder que logra instituirse en leyes<sup>17</sup>. A diferencia de lo que ocurre con otros actos corruptos, mayoritariamente tipificados como delitos en nuestro país, en la *captura del Estado* no se infringe ninguna ley. Por el contrario, la norma está construida *ad hoc* para que ocurra lo que se define como corrupción: el beneficio de un individuo o grupo en detrimento de la sociedad en general. El mecanismo empleado se asemejaría al descrito por Hellman, Jones y Kaufmann<sup>18</sup>, pero la distinción estriba en el poderío de los que influyen: en el caso argentino no se trataría de pequeñas firmas que tratan de lograr ingresar al mercado, sino fuertes ex proveedores del gobierno

---

<sup>16</sup> Dalton, M., 1964. "Preconceptions and methods in *Men who manage*" In Hammond, P. (comp.) *Sociologists at work*, Basic Books. New York.

<sup>17</sup> Calvo, A., 2002. "El Estado capturado", op cit.

<sup>18</sup> Hellman Joel S., Jones, Geraint y Kaufmann Daniel, 2000. "Seize the State, Seize the Day. State Capture, Corruption, and Influence in Transition". The World Bank

que buscaron un nuevo filón para explotar, encontrándolo en las actividades en que habían participado y que pasaron a administrar<sup>19</sup>.

El cumplimiento de este objetivo general conlleva, entonces

- Relevar los organismos estatales privatizados y seleccionar los prestadores de servicios de utilidad pública a estudiar.
- Analizar la normativa empleada para privatizar las empresas de servicios, estudiando las leyes y decretos que le dieron comienzo y las atribuciones de los organismos de control.
- Identificar los casos más relevantes para indagar si en las diferentes etapas del proceso (redacción de los pliegos de licitación, evaluación de las ofertas, redacción de los contratos y renegociaciones o *addenda*) se favoreció a individuos o grupos en detrimento de la calidad del servicio, del Tesoro Nacional o de la sociedad en general.

### **3.2 Objetivos específicos**

- Describir las propiedades individuales y colectivas de las unidades de análisis, a saber, las empresas prestadoras de servicios de utilidad pública.
- Evaluar las diferencias entre prestaciones a la luz de la teoría de los servicios.
- Distinguir las características de las privatizaciones realizadas por ley y por decreto.
- Relevar las principales metas a alcanzar fijadas por los contratos.

---

<sup>19</sup> A las licitaciones debían presentarse consorcios integrados por un operador (del servicio que se tratare) experimentado y de renombre internacional, una compañía argentina y un banco. El monto a pagar consistía en una parte en efectivo y otra en títulos de la deuda externa. En todos los consorcios vencedores en las licitaciones, la compañía argentina es un antiguo proveedor del Estado y el banco, un fuerte acreedor externo. Cfr. Calvo, A., 2002. *op. cit.*

- Revisar la evolución de la constitución de los Entes de Control: la situación esperada al momento de su creación y la actual, la integración de su dirección y el personal con que cuenta.
- Analizar las sucesivas renegociaciones y *addenda*, en especial lo relacionados con tarifas y planes de inversión.
- Cuantificar las multas aplicadas y compararlas con las efectivamente pagadas.
- Indagar sobre la existencia de acciones correctivas de los desvíos en el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los organismos de control.

Asimismo se intenta desideologizar la Reforma del Estado, tratando de encontrar más bien las racionalidades que subyacen en el Estado Empresario o el Estado Prescindente.

### **3.3 Materiales**

Comenzamos el trabajo concentrándonos en el análisis de documentación, en la búsqueda y revisión de material bibliográfico específico y en las entrevistas a informantes calificados especialmente referidas a los aspectos legales y contractuales de las licitaciones y a la problemática de la redefinición de los contratos y las condiciones de funcionamiento.

También hicimos un estudio más profundo de las nociones básicas subyacentes en este trabajo: Estado, Administración Pública, Sector Público, Servicio, Servicio Público, corrupción y captura del Estado, siguiendo a autores nacionales y extranjeros.

Hemos accedido a un cúmulo de literatura sobre el sector servicios, tanto en lo referente a la caracterización del sector como en cuanto a las particularidades de las prestaciones y la problemática que rodea la medición de la productividad y de la calidad. Hemos establecido conexiones con investigadores franceses (de la Universidad de París IX, Nanterre, del INSEE y del LEST especialmente) y norteamericanos (Cornell University y del Bureau of

Labor Statistics de Washington D.C.), con quienes intercambiamos material teórico y estudios de caso.

En el plano nacional la búsqueda se reveló especialmente ardua. El material libremente disponible sobre el tema es escaso en los organismos oficiales (en el Ministerio de Economía, la ex Secretaría de Privatizaciones es la que más material permite analizar) y sólo contados autores han encarado la problemática. En cuanto a los datos más sensibles, fue muy difícil encontrar informantes dispuestos a clarificar situaciones especialmente turbias, aún bajo promesa de absoluta reserva de su identidad.

Los acuerdos posteriores a la firma del contrato, que modifican tanto a éste como a los pliegos, las renegociaciones y las addenda son numerosas, pero no están publicadas. Es así que hay aspectos del régimen de concesión actualmente vigente de los que nos hemos enterado por manifestaciones de alguno de los actores intervinientes, pero de los que no hemos encontrado documentación probatoria.

Pese a la obligación de dar a publicidad los balances de las empresas que cotizan en bolsa, los impedimentos son innumerables, al punto que hemos debido recurrir a fuentes confidenciales para obtener algunos datos.

Con referencia a las entrevistas a informantes calificados, los datos recolectados tuvieron diversos grados de calidad. Los provistos por algunos de los miembros de las compañías, una vez chequeados, resultaron, en más de una oportunidad, erróneos. El trabajo de triangulación resultó particularmente difícil, por remitir a acuerdos que no forman parte del Contrato ni de los Pliegos.

### **3.4 Métodos**

Siguiendo a Bunge<sup>20</sup> diremos que un método "no es una receta, (...) no es sustituto de la investigación (...) ni suple el talento, (...) ilumina el camino...", pero es necesario explicitarlo. En este caso, la selección de la estrategia metodológica se reveló tarea difícil, puesto que, si bien será

---

<sup>20</sup> Bunge, M., 1985. *Epistemología*. Ed. Ariel, Barcelona.

necesario analizar algunas variables cuantitativas, la cabal comprensión de los datos sólo será posible a través de la observación y las entrevistas.

"El término metodología designa el modo en que enfocamos los problemas y buscamos las respuestas (...) es más que un conjunto de técnicas para recoger datos": es un modo de encarar el mundo empírico, nos dicen Taylor y Bogdan<sup>21</sup>. ¿Cuál, entonces, deberá ser nuestro enfoque para mejor aprehender esta realidad compleja de técnicas y máquinas, productores y clientes, operadores y capitalistas, cada uno con su propia lógica, sus propias exigencias y sus propias posibilidades, y todos coexistiendo en una coyuntura económica y legal muy especial?

Lejos de evaluar modelos o teorías, o de pretender "encontrar los hechos o causas de los fenómenos sociales con independencia de los estados subjetivos de los individuos"<sup>22</sup>, en este estudio trabajamos en forma inductiva, desarrollando conceptos a partir de los datos, y tratando de aprehender a los actores en una perspectiva holística, considerando tanto la situación actual como el contexto pasado e intentando comprender a las personas dentro del marco de referencia de ellas mismas para evitar el "peor tipo de subjetivismo"<sup>23</sup>: el proceso de interpretación en el que se llenan con conjeturas propias las lagunas en la aprehensión del fenómeno.

Para sostener cuidadosamente la validez del estudio nos mantuvimos tan cercanos como nos fue posible al mundo empírico<sup>24</sup>, tratando de tener un conocimiento directo de nuestro objeto de estudio sin caer en estereotipos ni permitir la influencia de preconceitos. Forma parte de nuestra forma de trabajo la redefinición constante de los problemas a partir de un esfuerzo de reflexión, comprensión y formulación de nuevas preguntas.

Por otra parte, adherimos a lo postulado por Taylor y Bogdan<sup>25</sup>, cuando dicen que "la perspectiva fenomenológica es esencial para nuestra concepción de la metodología cualitativa ... Para el fenomenólogo, la conducta humana ...

---

<sup>21</sup> Taylor, S. y Bogdan, R., 1992. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Ed. Paidós. Barcelona.

<sup>22</sup> Taylor, S. y Bogdan, R., *op. cit.*

<sup>23</sup> Blumer, H., 1969. *Symbolic interactionism: perspective and method*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs.

<sup>24</sup> Blumer, H., *op. cit.*

<sup>25</sup> Taylor, S. y Bogdan, R. *op. cit.*



es producto del modo en que (la gente) define su mundo". Tanto los clientes de un servicio, como los operadores del sistema o su personal jerárquico, tienen una particular cosmovisión, que influirá sobre sus aspiraciones, necesidades y acciones. "Las personas actúan de modo diferente (...) porque se hallan en situaciones diferentes", dicen los autores mencionados. Lo que para el accionista es natural e inherente al negocio, al Estado le puede resultar oneroso o inútil, y al cliente, falta de calidad. Esta es una razón más para adherir a este enfoque teórico-metodológico y utilizar metodología esencialmente cualitativa.

## 4. MARCO CONCEPTUAL

### 4.1 Conceptos de "estado", "gobierno", "administración pública" y "sector público".

Con frecuencia se usan como sinónimos los vocablos "Estado", "Gobierno", "Administración Pública" y "Sector Público". Sin embargo, el alcance institucional y organizativo de los conceptos es diferente<sup>26</sup>.

Cada uno de esos términos tiene diversas acepciones, provenientes de las distintas corrientes filosóficas y políticas y de la propia evolución histórica, que da a los conceptos contenidos nuevos o más amplios. A explicitaremos el sentido que les damos en el presente trabajo.

#### 4.1.1 El Estado

Un Estado es el conjunto de instituciones con autoridad para establecer las normas que regulan una sociedad y tienen soberanía interna y externa sobre un territorio definido<sup>27</sup>.

Según Max Weber<sup>28</sup>, el Estado es una organización que tiene el "monopolio de la violencia legítima". Dentro del Estado hay instituciones como las fuerzas armadas, la policía y la administración pública, otras que resultan de la división de poderes (Tribunales, Legislatura) y algunas más sutiles pero propias, como la moneda.

Los Estados pueden ser examinados dinámicamente usando el concepto de *estadidad* aportado por Oscar Oszlak<sup>29</sup>. Algunas organizaciones van adquiriendo características hasta que se convierten en un Estado con todos

---

<sup>26</sup> Siffreddi, S. M., 2006. "Los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública y Sector Público" In Andrieu, Pedro E., Economía, Sociedad y Estado. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, en soporte magnético (CD).

<sup>27</sup> Borja Gómez, J. H., 1999. *Ciencias sociales*. Editorial Santillana. Bogotá.

<sup>28</sup> Weber, M., 2006. *El político y el Científico*. Prometeo. Buenos Aires.

<sup>29</sup> Oszlak, O., 2005. *La reconstrucción del Estado*. Subsecretaría de Función Pública. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Es el "conjunto de atributos que permiten reconocer cuando un Estado es un Estado". [Ocurre] "primero, cuando goza del reconocimiento externo de su soberanía política; luego, cuando monopoliza el uso legítimo de la violencia física dentro de su espacio territorial; tercero, cuando consigue descentralizar su control social a través de un aparato institucional competente y profesionalizado, que asegura el ejercicio de la potestad impositiva y la aplicación de las políticas públicas y cuarto, cuando manifiesta una capacidad de producción simbólica que refuerza los valores de la democracia, la identidad nacional y la solidaridad".

sus atributos. Los rasgos de *estadidad*, que en cada Estado tienen una secuencia propia, son:

- Capacidad de externalizar su poder, obteniendo el reconocimiento de otros estados.

- Capacidad de institucionalizar su autoridad, que se materializa en la creación de organismos para imponer la coerción, como por ejemplo, las fuerzas de seguridad, organismos para impartir justicia y escuelas.

- Capacidad de diferenciar su control, mediante la formación de un conjunto de instituciones profesionalizadas para aplicaciones específicas, como las destinadas a la obtención de recursos en forma controlada.

- Capacidad de internalizar una identidad colectiva, creando símbolos generadores de pertenencia que refuerzan el control sobre la sociedad, diferenciándola de la de otro Estado teniendo, por ejemplo, un himno y bandera propios<sup>30</sup>.

El liberalismo propugna la reducción al mínimo necesario del papel del estado ("Estado gendarme") que, desde el punto de vista civil, respeta las libertades básicas y, en materia económica, el libre mercado en su versión capitalista. El Estado debería encargarse de la seguridad (ejército para la defensa del territorio y policía para garantizar vidas y bienes) y de la justicia (independiente del poder político) para así preservar el orden impuesto. En ningún caso el Estado debe intervenir para quitar a unos y dar a otros; los agentes privados deben regular el mercado a través de libre juego de la oferta y la demanda, que asigna a cada cosa su valor<sup>31</sup>.

Jiménez Castro<sup>32</sup>, expresa que el Estado es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes. Es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente, que personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. El Estado posee un poder superior originario y

---

<sup>30</sup> Oszlak, O., 2005, *op. cit.*

<sup>31</sup> Bastiat, Frédéric, 1848. Artículo publicado en el *Journal des Débats*. París, 25 de septiembre.

<sup>32</sup> Jiménez Castro, W., 1963. *Introducción al estudio de la teoría administrativa*. Fondo de Cultura Económica, México D. F.

jerarquizado, que utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad sociales.

No obstante la disparidad de criterios, existen elementos constitutivos comunes en todas las definiciones:

- cierto número de personas unidas entre sí;
- una relación permanente entre una Nación y un territorio determinado;
- una unidad o lazo común, en el interior y respecto a pueblos extranjeros;
- una diferenciación entre gobernantes (autoridad) y gobernados;
- la existencia de una personalidad estatal propia, con inteligencia y moral;
- una vida social como resultado de que el Estado no es un mecanismo sino un organismo viviente.

Los elementos fundamentales característicos del Estado son el pueblo, el territorio, los fines, el poder y la soberanía.

a) El pueblo, conjunto de personas que constituyen el elemento humano que es la base misma del estado. Existiendo el pueblo, existirá el Estado y, a la inversa, sin pueblo, no habrá Estado. El concepto de Nación surge del de "pueblo", y se podría definir como un conjunto de individuos establecidos en un territorio determinado y ligados por costumbres e intereses comunes. Las "nacionalidades" serían las características de un conjunto de individuos, que hacen afines y les dan un perfil homogéneo como ciudadanos de un país.

b) El territorio constituye la base física del Estado y se encuentra demarcado por límites específicos. Habrá Estado si hay territorio y a la inversa, sin territorio no existirá Estado. Sus límites marcan el ámbito de ejercicio del poder y la soberanía del Estado y comprenden el suelo, el subsuelo, el espacio aéreo y las aguas territoriales.

c) Los fines del Estado, considerado como institución social, han variado a lo largo del tiempo y generaron fuertes polémicas. A diferencia del antiguo concepto de "Estado mínimo", una de las ideas más modernas sobre los fines del Estado incluye "alcanzar las metas de desarrollo económico ... (e) integral, como la ocupación plena, la autonomía económica reduciendo la dependencia del comercio exterior, la igualdad de oportunidades para los jóvenes, la seguridad social y normas mínimas en lo que se refiere no sólo a ingresos, sino a la alimentación, vivienda, salud y educación para las personas de todas las regiones y de todos los sectores sociales<sup>33</sup>". En pocas palabras, el fin fundamental del Estado consiste en ser un instrumento efectivo de promoción humana, general e individual, en los planos político, social y cultural.

d) El poder está definido en el Diccionario Jurídico como la "facultad del Estado inherente a la soberanía de que es titular para establecer e imponer coactivamente, a través de los órganos pertinentes de autoridad, las normas reguladoras del orden jurídico, político y social, allí hasta donde se extiende su jurisdicción soberana". De esta definición se deriva que, indefectiblemente, el ejercicio del poder debe ser organizado por el Estado.

e) La *soberanía* es la aptitud exclusiva del Estado, por la cual procede a la autodeterminación y autoobligación jurídicas. Los límites al poder del Estado, dentro de los cuales ejerce la soberanía están dados por la Constitución y las Leyes. De allí surge que dentro de esos límites el Estado puede "ordenar" y "administrar" a su voluntad.

El Estado debe darse una organización adecuada para ejercer soberanía sobre el territorio y el grupo humano en que se funda, reflejando los deseos de la comunidad que representa y ampliando el poder para procurar la consecución de los fines que fundamentan su existencia.

La división del Estado puede ser analizada desde dos puntos de vista:

a) las áreas, que refiere a la separación de poderes, característica del Estado democrático. El Poder Legislativo dicta las normas constitucionales y legales. El Poder Ejecutivo aplica las leyes y el Poder Judicial administra

---

<sup>33</sup> Myrdal, G., 1961. *El Estado del futuro*. Fondo de Cultura Económica, México, D. F.

justicia. Aunque esta división de funciones se considera indispensable para que un Estado se considere democrático, se requiere una estrecha relación entre los tres poderes y las teorías vigentes preconizan mayor flexibilidad en la atribución de funciones a cada uno de los poderes. A pesar de esta triple división, el Estado sigue manteniendo unidad e individualidad. Los tres poderes conforman un todo que, como indica la teoría de la *gestalt*, es más que la suma de sus partes. El Ejecutivo coordina la labor de los otros Poderes y da las orientaciones que seguirá el Estado. Con frecuencia tiene más preponderancia, por el dinamismo de sus funciones, la autoridad formal que tiene el cargo de "Jefe del Ejecutivo" y, a veces, por el liderazgo que ejerce quien lo ocupa.

b) *los niveles* presentes en el Estado: el político y el administrativo. El *nivel político* está constituido por el "Gobierno". Está a cargo de la dirección superior de los poderes del Estado y se caracteriza por su mayor grado de discrecionalidad, encuadrada en la constitución y las leyes, y por el periódico cambio de quienes ejercen el poder como mandatarios representativos de la voluntad mayoritaria de la comunidad. El *nivel administrativo* está representado por la "Administración Pública", que cumple sus funciones a través de los órganos del Estado. Estos constituyen el sistema técnico y logístico necesario para las decisiones del nivel político y el principal mecanismo instrumental de implementación y control de esas decisiones.

#### **4.1.2 El Gobierno**

El concepto de Estado no debe confundirse con el de Gobierno. En el Estado las instituciones son permanentes, mientras que el Gobierno consiste en el conjunto de funcionarios que ejercen cargos durante un período de tiempo limitado.

Frecuentemente se usan como sinónimos las palabras "Gobierno", "Gobierno Central", "Poder Ejecutivo", que remiten al ámbito del Estado que asume la dirección política y administrativa. Debe tener objetivos claros y definidos que reflejen los fines del estado, en el marco de las circunstancias de

tiempo y espacio, y ejercer las funciones y acciones necesarias para alcanzarlos<sup>34</sup>.

La tarea principal del Gobierno es ejercer la autoridad mediante la formulación de normativas que sirvan para la satisfacción de los fines del Estado, para su propia conservación y realizar actividades que sustituyan o complementen las que realizan los particulares, según sea necesario para alcanzar el bien común.

Entre otras funciones el gobierno debe definir los objetivos nacionales, coordinar los diferentes poderes del Estado, cerrar acuerdos y tomar decisiones sociales que tiendan al bien común.

#### **4.1.3 Administración y Administración Pública**

El vocablo "administración" proviene del latín "ad-ministrare", que significa "servir a", o de "ad manus trahere" que refiere a "manejar" o "gestionar". Sería, entonces, la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción del interés público.

La Administración Pública es, idealmente, una organización integrada por personal profesional, dotada de medios económicos y materiales, que se encarga de implementar las decisiones adoptadas por el gobierno y ejerce el rol de vínculo entre la ciudadanía y el poder político. Sus principales características son la subordinación al poder político representado por el gobierno; menor grado de discrecionalidad; estabilidad de sus miembros; un sistema jerárquico y especializado y un tipo de organización, la burocracia. El sistema burocrático se basa en la racionalidad instrumental y en el ajuste entre objetivos y medios.

El concepto de Administración Pública puede ser analizado desde el punto de vista formal y material.

---

<sup>34</sup> Andrieu, P. E., 2001 "Argentina: economía, estado y sociedad civil - gobernabilidad y reformas". Ponencia, presentada en el VI Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, CLAD. Buenos Aires.

Desde lo formal refiere a la entidad que administra, el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde lo material remite a la actividad administrativa, con sus problemas de gestión y de existencia propia, en sus relaciones con otros organismos semejantes y con los particulares para asegurar la ejecución de su misión, para lo cual emplea medios personales o personas físicas, medios económicos, organización y ordenación racional de los medios, fines y actuación lícita y dentro de su competencia.

Jurídicamente, el concepto de Administración pública se usa más frecuentemente en sentido formal que, en palabras de Rafael Bielsa<sup>35</sup>, no denota una persona jurídica, sino un organismo que realiza una actividad del Estado. La Administración posee una serie de prerrogativas que la colocan en una posición superior a la del administrado, entre los que se destacan la interpretación unilateral de contratos y la ejecutividad de los actos administrativos<sup>36</sup>.

La ampliación de las funciones a cargo del Estado provocó un concomitante crecimiento del aparato administrativo, que obligó a descentralizar funcional o territorialmente ciertos sectores de la organización, en general orientados hacia el monopolio económico y social. Por eso, los organismos descentralizados del Estado tienen vasto grado de libertad decisoria y agilidad operativa y, en ocasiones, emplean criterios similares a los usados por las firmas privadas.

En cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas, en una economía mixta el Estado realiza un conjunto de acciones. Según Cibotti y Sierra<sup>37</sup>, dichas acciones son de

- Regulación, cuyo objeto es inducir a los agentes económicos a determinados comportamientos. Para ello requiere un aparato administrativo

---

<sup>35</sup> Bielsa, R., 2000. *Los conceptos jurídicos y su terminología*. Editorial: Lexis Nexos. Buenos Aires.

<sup>36</sup> Es decir, los actos de la administración deben cumplirse obligatoriamente, ya que está autorizada para imponerlos unilateralmente a los particulares. Un ejemplo es el cobro de multas.

<sup>37</sup> Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique, 1986. "El sector público en la planificación del desarrollo". Siglo XXI. México.



que dicte e imponga las normas, observe su funcionamiento y sancione su omisión.

- Producción de bienes y servicios, que es la prestación de algunos servicios generales vinculados a la organización y el funcionamiento de la comunidad y del gobierno, en especial policía, justicia, defensa nacional. Los organismos de la administración central generalmente prestan los servicios sociales, mientras que los entes descentralizados, que actúan en el proceso económico como una unidad productiva clásica, se ocupan de la producción de bienes.

- Acumulación, buscando invertir en equipo e instalaciones necesarias para brindar servicios de utilidad pública.

- Financiamiento, tratando de obtener recursos para la economía estatal. El Estado los obtiene fundamentalmente mediante el sistema impositivo, las tasas y contribuciones y los créditos.

#### **4.1.4 El sector público**

El sector público es la porción de la economía abocada a la provisión de servicios básicos de utilidad pública. La composición del sector público varía según los países, pero en la mayoría incluye a los servicios de seguridad, las rutas, el control del tránsito, la educación básica, la salud primaria, los bomberos, el planeamiento urbano y el cobro de gravámenes, así como diversos programas sociales. El sector público puede proveer servicios de los que no pueden ser excluidos quienes no los pagan (como la iluminación de las calles), servicios que benefician a toda la sociedad y no sólo a quien los usa (como la educación) y servicios que estimulan la igualdad de oportunidades.

El sector público es la porción de la sociedad controlada por los gobiernos nacionales, provinciales o locales. En ocasiones se superpone (con un alcance variable según el país, la provincia o el municipio) con el sector privado, cuando provee ciertos bienes o servicios, como la disposición de residuos, la provisión de agua potable, los servicios de salud, seguridad y asistencia social. En otros casos, los proveedores de los servicios se desplazan del sector público al privado, fenómeno conocido como "privatización", y en las

últimas décadas se ha extendido en todo el mundo en gran escala. Por el contrario, un servicio puede migrar del sector privado al público, cosa menos común, que ocurre cuando los privados no desean hacerse cargo de actividades no rentables pero necesarias para la ciudadanía.

Por otra parte, usualmente los gobiernos contratan empresas privadas para que provean bienes y servicios al sector privado, práctica conocida como *outsourcing*, tercerización o subcontratación. Como ejemplos se puede mencionar la manufactura, construcción o mantenimiento de trenes, armamento, equipos electrónicos, caminos y autopistas, puentes o parques.

El progresivo aumento de las tareas del Estado, del aparato estatal y de las funciones y acciones que éste cumple, hizo conveniente la medición de su magnitud económica y su incidencia sobre el conjunto económico-social. A partir del desarrollo de las técnicas econométricas, y en particular, de la contabilidad nacional o social, se creó el concepto de "sector público" como unidad contable macroeconómica a la que se debe imputar el patrimonio y los flujos de riqueza controlados por el estado mediante los diversos organismos que lo componen (gobierno, administración pública, entes descentralizados, empresas públicas, etc.). Involucra, entonces, tanto los procesos de decisiones políticas y administrativas, como la prestación de servicios administrativos, económicos y productivos, bajo el control estatal<sup>38</sup>.

## **4.2 Teoría de los servicios**

### **4.2.1 La definición de los servicios: un problema mayor**

"Servicio es todo objeto vendido en el mercado que no podría dejarse caer sobre el pie".  
*The Economist* (citado por John Allen)<sup>39</sup>

La dispersión teórica, los escasos avances metodológicos e instrumentales y las deficiencias de la información disponible se han sumado a la problemática intrínseca de los servicios, derivada de su propia heterogeneidad y de los límites de su tratamiento estadístico, residual durante mucho tiempo. En el fondo persiste un problema fundamental en el estudio de esta temática, que es la incapacidad de los sistemas conceptuales y de

---

<sup>38</sup> Siffreddi, S. M., 2006, op. cit.

<sup>39</sup> Allen, J., 1988. "Towards a Post-industrial Economy?" in Allen, J. y Massey, D. (comps.) *Restructuring Britain. The Economic in Question*. Open University/Sage. Londres.

clasificación y medida para definir con exactitud qué son los servicios. Esta verdadera paradoja muestra una falta de correspondencia entre los importantes cambios del sistema económico y social, cuyo desarrollo depende en forma creciente de lo denominado "servicios", y su incapacidad para definirlos con precisión.

La definición del sector está plena de conflictos porque el "terciario" resulta, en muchos casos, una especie de bolsón en el que se agrupan todas las actividades que no son agropecuarias, extractivas o industriales, aunque resulten en esencia muy diferentes entre sí, tal como ocurre con la mayor parte de las tareas de gobierno, finanzas, asesoramiento, seguros, comunicaciones, electricidad, o transporte<sup>40</sup>. Más aún, esta falta de definición precisa provoca controversias sobre la pertenencia de ciertas actividades al sector terciario o al secundario<sup>41</sup>. Ese es el caso del transporte, las comunicaciones, el agua potable y la energía, es decir, los llamados "servicios públicos"<sup>42</sup>.

Por razones convencionales se dice que los servicios son intangibles, invisibles y percederos y que deben producirse y consumirse simultáneamente. En cambio, los bienes son tangibles, visibles y almacenables y no se requiere que exista una interacción directa entre los productores y los consumidores.

Puede ponerse en tela de juicio la forma de caracterizar los servicios como "bienes inmateriales", porque algunos servicios tienen algunos elementos tangibles (por ejemplo, el informe impreso de un consultor o un programa de computación en disquete), visibilidad (por ejemplo, corte del cabello u obras de teatro), son almacenables (por ejemplo, los sistemas de contestadores telefónicos automáticos) y puede no ser imprescindible el contacto directo entre productores y consumidores (por ejemplo, los cajeros bancarios automáticos). La transitoriedad tampoco constituye un criterio claro

---

<sup>40</sup> de Bandt, J., 1985. "La productivité dans les activités de service: sens et non sens" in La productivité dans les services. Cahiers du Programme Mobilisateur Technologie, Emploi, Travail. No. 1. Ministère de la Recherche. Paris. Junio.

<sup>41</sup> Stanback, T., 1979. Understanding the service economy Johns Hopkins University Press, Baltimore.

<sup>42</sup> A tal punto que algunos autores consideran que las prestadoras no forman parte del sector terciario, sino del secundario. Cfr. Stanback, T., 1979, op. cit.

para distinguir entre los bienes y los servicios, como lo demuestra el caso de los helados (un bien) y los efectos duraderos de la cirugía (un servicio).

Hill<sup>43</sup> define el servicio como el "cambio que experimenta una persona o un bien perteneciente a alguna unidad económica, por efecto de la actividad desarrollada por una otra unidad económica, previa aprobación de la primera persona o unidad económica". Así al centrar la atención en el cambio se evita caracterizar el servicio como intangible. Hill distingue entre la producción de un servicio y su resultado; el resultado de una actividad de servicio es el cambio que experimentan las condiciones de la persona o del bien en cuestión y es diferente del proceso de producción del servicio, que es la actividad que afecta a la persona o a los bienes pertenecientes a una unidad económica<sup>44</sup>.

El hecho de que el proceso de producción de muchos servicios sea transitorio no debe considerarse indicio de que también lo sea el resultado de esa actividad. Una crítica a la definición de Hill es que no incluye algunos servicios dedicados a *impedir el cambio* (los servicios de seguridad social y la medicina preventiva). Además, es difícil establecer para otros servicios (por ejemplo, pólizas de seguro), el vínculo entre el servicio suministrado y el cambio en la condición del consumidor. También hay algunos servicios no transables en el mercado (como la defensa nacional y los servicios de orden público) respecto de los cuales no se cumple la condición de libre participación en la transacción celebrada entre el consumidor y el productor, a menos que se introduzca el concepto de contrato social<sup>45</sup>.

Hay autores que, en lugar de elaborar una definición, simplemente hacen una lista de las actividades que deberían considerarse entre los

---

<sup>43</sup> Hill, T.P, 1977. "On goods and services", *Review of Income and Wealth*, 23 de diciembre.

<sup>44</sup> Otras clasificaciones usadas en los estudios sobre los servicios se encuentran en Katouzian M. A., 1970. "The development of the services sector: A new approach", *Oxford Economic Papers*, No. 22, noviembre; Browning, Harley L. y Singlemann, Joachim, 1975. *The Emergence of a Service Society: Demographic and Sociological Aspects of the Sectoral Transformation of the Labor Force in the U.S.A.*, Springfield, Va., National Technical Information Service; Congreso de los Estados Unidos de América, Oficina de Evaluación Tecnológica, 1987. *International Competition in Services: Banking, Building, Software, Know-how*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.

<sup>45</sup> Para ver más debates sobre la naturaleza de los servicios y definiciones alternativas cfr. Riddle, Dorothy I., 1986. *Service-Led Growth: The Role of the Service Sector in World Development*, Nueva York; Bhagwati, Praeger; Jadish N., 1984 "Splintering and disembodiment of services and developing nations", *The World Economy*, No. 7, junio; Nicolaidis, Phedon, 1989. *Liberalizing Service Trade: Strategies for Success*, Londres, Routledge/Royal Institute of International Affairs; CEPAL, 1995 "Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios: retos y oportunidades para América Latina y el Caribe" (LC/R.1588), Santiago de Chile.

servicios, en tanto que otros aplican un criterio residual consistente en clasificar en los servicios todas las actividades no incluidas en los sectores primario y secundario. Los servicios suelen clasificarse con arreglo a su función o su valor intrínseco para los consumidores o proveedores, o a ambos criterios. Por ejemplo, puede distinguirse entre: (i) los servicios comerciales (privados) y servicios no comerciales (públicos); (ii) usos intermedios y usos finales; (iii) en relación con aquéllos puede distinguirse entre servicios de distribución (comercio al por mayor y menor, transporte, almacenamiento y comunicaciones) y servicios de producción (financieros, comerciales y profesionales); y respecto de los segundos entre los servicios sociales (de salud, educación, sanitarios) y servicios personales (para el hogar, de esparcimiento y culturales, de hoteles y restaurantes). En 1994 se escribió un manual sobre servicios<sup>46</sup>, en el que se adoptó una amplia definición, que comprende los servicios profesionales, comunitarios, sociales y personales, comerciales y financieros, de transporte y comunicaciones, de administración pública y defensa, de construcción y los servicios de utilidad pública.

Desde los orígenes de la economía moderna, el llamado "sector servicios" ha sido considerado residual y definido de forma negativa, es decir, lo que no era agricultura o industria. La primera obra contemporánea donde se estudiaron las actividades de servicio y se intentó una definición de carácter positivo fue la de Fusch<sup>47</sup>, quien señaló la frecuente necesidad de la producción conjunta por el proveedor del servicio y el usuario, de manera que el cliente tome un papel activo en el proceso de producción del servicio. Toffler<sup>48</sup> denomina al usuario de un servicio "prosumidor", por su doble rol de producción y consumo.

#### **4.2.2 Los criterios clasificatorios, o de la dificultad de clasificar lo indefinido**

La falta de precisión en la definición de los servicios se refleja en la ausencia de criterios de clasificación sistemáticos y satisfactorios. El principal

---

46 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y Banco Mundial, "Liberalizing International Transactions" in *Services: A Handbook*, Ginebra, 1994. Véase un análisis detallado de las diferencias entre bienes y servicios en. Fuchs, Victor R, 1977. *The Service Economy*, General Series, No. 87, Nueva York, Oficina Nacional de Investigaciones Económica (NBER) y Hill, T.P, 1977. "On goods and services", *Review of Income and Wealth*, 23 de diciembre.

47 Cfr. Fuchs, V., 1977, op.cit.

48 Toffler, A., 1979. *La tercera ola*. Plaza y Janés. Madrid.

problema para el estudio y la elaboración teórica de los servicios no es tanto la ausencia de datos y de información, sino más bien la falta de conocimiento y de límites conceptuales que la tradición teórica dominante, fundamentalmente económica, tiene para entender la naturaleza de las complejas relaciones de los agentes económicos entre sí.

Sin embargo, el criterio clasificatorio adoptado es crucial, ya que de él dependerán la definición y cuantificación del producto, los indicadores de calidad y los datos necesarios para el control de la prestación.

Los esfuerzos por realizar una distinción entre el terciario y los otros dos sectores en base a la utilización intensiva de capital o mano de obra no tuvieron éxito. Al igual que en el primario y el secundario, algunos servicios son capital- intensivos, mientras que otras actividades, como las gubernamentales o las firmas de asesoramiento jurídico, son mano de obra intensivas<sup>49</sup>.

Tampoco es efectivo como criterio de clasificación de los servicios el uso de técnicas o tecnologías modernas, ya que algunos de ellos pueden ser brindados eficientemente con medios muy poco sofisticados, invariables a lo largo de los siglos, como los instrumentos musicales o ciertas herramientas.

El modo de producción resulta igualmente insuficiente para resolver los problemas clasificatorios. Si tomáramos este criterio, diríamos que los bienes materiales pueden ser producidos en condiciones que aprovechan los medios estandarizados de producción y las economías de escala, característica que resulta en restricciones de localización y en la posibilidad que las empresas tienen para utilizar modos de producción con uso intensivo de capital. Así, los bienes tienden a ser producidos por firmas que cuentan con un profuso equipamiento y que, cada vez con mayor frecuencia, se instalan fuera de las ciudades. En cambio, los servicios, en general están menos standardizados y las prestadoras tienden a estar ubicadas cerca de los mercados a los que sirven, a menudo en congestionadas áreas urbanas<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Stanback, T., 1979. op. cit.

<sup>50</sup> Idem.

Sin embargo, tropezamos nuevamente con el desafío que plantea la clasificación de los "servicios públicos". A semejanza de los bienes materiales, son brindados por empresas de capital intensivo, que no están localizadas en zonas muy pobladas (como las plantas potabilizadoras, o las usinas), emplean costosos equipos y deben -y además les conviene- producir servicios en gran cantidad, aprovechando las economías tanto de escala como de variedad<sup>51</sup>.

Estas últimas se logran aprovechando las actuales tendencias del mercado de bienes, en el que el cliente busca una gama más amplia de posibilidades y gustos en las mercancías que adquiere. Esto se aprecia claramente en las compañías telefónicas: en una primera etapa buscan mejorar la calidad del servicio, de modo que las comunicaciones efectivamente puedan realizarse y el cliente realice mayor número de llamados, y en un segundo momento, ofrecen variadas combinaciones y posibilidades de prestaciones opcionales.

Una distinción entre la producción de bienes y la de servicios parecería ser la "inmaterialidad"<sup>52</sup> de estos últimos. La primera resulta en un producto material que, en los casos típicos, es almacenable y transportable, mientras que en la segunda, la producción y el consumo son simultáneos, el output no puede ser acumulado o invertido y requiere habitualmente la interacción directa del productor con el cliente, sin intermediaciones<sup>53</sup>.

A nuestro criterio, la afirmación precedente no siempre se verifica, ya que en algunos casos los servicios pueden resultar bastante "materiales" y en otros se aprecia la participación de intermediarios, ya que, en efecto, el servicio no existe más que cuando se lo presta<sup>54</sup>, y su calidad implica la responsabilidad de cada actor. Por ello, en estas actividades, es necesaria una nueva capacidad de adaptación y de flexibilidad. Petit<sup>55</sup> destaca que no se

---

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Aunque hay unanimidad de criterios en cuanto a la necesidad de la presencia del cliente, existen controversias respecto de la "materialidad" o "inmaterialidad". Hay autores que destacan que queda claro que ni las actividades de servicios ni sus resultados son "inmateriales" sino que involucran otras formas de materialidad diferente a la que es típica de la producción manufacturera. Cf. Gadrey, J., 1986. "Productivité et évaluation des services: la construction sociale du produit". Rapport de Recherche pour le Ministère de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur. Diciembre.

<sup>53</sup> Aubert M. y Trogan P., 1975. "Les gains de productivité dans les services traditionnels et modernes". in *Economie et Statistique* N° 55. Abril.

<sup>54</sup> Barcet, A., 1985. op. cit.

<sup>55</sup> Petit, P., 1986. *Slow growth and the service economy*. France Pinter. Londres.

incrementa simétricamente la dimensión de todos los servicios: crecen los más calificados y no aquellos directamente relacionados con la producción o el consumo sino más bien los necesarios para la realización de estas funciones. En cuanto a los servicios públicos, agrega que tienen en gran medida una "aproximación voluntarista" del Estado siendo su límite el del replanteo de la intervención estatal y del creciente peso del monto de las asignaciones para estos rubros en períodos de estanflación del ingreso nacional.

La terciarización también ha sido analizada a la luz de la evolución de los criterios de organización y de los factores de producción y la variación de los perfiles de la ocupación y de las funciones del trabajo para observar la correspondencia que existe entre la estructura económica y la social.

#### **4.2.3 La servucción<sup>56</sup>**

La mayoría de los estudios económicos y sociológicos tradicionales está referida al sector secundario y, ante el auge de las actividades de servicio simplemente se han transferido a este último los fundamentos teóricos y las técnicas empresarias de los primeros, ya se tratara de gestión o de comercialización. Sin embargo, debemos preguntarnos si los modos de reflexión y de decisión elaborados en el contexto de los productos están adaptados a los de los servicios.

Una de las diferencias fundamentales estriba en el papel del cliente. Pese al renovado papel que se le asigna en la industria moderna, en la que se lo llega a considerar "recurso humano externo<sup>57</sup>", algunas firmas industriales consideran que no hay que permitir una interferencia profunda de "lo exterior". En los servicios, aunque hay ciertas teorías de management que intentan reducir la fase llamada "de contacto" con el consumidor a fin de racionalizar los métodos de producción según la vía empleada por la industria clásica, las prácticas observadas van más bien en el sentido de una reducción de la actividad de oficina y un aumento de la interacción estrecha con el cliente.

---

<sup>56</sup> Eiglier, P y Langeard, E., 1987. *Servuction, le marketing des services*. Mc Graw Hill. Paris. Hay traducción al español. *Servucción, el marketing de los servicios*. Serie Mc Graw-Hill. Madrid. 1995

<sup>57</sup> Gadrey, J., 1990. "Rapports sociaux de service: une autre regulation" in *Revue Economique*, Vol 41, No. 1. Enero.



La razón no es caprichosa: el cliente desempeña una función central en el terciario pues es, a la vez, productor y consumidor. El servicio se presta, es puesto en acto, sólo cuando se lo solicita.

Destaquemos, además, que "un servicio tiene un valor tanto a los ojos del que lo ofrece como a los del consumidor, su cliente. El valor existe sólo cuando existe el servicio. Interrogarse sobre el valor de un servicio viene a plantear la pregunta de la creación del servicio y por lo tanto de su producción<sup>58</sup>". En cuanto a este último vocablo, "cuando se habla de producción se piensa en una fabrica y por lo tanto en la fabricación de bienes tangibles, nunca de servicios". Un proceso de producción desemboca necesariamente en un producto tangible; las dos palabras tienen la misma raíz, pero no existe una palabra equivalente para expresar el proceso de creación, de fabricación de un servicio. "Por eso, ante esta falta, proponemos un neologismo, el término servucción, que designa el proceso de creación del servicio".

#### **4.2.4 Condiciones de funcionamiento**

La teoría económica considera que la producción pertenece a una esfera diferente a la del consumo, y que sólo se relaciona con este último mediante el mercado y las instituciones. Inversamente, el análisis económico de los servicios pone de manifiesto que la participación del cliente es imprescindible para la obtención de resultados.

Todo servicio ocurre en un entorno físico determinado, que influye sobre la calidad del servicio prestado. Este entorno genera una atmósfera y puede presentar características que faciliten o dificulten la producción del servicio.

La teoría de los sistemas incluye la noción de interdependencia y también, luego del desequilibrio inicial y de un período de adaptación, una tendencia a volver al equilibrio. Este equilibrio es fundamental en los sistemas de servucción.

En el sector no comercial los servicios se inscriben en un contexto de permanencia, condición fundamental del equilibrio por permitir la alternancia

---

<sup>58</sup> Eiglier y Langeard, op.cit., p. 3-4.

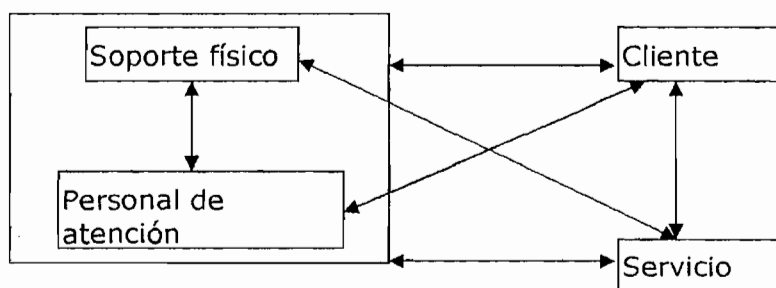
de las funciones para la producción de un mismo servicio o bien la posibilidad de un cierto trueque entre diferentes servicios (car-pool, ayuda entre vecinos).

El paso de la prestación de servicios del sector no comercial al comercial parece apoyarse principalmente en la instauración de otro equilibrio gracias a la introducción de un nuevo elemento: el dinero. El prestador es siempre el mismo, y el beneficiario sólo tiene acceso al servicio a cambio de un pago.

Hay que destacar que el equilibrio instaurado por el intercambio de dinero a menudo no es más que aparente, ya que hay una tendencia de cada uno de los agentes a romper ese equilibrio sin que por ello se finalice el servicio. Por parte de los prestadores, por ejemplo, se trata de lograr la dominación de la clientela, mediante métodos para mantenerla cautiva. El problema del equilibrio entre los diferentes miembros de la organización, sobre el que insistió Simon<sup>59</sup> se agudiza particularmente en las organizaciones de servicio.

#### 4.2.5 El sistema de servucción en la empresa de servicio

En primer lugar se necesita mano de obra, no manufacturera sino "de servicio", y en especial una figura novedosa, el personal en contacto que interactúa directamente con el cliente. Luego, el equivalente a las máquinas, es decir, el soporte físico y por último, un beneficiario, el cliente.



Como un sistema de producción, el de servucción debe ser riguroso en cuanto a la concepción y funcionamiento para alcanzar la calidad necesaria. Pero la gran diferencia con la fabricación de productos reside, como dijimos, en que el cliente forma parte integrante del sistema de servucción. Es uno de

<sup>59</sup> Simon, H., 1957. *Administrative behaviour*, Macmillan. New York

los actores, a la vez productor y consumidor, y el servicio es una coproducción.

La servucción en la empresa de servicios podría, entonces, definirse como "la organización sistemática y coherente de todos los elementos físicos y humanos de la relación cliente-empresa necesaria para la realización de una prestación cuyas características comerciales y niveles de calidad han sido determinados."

#### **4.2.6 Los elementos del sistema de servucción**

##### **4.2.6.1 El cliente**

Es el "prosumidor" de Toffler<sup>60</sup>, implicado en la fabricación del servicio. Es un elemento primordial y su presencia es absolutamente indispensable: sin él, el servicio no puede existir, sólo hay potencialidades disponibles. Podríamos decir que el cliente no sólo "tiene razón" sino que "es la razón", pues si no existiera el cliente, no podría prestarse el servicio.

##### **4.2.6.2 El soporte físico**

Es el material necesario para la prestación del servicio, que será utilizado por el personal en contacto o por el cliente, o, incluso, a menudo por los dos a la vez. Puede dividirse en dos grandes categorías:

- a) los instrumentos necesarios para el servicio (objetos, muebles o máquinas puestos a disposición del personal o del cliente) y
- b) el entorno material (todo lo que se encuentra alrededor de los instrumentos, como la localización, los edificios y la disposición en que se realiza la servucción).

##### **4.3.6.3 El personal de atención**

Son las personas empleadas por la empresa, cuyo trabajo requiere estar en contacto directo con el cliente. A diferencia del cliente, el personal de atención puede no existir en algunas servucciones, como en el caso de los

---

<sup>60</sup> Toffler, A., op. cit.

expendedores automáticos de billetes magnéticos, existentes en muchos subterráneos, que reemplazan a nuestros boleteros.

#### **4.2.6.4 El servicio**

Al igual que el producto en una fábrica, el servicio en sí constituye el objetivo del sistema, y por ello mismo, su resultado. Una buena definición genérica de servicio es que consiste en la resultante de la interacción de los tres elementos básicos (cliente, soporte material y personal de atención). Esta resultante constituye el beneficio que debe satisfacer la necesidad del cliente.

#### **4.2.6.5 El sistema de organización interna**

El soporte físico y el personal de atención son sólo la parte visible de la empresa de servicio. Estos dos elementos están condicionados por la organización interna de la empresa, es decir, sus objetivos, la estructura adoptada, las operaciones que efectúa y la administración del negocio.

La organización está constituida por las funciones clásicas de la empresa (finanzas, marketing, etc.) y también por otras, específicas de la servucción.

#### **4.2.6.6 Los demás clientes**

Hay servicios que se ofrecen a un cliente por vez, pero en los servicios masivos hay muchos al mismo tiempo. Cada uno de los que solicitan el servicio establecerá los mismos tipos de relaciones con el soporte físico y con el personal de atención, pero además se establecerán relaciones entre los clientes, porque están físicamente juntos. Esas relaciones pueden influir en la calidad del servicio, y en la satisfacción obtenida por cada cliente. Las relaciones entre clientes y las relaciones clientes-personal de atención-soporte físico conforman lo que llamamos "ambiente", tan importante en los servicios.

Todos los elementos mantienen relaciones recíprocas. De este modo podemos señalar, en el interior de las relaciones originales, tres subconjuntos: las relaciones primarias, las internas y las de concomitancia. Las primarias son las básicas del sistema: muestran la interacción de los elementos de la empresa con el mercado. Las relaciones internas unen la parte no visible de la empresa con los aspectos que se muestran a los ojos de los clientes. Las

relaciones de concomitancia se deben a la presencia de más de un cliente al mismo tiempo, y son las interacciones que se establecen entre los clientes y las consecuencias que afectan a sus respectivos servicios.

#### **4.2.7 Implicaciones gerenciales del sistema de servucción**

Para la empresa de servicios resulta imprescindible hacer una clara distinción entre oferta y soporte de la oferta. La primera es el servicio que la empresa pone en el mercado, mientras que el soporte de la oferta está constituido por los elementos de la servucción que la empresa controla: el soporte físico y el personal de atención. Hay que realizar la misma diferenciación entre output y proceso. El primero es, en este caso, el resultado de la servucción, y el proceso hace referencia a las interacciones de funcionamiento de la servucción.

Por otra parte, un sistema de servucción adaptado y eficaz implica su especialización, es decir, su incapacidad para fabricar otro servicio. El principio general es "un servicio, una servucción". Ahora bien, en las sociedades industriales no puede pretenderse que un mismo servicio satisfaga a todos, ya que las necesidades, deseos y expectativas de los consumidores son diferentes. Deriva de allí la necesidad de segmentar, pero al hacerlo hay que considerar que en las servucciones masivas muchos clientes se presentan a la vez: todos deben buscar la misma cosa. La segmentación consistirá, entonces, en identificar amplios grupos de clientes con expectativas homogéneas, y elegir uno de esos grupos para especializar la servucción en función de este.

Para la segmentación, resulta muy eficaz el criterio de situación además de los sociodemográficos tradicionales. La elección del segmento es una decisión crucial de la empresa ya que, al hacerlo, está optando por dejar insatisfechos a otros, alejándose de una parte del mercado. Hay consenso en que esta política de segmentación sólo es viable cuando se elige un segmento amplio. En el caso de los "servicios de utilidad pública", el Estado debe controlar que no tengan diferencias de calidad según el segmento poblacional al que se dirijan.

La capacidad es una condición crítica, por ser físicamente limitada y porque resulta uno de los determinantes del nivel de servicio ofrecido. En

efecto, no puede acumularse, y no existe intermediario entre la demanda y la servucción: están en relación directa. Por otra parte la demanda presenta estacionalidades: en nuestro país, por ejemplo, se incrementa el uso del gas en invierno y la electricidad en verano; en el caso del transporte subterráneo la estacionalidad no sólo es por temporada sino también por días (la demanda es menor en verano y en fines de semana).

Será entonces necesario determinar la capacidad óptima que minimice los tiempos de sobreocupación. Esto es particularmente delicado porque la tasa de utilización influye sobre la calidad del servicio: cuanto más cerca se esté de la utilización máxima, más posibilidades hay de que disminuya la calidad. Por tanto, es necesario contar con un conocimiento acabado del mercado en términos de volumen, estacionalidad y competencia. Sin embargo, si bien un estudio de mercado proporcionara indicadores globales, una de las características de la servucción es que únicamente la instalación y funcionamiento a lo largo del tiempo proporcionará informaciones adecuadas. Esta paradoja es uno de los elementos que ha perjudicado a muchas empresas de servicios, particularmente en red, que actuaron antes de reflexionar tomando riesgos precipitados.

La gestión de los flujos, que en el caso de la servucción es la gestión cuantitativa y temporal de los clientes, también es una de las actividades más relevantes de la administración de los servicios.

#### **4.2.8 Problemática de la calidad**

Eiglier y Langeard<sup>61</sup> afirman que "Un servicio de buena calidad es el que, en una situación dada, satisface al cliente". En esta definición, la calidad se expresa globalmente, y está directamente en función de la satisfacción que obtiene el cliente de la prestación en su conjunto.

La calidad en los servicios tiene la propiedad de no ser "adquirida", sino siempre relativa. Dos clientes, y aun la misma persona en dos situaciones diferentes, al recibir la misma prestación la percibirán de maneras distintas.

---

<sup>61</sup> Eiglier y Langeard, op.cit.

El nivel de calidad de un servicio dependerá de variables tales como la adecuación entre las expectativas del segmento de clientes elegido y el servicio global; la oferta de servicio; los componentes de cada servicio elemental (calidad del soporte físico, de los equipos a disposición del cliente o del personal, del personal en contacto, o de la interacción que se establezca entre los tres elementos básicos); el nivel de participación requerido e interacción con otros clientes; la capacidad de mantener un nivel de calidad estable a lo largo del tiempo, o estandarización de la calidad en el tiempo y en el espacio en el caso de los servicios en red y la disposición para brindar el servicio global. Las decisiones que se tomen sobre estas variables determinarán la calidad de servicio.

A diferencia de lo que ocurre con los productos, la prestación y el consumo de un servicio son simultáneos, lo que elimina la posibilidad de emplear los mecanismos de control de calidad existentes en la industria. En los servicios la calidad se evalúa con referencia a tres dimensiones: el output o servicio en sí, los elementos de la servucción (en cuanto a calidad intrínseca y a la calidad de coherencia interna y adaptación a las expectativas) y el proceso (fluidez y facilidad de las interacciones)

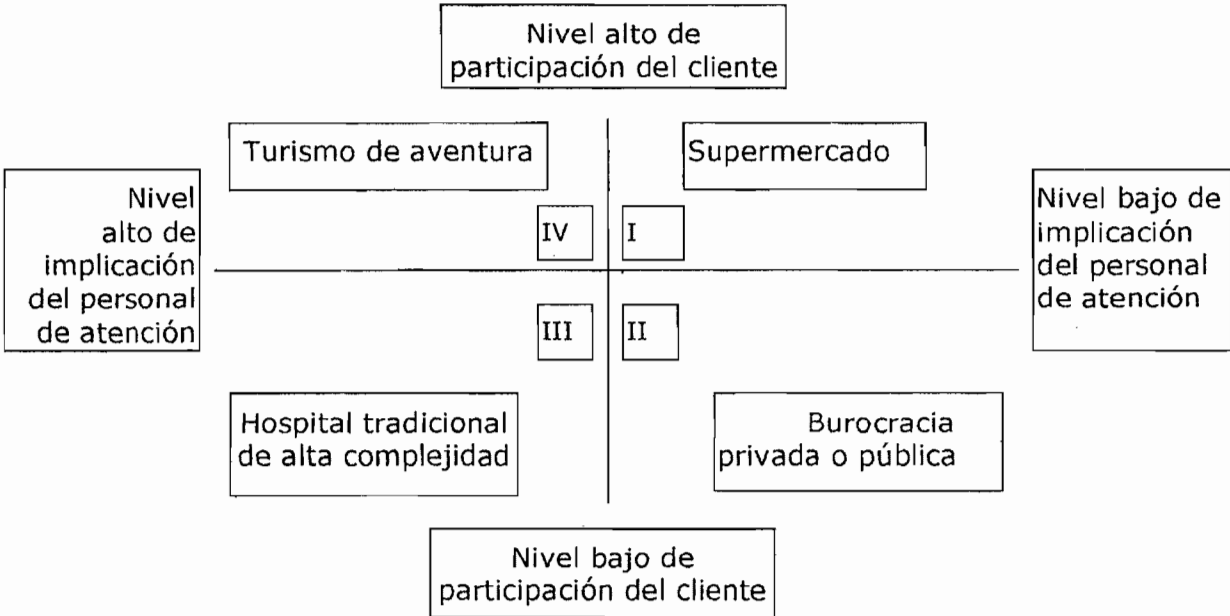
Para mejorarla es necesario, en primer lugar, medirla en cada uno de los tres aspectos, que en muchos casos resulta extremadamente difícil. Luego, deben realizarse análisis detallados de las interacciones del cliente con el soporte físico y el personal de atención, para apreciar disfunciones y desvíos, y aplicar técnicas para subsanarlos.

#### **4.2.9 Gestión de la participación del cliente**

En numerosas actividades de servicio, más del 50% de los gastos de explotación está representado por los gastos de personal y no sorprende el aumento de los métodos de autoservicio. Generalmente los objetivos son la simplificación de procedimientos, la reducción del número de personal y la suba de productividad por aumento de los volúmenes procesados por cada empleado.

Sin embargo, más allá de las diferencias individuales, los consumidores pueden variar considerablemente según la cultura de la que están

colectivamente impregnados, que puede poner en juego reflejos de disciplina o solidaridad, o por el contrario, de individualismo o agresión, que impactan en la forma de participar en la realización del servicio. La empresa de servicio debe tener en cuenta la cultura de su actividad, diferente en la banca, la sanidad, el transporte o la hotelería. En general las empresas de servicio pueden agruparse en alguno de cuatro cuadrantes que se muestran a continuación.



La mayoría de los servicios de utilidad pública tienen una clientela cautiva, pero en el resto, las características que impactan fuertemente sobre la participación son la fidelidad, la tasa de utilización y la actitud ante la innovación.

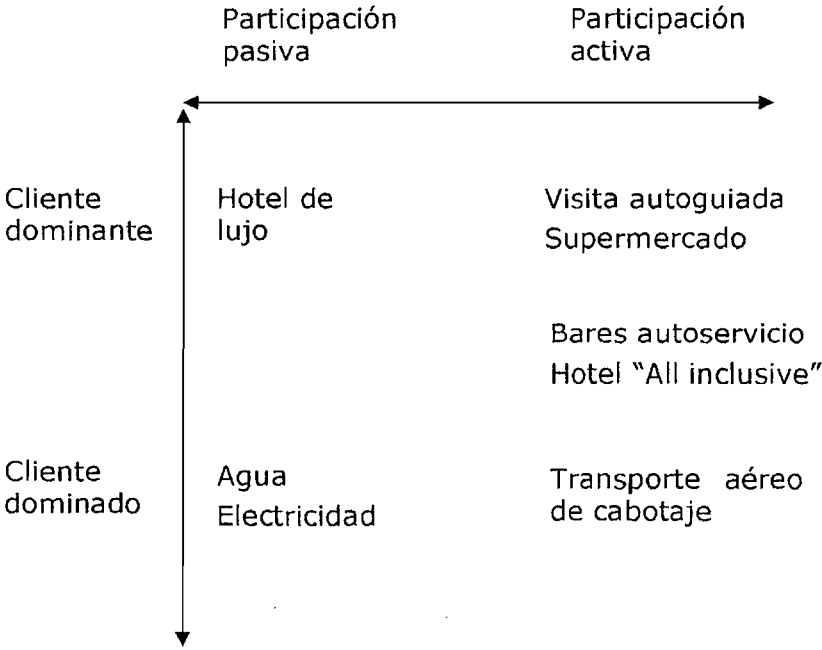
Los clientes activamente fieles son aquellos que preferirían no consumir antes que ir a la competencia. Los demás pueden ser indiferentes, cautivos o hasta "multifieles", quienes pueden tener un repertorio de "marcas" de servicio diferentes. Las potencialidades de participación de los clientes del primer grupo son considerables, mientras que los indiferentes tomarán con resignación o agresividad cualquier tentativa de aumento de su participación. Los más difíciles son los multifieles, ya que compararán inmediatamente cualquier intento de cambio con las prácticas de sus otros prestadores.



También la tasa de utilización del servicio tiene influencia sobre la participación y hay que distinguir entre usuarios frecuentes y ocasionales. Estos últimos desean aumentar su participación, ya que el "derecho de piso" a pagar en términos de aprendizaje no es rentabilizado si el porcentaje de utilización es muy bajo. Al contrario, los grandes usuarios conocen bien el funcionamiento de la servucción, a veces con detalle mayor que el propio personal en contacto. La actitud del cliente ante el cambio o la innovación tiene también impacto sobre la participación.

Por ultimo, hay que reconocer situaciones de participación y de dominación. Para caracterizar la naturaleza de las relaciones que mantiene con sus clientes, la empresa debe preguntarse quién domina a quién, y hacer un balance del nivel de participación que espera del cliente.

Utilizando estos dos ejes, cliente dominante-cliente dominado y cliente pasivo-cliente activo se tiene el posicionamiento de algunas actividades de servicio.



**4.3 Los servicios públicos**

Las relaciones entre el estado y la sociedad han experimentado un profundo proceso de redefinición a lo largo de la historia y, como resultado, las actividades caracterizadas como servicios públicos variaron en sus propósitos

y modalidades, por lo que resulta arduo avanzar un concepto unívoco que los enmarque.

Si analizamos el concepto desde el punto de vista sociopolítico, la idea de servicio público se construye como oposición a la de "servicio al Rey" y encarna la nueva concepción de Estado surgida de la Revolución Francesa<sup>62</sup>. La noción de *service public* en Rousseau alude a todas aquellas materias que constituyen asuntos colectivos de los ciudadanos y, por consiguiente "algo que atañe a todos los que integran la nación, contrapuesto a los asuntos privados". Las actividades destinadas al servicio público también se conciben como "acciones a través de las cuales se asegura a los ciudadanos la satisfacción de una necesidad sin que cada ciudadano tenga que atender personalmente al cuidado de ella"<sup>63</sup>. El Estado fue, progresivamente, haciéndose cargo de tareas anteriormente realizadas por la sociedad civil, configurándose así la esencia del servicio público.

A lo largo del proceso de formación de los Estados modernos, el trazado de límites con la sociedad civil sufrió modificaciones<sup>64</sup>, y la expansión estatal fue expropiando a la sociedad funciones previamente reservadas a los individuos o a diversas organizaciones intermedias, y creando otras nuevas, permitiendo una novedosa y excepcional capacidad de movilizar recursos, convirtiéndolas a todas ellas en materia de interés público. A las primitivas funciones del soberano (defensa, justicia, policía e impuestos), el estado fue agregando otras, vinculadas con los servicios públicos sociales (educación, sanidad, asistencia social), que antes eran prestadas por los gremios, la iglesia, las corporaciones y otras organizaciones.

El Estado, que en un primer momento estaba definido por el monopolio de la violencia legítima, deberá someterse a un nuevo tipo de derecho. Desde la perspectiva jurídica, el concepto de servicio público se presenta por primera vez en la doctrina francesa de fines del siglo XIX, en la discusión acerca de los

---

<sup>62</sup> INAP, 1996. Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos del servicio de Gas Natural, Electricidad y Agua Potable. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigaciones. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento No. 57.

<sup>63</sup> Ariño Ortiz, G., 1995. "Teoría y práctica de la regulación para la competencia". Ponencia presentada al Seminario sobre Regulación de los Servicios Públicos Privatizados. Universidad de Belgrano, 5 al 7 de septiembre.

<sup>64</sup> Oszlak, O., 1992. "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras". Ponencia presentada al IX Congreso Nacional de la Administración Pública. Mendoza.

entes capaces de dirimir ciertos conflictos entre el Estado y particulares. Esta doctrina remite a la cuestión de los fines de la actividad: "la finalidad del servicio público es la satisfacción de una necesidad de interés general"<sup>65</sup>.

Este concepto fue cuestionado, dado su carácter abstracto y, en cierto modo, impreciso, en especial en cuanto a la definición de qué servicios pueden considerarse "de interés". La solución francesa al problema fue el hacer recaer sobre el propio Estado la responsabilidad de determinarlos, produciéndose así una situación paradójica, ya que "el Estado se legitima por actividades de servicio público, pero sólo él determina su definición"<sup>66</sup>. Sin embargo, la mayoría de los juristas interpretan al término como "aquel interés público que trasciende los intereses privados, antes que un interés común inmanente a los intereses particulares"<sup>67</sup>.

Con el tiempo, la jurisprudencia francesa fue delineando, sobre la base de este postulado esencial una serie de criterios de carácter empírico, tendientes a precisar los medios a partir de los cuales se procura resguardar ese interés colectivo. Algunas corrientes pusieron el énfasis en el prestador del servicio y otras apuntaron al elemento formal (el procedimiento y el régimen jurídico) o al elemento material (la naturaleza del servicio prestado)<sup>68</sup>.

En el primer caso, si es el Estado (por sí mismo o por una concesión a un particular) el prestador de la actividad, se trata de un servicio público. Cuando se invoca el elemento formal se alude al régimen jurídico especial, denominado exorbitante, bajo el cual han quedado encuadradas las actividades reconocidas como de servicios públicos, en virtud de las facultades atribuidas a la autoridad pública y en función de las obligaciones de regularidad, continuidad, generalidad y uniformidad a las que están sometidas. En función de este elemento material, el servicio público se define como "toda actividad cuya ejecución debe ser asegurada, regulada y controlada por los gobernantes, porque esa ejecución es indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social, y que es de tal

---

<sup>65</sup> Chevalier, J. M., 1987. *Le service public*. París. PUF.

<sup>66</sup> Stoffaers, C., 1995. *Services Publics: Question d'avenir*. París. La Documentation Française. Pág. 54.

<sup>67</sup> Rangeon, F., 1986. *L'idéologie de l'intérêt général*. París. Gallimard.

<sup>68</sup> Groisman, E., 1995. "Interés actual de la noción de servicio público". Mimeo.

naturaleza que no puede ser realizada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante<sup>69</sup>”.

Sin embargo, todas las corrientes concuerdan en que cuando una actividad es caracterizada como de servicio público, su realización es función del Estado y éste tiene la obligación de brindarla, directamente o concediéndola a personas privadas, bajo un régimen especial que asegure la prestación en forma regular, uniforme, general y continua. El régimen francés de derecho público fue construyendo, de este modo, una doctrina de intervención pública de gran influencia en los sistemas jurídicos denominados continentales, a tal punto que la noción de “servicio público a la francesa” se presenta como referencia ineludible cuando se trata de estudiar el proceso argentino de privatización<sup>70</sup>.

En de otros países, como en los EE.UU., con un contexto jurídico muy diferente, se construye el concepto de *public utility* que es diferente al *service public* francés. En el marco de la *common law*, las *public utilities* se definen como servicios vinculados con el interés público y están sometidos, por esta razón, a una serie de controles del Estado. Entre las competencias de la administración estadounidense sobre las *public utilities* se encuentran las siguientes: aprobación de tarifas, control del beneficio de los inversores, fijación de las condiciones y estándares técnicos para cada tipo de servicio, control de los costos y los bienes afectados al servicio, determinación de la extensión de las áreas de servicio e inspección y control patrimonial sobre los bienes de las compañías<sup>71</sup>.

Así como la noción de interés general tuvo que ser debatida en la jurisprudencia francesa, la doctrina norteamericana debió definir el concepto de interés público, concluyendo que “la propiedad se reviste de un interés público cuando es utilizada de tal manera que queda afectada a la comunidad en su conjunto (...) [Por tal razón] el propietario de un bien o el prestatario de

---

<sup>69</sup> Stoffaes, C., 1995, op. cit.

<sup>70</sup> Groisman, E., 1995, op. cit.

<sup>71</sup> Arifio Ortiz, G., 1995, op. cit.

un servicio de interés público debe someterse al control estatal, en pro del bien común y en la medida del interés que él mismo ha creado”<sup>72</sup>.

Con el tiempo se fueron precisando varios rasgos de estos servicios: la estrecha vinculación a un proceso de transporte y de distribución, el carácter de monopolios naturales, la obligación de provisión universal en condiciones equitativas y no discriminatorias, entre otras. La característica común a todas estas actividades deriva, fundamentalmente, de su desarrollo en condiciones monopólicas, razón que hace necesaria la intervención del poder público para impedir el abuso de posición dominante en el mercado. Sin embargo, a diferencia de la perspectiva francesa, en la que el Estado posee la titularidad o “*publicatio*” respecto de las actividades consideradas como de servicio público, en este caso la intervención estatal se corresponde estrictamente con el ejercicio del poder de policía y excluye la posibilidad de rescate del servicio.

La distinción es importante, puesto que en el caso de las *public utilities* el Estado no delega el servicio, sino que se limita a controlar el cumplimiento de las condiciones establecidas en las Licencias otorgadas a los prestadores. Por el contrario, el atributo de la titularidad del Estado en el Derecho francés tiene las siguientes consecuencias jurídicas: la transferencia de un servicio público es esencialmente interina, pues la prestación de la actividad revierte al Estado al finalizar la concesión; la reversión puede producirse incluso durante el transcurso de la concesión, por la posibilidad de rescate que tiene la administración; el concesionario no puede oponerse al rescate ni a la modificación del servicio, si bien goza del derecho a ser indemnizado por las pérdidas ocasionadas; las potestades de rescate y modificación son irrenunciables<sup>73</sup>.

Desde la teoría económica, la escuela inglesa al desarrollar el concepto de fallas del mercado (“*market failures*”), especificaron las condiciones en que resultaba legítima la intervención del Estado en la economía: si bien esta escuela plantea como regla general que los mecanismos de mercado permiten

---

<sup>72</sup> Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. Dictamen del año 1877, caso “*Munn vs. Illinois*”. Citado en INAP, 1996, op. cit.

<sup>73</sup> Mairat, H., 1993. “La ideología del servicio público” In *Revista de Derecho Administrativo* No. 14. Buenos Aires. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que en la actualidad diversas empresas prestadoras de servicios públicos francesas que eran estatales han sido vendidas a firmas privadas.

alcanzar el óptimo de eficiencia en la asignación de recursos, existen situaciones donde la "mano invisible" no es suficiente. Las fuentes principales de dichas fallas son:

La presencia de externalidades o de "economías y deseconomías externas", es decir situaciones en las que la ganancia de ciertos productores, o la satisfacción de ciertos consumidores están afectadas por los comportamientos de otros productores y consumidores. En tanto existan beneficios y costos relacionados con la provisión de un bien que no pueden ser captados por los mecanismos del mercado, el Estado debe intervenir para corregir los precios, para que los actores integren los efectos externos en sus cálculos económicos y se eviten sacrificios en términos de bienestar (óptimo social).

La presencia de indivisibilidades asociadas a ciertos bienes que alguien pueda consumir sin disminuir el consumo de otros (como la Defensa Nacional o la policía) y que disuadan a la iniciativa privada de encarar su provisión porque su consumo no está caracterizado por la "excluibilidad". La teoría económica concluye que el financiamiento en procura de la mayor utilidad colectiva se da a través de los impuestos, por oposición al funcionamiento del mercado.

La existencia de rendimientos crecientes o "economías de escala", es decir, la tendencia de los costos a reducirse con una producción mayor. Generalmente, las economías de escala alteran las condiciones de competencia perfecta y llevan a situaciones mono u oligopólicas: es el caso de los monopolios "naturales", en los que, en razón de los altos costos fijos que supone la producción de ciertos bienes (transporte y distribución de gas y electricidad, telecomunicaciones, agua potable), el número óptimo de proveedores de un bien es uno y la presencia de muchos productores sería ineficiente.

Desde esta perspectiva, existiría una definición económica de servicio público: "Sería público un servicio cuya producción se efectuara bajo rendimientos crecientes, lo que justificaría su organización en monopolio, así como la puesta en marcha de tarifas administradas y de mecanismos

fiscales<sup>74</sup>. Los servicios públicos de infraestructura como el transporte y distribución de agua, gas o electricidad, pueden encuadrarse nítidamente en estas situaciones y han sido objeto de variadas formas de intervención del Estado tendientes a corregir las distorsiones inducidas por los mencionados factores.

#### 4.3.1 Características de los servicios de utilidad pública en red

En ciertos servicios de utilidad pública, como agua y saneamiento, energía, transporte ferroviario y telecomunicaciones, sus características intrínsecas los convierten en "monopolios naturales". En efecto, como necesariamente funcionan en red y buscan economías de escala y de alcance se produce, una falla de mercado que impide la competencia. Duplicar la red no mejoraría la situación pues, en un monopolio natural, si bajaran los costos medios, la prestataria que brindara el bien o el servicio a menor precio tendría un déficit correspondiente a los costos fijos. Además, en este campo existen factores sociales y ambientales, con externalidades negativas y positivas. Por estos rasgos distintivos, lo oneroso de la infraestructura requerida para prestar los servicios y su importancia económica y política, muchos autores consideraron que debían ser prestados por empresas del Estado.

Con el correr del tiempo y sobre todo luego del "Consenso de Washington<sup>75</sup>" y sus recomendaciones sobre la reforma del sector público, las teorías de las fallas del gobierno cuestionaron la capacidad de producción y planificación del Estado, analizando si los esfuerzos por corregir las fallas del

---

<sup>74</sup> Stoffaes, C., 1995, op. cit.

<sup>75</sup> Cfr Williamson, John, 2004. "A Short History of the Washington Consensus", Ponencia presentada en el Forum Barcelona 2004. El denominado Consenso de Washington no fue un acuerdo generalizado sino un documento de trabajo originalmente redactado en noviembre de 1989 por John Williamson ("What Washington Means by Policy Reform") para presentarlo en una conferencia organizada por el Institute for International Economics. Williamson cuenta que en ese borrador, incluyó "una lista de diez políticas que yo pensaba eran más o menos aceptadas por todo el mundo en Washington y lo titulé el Consenso de Washington". Para Williamson, "Washington" era el complejo político, económico e intelectual que tiene sede en esa ciudad, es decir los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial), el Congreso de los EEUU, la Reserva Federal, los más altos funcionarios de la Administración norteamericana y los institutos de expertos (think tanks) económicos. Originalmente ese conjunto de medidas económicas estaba pensado para los países de Latinoamérica, pero luego se convirtió en un programa general. Sus principales puntos eran: Disciplina fiscal; Reordenamiento de las prioridades del gasto público; Reforma Impositiva; Liberalización de las tasas de interés; Una tasa de cambio competitiva; Liberalización del comercio internacional (trade liberalization); Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas; Privatización; Desregulación y Derechos de propiedad. Esa lista tomó autonomía y en ella se basó lo que luego se denominaría *neoliberalismo*. Luego, la lista inicial fue completada, ampliada, explicada y corregida. Incluso se ha hablado del Consenso de Washington II y del Consenso de Washington III. El "Consenso" ha recibido gran cantidad de críticas, de las cuales, las más importantes quizás sean las que le formulara Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001 y ex vicepresidente del Banco Mundial. Cfr. <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>

mercado no provocan daños más graves. A principios de los '80, empleando nuevas tecnologías y gran voluntad política se inició la reforma, la privatización y liberalización a gran escala en el Reino Unido y en Chile<sup>76</sup>, reformas que se fueron extendiendo. En la Unión Europea estos servicios son llamados "servicios de interés económico general", para enfatizar que, si bien son de interés general, no necesariamente deben ser prestados por empresas públicas. Nosotros preferimos la denominación "servicios de utilidad pública".

En la Argentina, en algunos sectores se intentó introducir la competencia mediante desintegraciones verticales (como en el caso de Gas del Estado, que fue dividido en tres actividades: la producción/extracción, el transporte y la distribución), pero otros sectores, como la provisión de agua y las telecomunicaciones, conservan sus características de monopolio natural. La regulación debe proteger la viabilidad financiera de la empresa para evitar el déficit, mientras que el regulador debe proteger a los usuarios contra el poder monopolístico y los abusos de precios y calidad.

La regulación construye un esquema de interacción entre el sector privado, que produce y vende, y el público, que controla y regula. Cuando los servicios de utilidad pública se privatizan, el Estado debe ejercer un severo contralor. Hay, básicamente dos tipos de regulación: por costos o por incentivos.

#### **4.3.2 La ciudadanía y los servicios universales**

El desarrollo de la intervención del Estado sobre las actividades de Servicios Públicos en los distintos países presenta, en determinado momento histórico, similares propósitos. Tanto en la Europa de la posguerra como en la América del New Deal, en pleno auge de las políticas económicas keynesianas y con una visión basada en criterios institucionales, los llamados servicios públicos de infraestructura o servicios en red ocuparon un rol central en los procesos de reconstrucción económica y de negociación social encarados por los distintos gobiernos. En la mayoría de los países, la prestación de esos servicios fue un factor clave de los denominados "Estados de Bienestar", para contribuir a la búsqueda de un nuevo equilibrio entre equidad, eficacia y

---

<sup>76</sup> Ver Costas, A. y Bel, G., 2005 "Changing Objectives and Formulas in Privatization Policies" in *Administration & Society*, 37: para una síntesis de los motivos de estos procesos.



participación. El Estado trató de conciliar en estos servicios dos funciones que parecían antagónicas: su aporte a la eficacia productiva del conjunto de la economía y al sustento de la cohesión social y territorial.

Este criterio es la base de la noción de servicios universales, que son "los que la colectividad estima necesario proveer a un precio razonable"<sup>77</sup>. Esta caracterización implica la garantía estatal del acceso al consumo de ciertos bienes y servicios, por el sólo hecho de ser ciudadano, con independencia de la capacidad adquisitiva determinada por el mercado. El surgimiento de la nueva categoría de ciudadano-consumidor constituyó uno de los rasgos principales de esta forma de articulación entre Estado y Sociedad, característica del modelo interventor-benefactor. El derecho universal a las prestaciones básicas convierte a todo habitante en "ciudadano" y lo habilitaban, al menos en teoría, a ejercerlo.

El otorgamiento de derechos materiales universales a toda la población, conocido como proceso de "ciudadanización", perdió sustento cuando creció la demanda de bienes y servicios sin una correspondiente masa de ingresos públicos para brindarlos. Junto con la emergente "crisis fiscal", los distintos grados de satisfacción con el desempeño del Estado como prestador y las diferencias presentes en los procesos de incorporación social, colocaba en tela de juicio los alcances concretos de esta concepción universalista.

En América Latina, en las décadas del '60 y del '70 se forma un "Estado benefactor con características propias"<sup>78</sup> que, pese a basarse en una "concepción universalista", no la completó totalmente, como lo prueban vastas poblaciones que no han recibido los beneficios del agua potable, gas, o electricidad.

Tales contradicciones no fueron la única razón pero contribuyeron a la reversión del apoyo al modelo estatal de corte interventor-protector, y tomó fuerza, junto al surgimiento de las teorías neoliberales, un movimiento favorable a la retirada estatal tanto del sector productivo como del sector servicios, afectando los términos del compromiso social articulado a partir del

---

<sup>77</sup> Id.

<sup>78</sup> Torre, J. y Gerchunoff, P., 1988. "El papel del Estado" in *Revista Idea*. Buenos Aires. Mayo.

Estado de Bienestar. Los precedentes de esta tendencia aparecieron en los Estados Unidos, a fines de la década del '70, bajo la administración Carter, con su programa de liberalización de servicios en red, profundizado posteriormente por el gobierno de Reagan. En Gran Bretaña cobraron impulso con el gobierno conservador de Thatcher y su vasto programa de privatizaciones de empresas públicas.

### **4.3.3 La privatización de los servicios de utilidad pública**

La reestructuración del Estado se hizo más visible en la mayoría de los países cuando el agotamiento del patrón de acumulación imperante desde la posguerra impuso no sólo una nueva relación entre capital y trabajo sino también entre Estado y sociedad. Luego, los perjuicios de la crisis petrolera de la década del '70, sumados a la crisis de la deuda en la del '80, dieron paso al cuestionamiento de la presencia estatal, especialmente en la esfera productiva, considerándose a los servicios públicos de infraestructura como uno de los factores que contribuía a los crecientes déficits presupuestarios del sector estatal. En este contexto, la internacionalización de los intercambios se profundizaba en forma creciente, se reconoce la importancia de este tipo de servicios públicos para el desarrollo de la competitividad de las economías nacionales, incitando a los países a procurar su eficaz administración.

A comienzos de los '80, la globalización provocó cambios geopolíticos y económicos. Los servicios públicos de infraestructura fueron progresivamente despojados de su carácter de "servicios protegidos" y las políticas de neto corte liberal cobraron nueva relevancia. En general, el supuesto básico subyacente a las iniciativas de reestructuración giró en torno a la superioridad del mercado sobre el Estado como mecanismo para optimizar la asignación de recursos en una sociedad. La desmonopolización, desregulación y privatización aparecieron como temas centrales en las agendas políticas de muchas naciones.

No todos los países privatizaron los servicios de utilidad pública, pero los que recibieron mayor presión por parte de los organismos financieros internacionales fueron los que estaban más profundamente endeudados.

Los principales expertos en la materia coinciden en que, para una privatización exitosa se debe seguir un ordenamiento lógico de las tareas a realizar. En primer término se debe diseñar el marco regulador, luego crear el ente regulador y por último, comenzar con los pliegos de licitación y adjudicar la empresa.

#### **4.3.4 Desregulación, desmonopolización, privatización**

En tanto que la desregulación contempla la simplificación o anulación de normas, procedimientos administrativos y convenios institucionales sobre actividades que, por lo general, presentan un fuerte componente de externalidad (como el transporte aéreo, las telecomunicaciones, etc.) la privatización, si bien alude a la desregulación en un sentido amplio, aparece estrictamente ligada a la desvinculación del Estado de su rol de productor y proveedor de ciertos bienes y servicios. Tampoco va necesariamente de la mano de la desmonopolización, que implica la apertura de los mercados a la competencia, pues, como lo demuestra una serie de experiencias actuales, en muchos casos se ha propiciado la venta o concesión de servicios públicos que funcionaban bajo la forma de monopolios estatales en similares condiciones monopólicas o cuasi monopólicas al sector privado. Este ha sido el caso en Gran Bretaña y también en la Argentina.

En la literatura consultada hay acuerdo en que el efecto de la privatización es más beneficioso si va acompañado de la introducción de competencia. El supuesto de mayor eficiencia en un monopolio privado que en un monopolio público ha suscitado múltiples polémicas<sup>79</sup>. Cuando existe monopolio natural, la evidencia no es concluyente: algunos estudios propugnan la propiedad pública, otros la privada, y otros no encuentran diferencias significativas entre ambas<sup>80</sup>.

La política de privatizaciones, componente central en este proceso de transformaciones, merece un tratamiento especial. Junto al predominio de la ideología del Estado subsidiario que predominara en los países que encararon

---

<sup>79</sup> Rose-Ackerman, S., 2005. "Democracia y "Alta" corrupción". UNESCO. <http://www.unesco.org/issj/rics149/ackerman149.htm>. En este texto la autora subraya que a veces las empresas públicas pueden ser más eficientes que las empresas privadas, y que un monopolio privado es peor que uno público, pues es más difícil de controlar

<sup>80</sup> Vickers, J. y Yarrow, G., 1991. *Un análisis económico de la privatización*. México. Fondo de Cultura Económica.

esta estrategia, es interesante señalar que "todos los gobiernos se han valido de consideraciones de eficiencia para justificar la privatización"<sup>81</sup>, destacando las restricciones que afecten al sector público para desempeñar de forma óptima el doble papel de propietario de una empresa y agente prestador del servicio.

Suele argumentarse que, en la provisión estatal directa de servicios públicos, históricamente pesó más el punto de vista del proveedor (el propio Estado) que los intereses de los usuarios. Los servicios eran definidos y gestionados en función de los intereses de los prestadores y las preferencias de los consumidores tenían muy baja prioridad. Se aduce, por el contrario, que la provisión a través del mercado, viabilizada mediante las diversas modalidades de privatización, entraña la posibilidad de que prestadores privados, con el aliciente que les brinda el mercado, prioricen el interés de los clientes<sup>82</sup>.

Otros dicen que la cultura económica de las empresas estatales no busca obtener beneficios, sino operar sin déficit. "Como la maximización de beneficios lleva a minimizar los costos, si el primer objetivo es débil, también lo serán los incentivos para aumentar la eficiencia productiva"<sup>83</sup>. Inversamente, al menos en términos teóricos, la privatización genera una división del trabajo más transparente y permite segmentar responsabilidades: los propietarios y agentes privados buscan maximizar utilidades, y el poder público tiene el único objetivo de controlar el buen funcionamiento. Para el Estado, no tener que desempeñar el triple rol de propietario, agente y regulador público, implica reducir costos.

Esta razón, la más frecuente en favor de la privatización, no es la única. A partir de otros enfoques y teniendo en cuenta fundamentalmente las condiciones político-económicas de cada uno de los países donde se inicia el proceso privatizador, toma cuerpo un conjunto vasto y disímil de consideraciones que podrían sintetizarse de la siguiente manera<sup>84</sup>:

---

<sup>81</sup> Devlin, R., 1993. "Las privatizaciones y el bienestar social" in Revista de la CEPAL No. 49. Abril.

<sup>82</sup> Hayward, S. y Rodrigues, J., 1994. "Un nuevo paradigma para la gestión pública" in Kliksberg, B., *El rediseño del perfil del Estado. Una perspectiva internacional*. INAP. México. Fondo de Cultura Económica.

<sup>83</sup> Torre, J. y Gerchunoff, P., 1988, op. cit.

<sup>84</sup> Devlin, R., 1993, op. cit.

- Aparición de cambios en los sectores considerados estratégicos: las innovaciones tecnológicas ponen en cuestión la presencia de monopolios naturales en muchos servicios. Las distintas formas de producción de energía, de transporte y comunicaciones, permiten la introducción de la competencia en todos o algunos segmentos, según la naturaleza de la actividad. A menudo estos hechos técnicos llevan a la separación de actividades antes integradas o a su división en entidades geográficas autónomas, y hacen innecesario contar con empresas públicas en algunas áreas consideradas estratégicas en otro momento.

- Reubicación del sector privado: las transformaciones en el modelo de acumulación aparejan modificaciones en la división del trabajo entre el sector público y el privado. Cuando el capital privado tiene madurez apropiada, no es necesario que el sector público ejerza el rol empresarial. Además, las mayores posibilidades de acceso al mercado internacional de capitales de los operadores privados, permitiría al Estado transferir su responsabilidad de asegurar las inversiones necesarias para la modernización de los servicios de infraestructura.

- Credibilidad política: en países con fuerte tradición intervencionista, la decisión de privatizar oficia como una señal concreta de los gobiernos de su compromiso con el modelo liberal en auge, intentando mejorar así las expectativas de los agentes nacionales e internacionales. En América Latina, que sufre la continua inestabilidad de sus economías, la necesidad de revertir una imagen populista, se consideró imprescindible para inducir al sector privado nacional y al capital extranjero a invertir. En este sentido, la adquisición de activos estatales parece una opción atractiva, sobre todo en las empresas de servicios públicos que operan con mercados monopólicos o cuasi monopólicos asegurando escaso nivel de riesgo y grandes flujos de caja estables.

- Crisis fiscal y estabilización: la venta de activos estatales puede cubrir provisionalmente los déficits fiscales causados por la desestabilización macroeconómica. En tanto no haya posibilidad de reducir el gasto público, no se asuma la determinación de aumentar la presión fiscal, o las fuentes no

inflacionarias de financiamiento público se han agotado, las privatizaciones parecen un recurso alternativo para financiar los gastos corrientes

- Apaciguamiento de los acreedores extranjeros: en las recomendaciones en materia de políticas de estabilización y ajuste de los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, FMI) para los países en desarrollo, la privatización es presentada como una estrategia para revertir los problemas de sobreendeudamiento, despilfarro, nepotismo y corrupción que, según estos organismos, presentan las empresas cuando están en manos del Estado.

El diseño e implementación del programa de privatizaciones encarado por cada país tuvo variaciones según la primacía de algunas motivaciones sobre otras, originando alternativas diversas en materia de qué privatizar (empresas industriales o de servicios), a quién privatizar (a pequeños propietarios, para fomentar el "capitalismo popular de mercado", o a grandes grupos económicos, a capitales nacionales o extranjeros, etc.) y cómo privatizar (venta de acciones, venta total, mantenimiento de acción preferencial o *golden share* por parte del Estado, contratos de gerenciamiento, concesiones, etc., a través de venta directa, licitaciones u otras formas).

No obstante, todos los autores acuerdan que en el caso de los servicios públicos esenciales, con independencia del modo que se adopte, el Estado debe encarar nuevas formas o prácticas de regulación.

La organización de un acceso equitativo a las redes de servicios, la armonización de interfaces entre los diferentes operadores y prestatarios, o el control de los precios, las normas técnicas de calidad y la protección de los derechos de los usuarios en general, presentan problemas que sólo el Estado puede regular. De este modo, resulta más pertinente hablar de nuevas modalidades de intervención estatal<sup>85</sup>, donde la regulación externa de la empresa privatizada por el sector público deberá funcionar igual o mejor que si estuviera bajo la operación directa del gobierno.

---

<sup>85</sup> INAP, 1996, op. cit.

#### 4.3.5 Los organismos de control

Los organismos de regulación y control tienen como competencias primordiales el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los prestadores privados de servicios públicos y la protección de los derechos de los usuarios. Son instancias de "arbitraje", dada la notoria desigualdad de los dos sujetos entre los que debe mediar: uno, los prestadores privados, dispone de información, recursos técnicos, materiales y económicos y de una organización que les permite acceso directo a las instancias de decisión; el otro, los usuarios, forman un universo heterogéneo y disperso, con menor grado de información y (cuando existen condiciones monopólicas) sin posibilidad de elección.

Numerosos ejemplos de la literatura hacen referencia a esta situación. Los economistas de la Escuela de Chicago<sup>86</sup> advierten sobre el problema de la "captura" de las agencias de regulación por los operadores regulados, en la medida en que el contacto frecuente de ambas partes inclina a los reguladores a ser más receptivos a los argumentos de los prestadores. Por otra parte, la actuación en base a normativas más o menos vagas (como la fijación de tarifas "justas, razonables y no discriminatorias") otorga una discrecionalidad considerable a los reguladores respecto del modo de interpretarlas y crea más oportunidades para la influencia de los grupos de presión. La teoría del principal y el agente, considera la existencia de un actor ("principal") que delega en otro ("agente") la realización de una tarea. El agente cuenta con información a la que el principal no accede en forma directa, por lo que deberá procurar los incentivos apropiados para que el interés particular del agente coincida con el interés público que el principal debe resguardar.

Desde esta visión también se destacan las dificultades que enfrentan las autoridades reguladores (principal) para inducir a las empresas (agentes) a preservar el interés público en situaciones en las que estas últimas poseen mejor información sobre los costos operativos, y les es más fácil tomar decisiones de precios, producción e inversión según sus propios intereses (maximización de beneficios). Por esa razón se deben diseñar mecanismos que para la obtención de información fehaciente y concreta sobre el

---

<sup>86</sup> Stigler, G., 1971. "The theory of economic regulation", *Bell Journal* No. 2.

comportamiento de los agentes privados, además de instrumentos legales y/o fiscales para regular eficazmente el cumplimiento de los compromisos.

Simétricamente, los gobiernos tienen problemas (como "principal") para controlar el comportamiento de las agencias regulatorias (como "agentes"), ya que éstas poseen información superior sobre los efectos de sus políticas y no necesariamente sus objetivos como burocracia coincidirán con los de los ciudadanos o sus representantes. De este modo se corre el riesgo de priorizar, por ejemplo, cuestiones de agenda establecidas por la propia agencia reguladora, en función de aumentar su poder como un fin en sí mismo, o los objetivos profesionales de su personal, con vistas a asegurarse un puesto en la empresa cuando termine su mandato. También puede producirse cierta "estrechez" en la mirada profesional del personal que, al concentrarse estrictamente en los aspectos técnicos de su competencia, deje de lado otras cuestiones de índole no sectorial. Una forma efectiva de saldar el problema de la asimetría en la información en este caso sería "la existencia de mecanismos de integración de los ciudadanos en el proceso de definición, implementación y evaluación de la acción del sector público"<sup>87</sup>, en tanto que la calidad y cantidad de información que éstos posean permita un monitoreo efectivo del desempeño de la burocracia. Otro eje del problema es que la experiencia muestra que, por bien que se diseñe un sistema, si no se garantiza la independencia y neutralidad del que lo aplica, "acaba falseándose al servicio de intereses a corto plazo de los políticos (...) [Por eso] se exige una autoridad reguladora dotada al mismo tiempo de preparación técnica, independencia política y legitimidad democrática"<sup>88</sup>.

Considerando los problemas presentados, los requisitos esenciales para la constitución de instituciones regulatorias eficaces son<sup>89</sup>:

- Definir los sistemas reguladores (normativa y organismos) antes del inicio de la privatización de las empresas de servicios públicos. "Como mínimo

---

<sup>87</sup> Przeworski, A., 1996. "Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal – agente". Seminario Internacional Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado. BID – ONU. Brasilia, 16 – 17 de mayo.

<sup>88</sup> Ariño Ortiz, G., op. cit. 1995, pág. 23.

<sup>89</sup> Devlin, R., 1993, op. cit.; Ariño Ortiz, 1993, op. cit.; Vickers y Yarrow, 1991, op. cit.; Sherman, Roger, 1989. *The regulation of monopoly*. Cambridge University Press. Cambridge, MA.



sería prudente evitar la privatización simultánea de varios servicios públicos cuyos sistemas reguladores no se hayan probado todavía<sup>90</sup>.

- Articular los marcos regulatorios en base a normas impersonales y directas, claramente definidas y técnicamente coherentes con la capacidad administrativa de los futuros reguladores.

Los órganos reguladores deben ser entes públicos autónomos y los nombramientos del Directorio deben hacerse escalonadamente para no coincidir con los ciclos políticos. Su personal debe poseer un alto nivel de calificación técnica y condiciones salariales acordes con la responsabilidad de la tarea a ejecutar. El regulador debe disponer de un conjunto de sanciones claras, prácticas y de severidad creciente en caso de incumplimiento de la empresa.

Sólo la interacción efectiva entre los organismos reguladores y los ciudadanos puede asegurar su legitimidad. La inserción en los organismos colegiados (no sólo consultivos sino también decisores) de representantes de los distintos grupos y sectores sociales organizados que se verán afectados directa o indirectamente por las medidas, permitirá que se reviertan algunos "vicios" característicos del modelo intervencionista estatal tradicional.

#### ***4.3.5.1 Regulación y control de la calidad de los servicios públicos***

Uno de los temas fundamentales de la regulación es la definición de niveles específicos de calidad de los servicios. Un servicio público de calidad se apoya en un conjunto de expectativas que los usuarios reconocen como propias: precios razonables, suministro constante y confiable, facilidad de reparaciones ante el mal funcionamiento, seguridad, provisión de información. En términos generales, podrían agruparse en rubros tales como calidad del producto, nivel de oferta y relación empresa – usuario.

Junto a estos aspectos, una política de regulación y control eficaz de la calidad deberá estar acompañada de mecanismos de consulta a los usuarios y de un régimen de sanciones y compensaciones o resarcimientos ante el incumplimiento de las normas de servicio fijadas. Es fundamental la

---

<sup>90</sup> Devlin, R., 1993, op. cit.

instrumentación de mecanismos de consulta y de información, que permiten garantizar un control activo de los usuarios sobre la calidad<sup>91</sup>. Estos mecanismos deberán ser sistemáticos, para conocer su grado de satisfacción con el servicio ofrecido y para utilizar los resultados que arrojen estas consultas cuando se evalúe el desempeño de las empresas operadoras del servicio. La implementación de este tipo de iniciativas ofrece un insumo importante para el ejercicio de la "competencia comparativa" entre las distintas empresas de un mismo sector, dando lugar a la difusión pública de los niveles de rendimiento real de cada prestador, contrastando con los niveles contemplados en la normativa.

Estas condiciones no excluyen la obligación de los reguladores de realizar sus propios estudios de satisfacción de los usuarios, que incluyan preguntas sobre sus necesidades y expectativas y que indaguen sobre la medida en que las normas de calidad fijadas permiten brindar niveles de servicio adecuados.

Sin el control de los entes ad hoc y la ayuda de la sociedad, informada y activa, la ausencia total o en parcial de mecanismos de competencia hace que no sea posible lograr calidad y eficiencia en los servicios de utilidad pública.

Una regulación eficaz requiere, además, de un estricto sistema de sanciones para las empresas en caso de incumplimiento, y una compensación o resarcimiento para quienes se hayan visto afectados por las fallas en el servicio. Esta última cuestión constituye el problema más complejo, porque si los niveles de compensación son bajos, los usuarios sentirán que se presenta escasa atención real a sus inconvenientes o perjuicios y, al mismo tiempo, al operador le resulte más barato abonarlos y continuar con sus deficientes niveles de desempeño.

Evans<sup>92</sup> destaca la conveniencia de buscar opciones que den transparencia y ecuanimidad a las partes involucradas, con medidas destinadas a garantizar que la compensación recibida por los usuarios sea automática, para que el tiempo de espera no sea demasiado largo, o la

---

<sup>91</sup> Evans, R., 1995. "Customer Rights and Company Duties: a Framework". Conferencia dictada en el Centre for the Study of Regulated Industries. Londres

<sup>92</sup> Evans, R., 1995, op. cit.

implementación de una revisión de los precios que, ante el incumplimiento de las normas generales del servicio, implicara para la empresa penalizada la pérdida de una parte de sus ingresos.

El problema del equilibrio calidad - precio se agudiza cuando el costo de mejoramiento de la calidad es muy alto. En la determinación de las ecuaciones más favorables, la "posibilidad concreta de pagar" que tengan los consumidores no debe pesar en la evaluación de la calidad de los servicios públicos imprescindibles. La protección de la calidad del servicio debe basarse en el principio de equidad, asegurando que todos puedan acceder a buenos servicios de utilidad pública, en cuyo caso deberían preverse los subsidios correspondientes.

La política de regulación y control de calidad adopta criterios más amplios de reglamentación a los fines de abarcar los siguientes aspectos:

- fijación de precios o tarifas que garanticen una redistribución equitativa de la riqueza en base a los derechos sociales y consideraciones equitativas;

- establecimiento de reglas vinculadas a la presencia o ausencia de ciertos requisitos en los productos y/o servicios o procesos productivos o a la adopción de ciertas conductas por parte de las empresas que las producen. Los criterios centrales para la fijación de estas normas se deberían discutir con diversas entidades (organizaciones de consumidores, productores de materias primas o tecnologías, otros organismos públicos, representantes sindicales) "lo cual implica un proceso de establecimiento (...) largo, complejo y, con frecuencia, compromisorio"<sup>93</sup>;

- la obligación de proporcionar "información comprensible, como para que sus destinatarios puedan ser efectivamente libres de escoger en base a la misma"<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Majone, G. y La Spina, A. (1993) "El Estado regulador". In *Gestión y Política Pública*. Vol. II No. 2, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México, julio-diciembre

<sup>94</sup> Idem.

#### **4.3.5.2 La regulación económica vs. regulación social**

La regulación consiste en mediar entre los intereses de las empresas privadas y los intereses de los usuarios o de la sociedad, garantizando la prestación eficiente y eficaz del servicio.

La transferencia de servicios de utilidad pública al sector privado plantea al Estado una serie de nuevas encrucijadas porque "el grado de competencia existente en el mercado y la eficacia de la política de regulación, tienen en general mayores efectos sobre la actuación que la propiedad en sí misma<sup>95</sup>". Las implicancias que trae aparejada esta afirmación aparecen reflejadas en las discusiones acerca de los alcances de la intervención del Estado como regulador.

Se puede diferenciar la regulación económica de la social en función de los diferentes fundamentos presentes en cada una de estas modalidades reguladoras<sup>96</sup>. En el primer caso, la atención del Estado se centra fundamentalmente en la prevención o el control del poder monopólico, mientras que la regulación social debe tender a corregir una amplia gama de efectos colaterales o características externas de las actividades económicas, como el medio ambiente, la seguridad, la salud pública o los intereses de los consumidores.

#### **4.3.6 La regulación económica tradicional**

Las formas tradicionales de regulación económica se basan en el establecimiento de precios en función de los costos (conocido como costo-plus) o en la fijación de una tasa de retorno máxima sobre el capital. Pero estas formas de regulación comenzaron a ser cuestionadas en las décadas del '70 y del '80, por su falta de incitación a una gestión eficaz en la medida que no proveen incentivos para la producción a costos mínimos. En la actualidad, las nuevas modalidades de regulación económica plantean una gama de alternativas diferentes.

---

<sup>95</sup> Vickers, J. y Yarrow, G., 1991. Op. cit.

<sup>96</sup> Majone, G. y La Spina, A. (1993), op. cit.

En el mundo real, los precios de segundo óptimo de Ramsey<sup>97</sup> tienen varios problemas a la hora de aplicarlos. Por ello, se desarrollaron mecanismos reguladores para acercarse a este ideal. Todos estos mecanismos intentan cubrir el déficit en que incurriría la empresa si fijara un precio igual al costo marginal, y a la vez reducir al mínimo los costos sociales de mantener precios más altos. Mientras que una empresa pública puede operar sin beneficios y minimizar el mark-up necesario sobre el precio competitivo, a una empresa privada se le debe conceder cierta tasa de retorno sobre las inversiones y el servicio que presta.

#### **4.3.6.1 Regulación por Costos y por Tasa de Retorno**

La regulación por costos (cost-plus) y la regulación por tasa de retorno (ROR) son las formas clásicas de regulación de los servicios de utilidad pública

La cost-plus es la alternativa más empleada en Europa. Su idea básica consiste en permitir a las empresas un excedente sobre los costos, que se puede interpretar como una recompensa por el riesgo empresarial. La firma reporta sus costos, los costos esperados, la estimación de la función de demanda, y hace una propuesta de precios. Basado en esta información, el regulador examina los beneficios de la empresa regulada y rechaza o acepta los precios.

La regulación por tasa de retorno (ROR) que se usa en los Estados Unidos concede a la empresa regulada un beneficio "justo". Usualmente, consiste en tres etapas. En la primera, el regulador examina los costos de la empresa y determina cuáles son los más relevantes para llevar a cabo la actividad regulada. Luego, el regulador determina la tasa de retorno "justa", basado en la tasa del mercado más una prima de riesgo. Finalmente, se determinan los precios que cubren los costos identificados en el primer paso y la tasa de retorno.

---

<sup>97</sup> Precios de regulación que teóricamente maximizan el bienestar social cubriendo el déficit del monopolio natural y que serían la mejor respuesta, aunque subsiste el problema de la eficiencia productiva que tampoco se garantiza con los precios de Ramsey, porque se le garantiza a la empresa la cobertura del déficit.

La regulación por costos tiene varios límites. Sappington<sup>98</sup> señala, por ejemplo, que la ROR no da a la empresa ningún incentivo para reducir costos, es decir, para aumentar la eficiencia productiva. Por el contrario: al relacionar los beneficios con los costos, la empresa tiene incentivos para “inflar” los costos y negociar precios y beneficios más altos. También la empresa regulada tiende a elegir una relación capital-trabajo sesgada a favor del capital (efecto Averch-Johnson<sup>99</sup>). La ROR tiene altos costos administrativos de información y de control, pues el regulador debe verificar los datos que reporta la firma. Además, los usuarios asumen la carga del riesgo pagando los aumentos en el precio del servicio. Esto reduce aún más el incentivo a la eficiencia interna. Mientras que los aumentos de costos suelen llevar a aumentos de precios, las reducciones de costos no incentivan a la empresa a fijar precios más bajos. Por último, le facilita a la empresa la práctica del cost shifting, o traslado de costos de actividades no reguladas a actividades reguladas, para aumentar los beneficios garantizados.

En ambos casos (por tasa de retorno y cost-plus) los costos que informan las empresas y la valoración de sus activos son muy importantes. En la regulación cost-plus esto es obvio: la restricción enlaza las ventas a los costos y hay fuertes incentivos para manipular artificialmente los costos, o mentir acerca de su cuantía. Para los gerentes es “racional” despilfarrar recursos, por ejemplo, capacidad excedente, edificios lujosos, actividades de lobby, gastos excesivos en publicidad, laxo control de los precios de los insumos o menores esfuerzos de los gerentes<sup>100</sup>. En estas circunstancias existen, además de estas formas de despilfarro, oportunidades y fuertes incentivos para estrategias ilegales, como manipulación de la contabilidad y falsificación de datos (fraude), etc. La consecuencia de reportar costos superiores al regulador es la siguiente: el regulador debe tomar en cuenta los costos medios más altos, y permitir que la empresa fije un precio más alto que el precio de segundo óptimo; así, los usuarios pierden.

---

<sup>98</sup> Sappington, D. E., 2002 “Price Regulation”, in Cave, M. et al. (eds.), *Handbook of Telecommunications Economics* 1.

<sup>99</sup> Tendencia de los monopolios regulados a acumular más capital del que necesitan. Suele producirse cuando una agencia reguladora autoriza tasas de dividendos basadas en un porcentaje de las existencias de capital fijo

<sup>100</sup> Los gastos en publicidad son particularmente interesantes, pues no sólo representan costos; también pueden aumentar la demanda y desplazar la curva de ventas.

La asimetría de información entre el regulador y la empresa regulada facilita una regulación favorable a través de estos métodos, legales o corruptos. Pero existe la posibilidad de que el regulador descubra las irregularidades y sancione a la empresa. Esto puede llevar al pago de sobornos o a conceder favores a miembros de la agencia reguladora. Por ejemplo, el regulador puede hacer una auditoría minuciosa y detectar comportamientos oportunistas. Estos monitoreos pueden ser realizados por consultores especializados, en cuyo caso hay incentivos para que la empresa regulada silencie a quienes los llevan a cabo, mediante sobornos directos u otros favores, para que no reporten las infracciones que ha cometido.

Por último, el peligro de captura está particularmente presente en las renegociaciones de precios, tanto en la regulación por tasa de retorno como en la de cost-plus, porque se caracterizan por su alto nivel de discrecionalidad. Existen pocas reglas claras y transparentes a la hora de negociar los precios y ambas partes tienen un gran margen de decisión en las negociaciones. Además, los gerentes a cargo de las negociaciones y los reguladores tienen contacto frecuente y muchas veces desarrollan relaciones de amistad y de confianza recíproca. Si bien esto puede reducir los costos de transacción de las negociaciones, el riesgo de corrupción y de captura es más alto.

#### **4.3.7 Formas de regulación económica más modernas**

##### **4.3.7.1 Regulación por Incentivos**

A causa de los problemas de eficiencia asignativa y de eficiencia productiva de las regulaciones tradicionales basadas en costos, fueron diseñadas otras formas de regulación.

La Regulación por precios (*price-cap regulation*), consiste en establecer límites, definiendo un cuadro o nivel tarifario promedio en un cierto momento, ajustable en base a la evolución de Índice de Precios al Consumidor menos un valor acordado ( $x$ ), sin vincular estos límites a los costos de la empresa. El  $IPC - (x)$ , utilizado en Gran Bretaña, hace que el aumento medio de los precios regulados sea menor que la tasa de inflación interna, permite una disminución progresiva de tarifas reales e impulsa a la innovación y la reducción de costos.

No obstante, la regulación por *price cap* no puede hacer abstracción completa de los costos porque, para la redefinición periódica de la tarifa, cada negociación requiere inevitablemente información. Además, en contextos económicos de gran inestabilidad, tiene un inconveniente adicional, porque la variación absoluta en el nivel de precios y la variabilidad de los precios relativos influyen directamente sobre este sistema. Cualquier modificación en los precios relativos de los insumos puede llevar a las empresas a la obtención de grandes niveles de ganancia o pérdida y existe el riesgo de que reduzcan su nivel de calidad en el servicio como forma de aumentar sus beneficios sin modificar las tarifas. "Los sistemas de techo de precios resultan inferiores a las regulaciones por tasa de beneficios cuando los precios de los insumos que utiliza la empresas tienen una variabilidad alta, ya que el nivel inicial que debe establecerse a las tarifas para que la firma sea rentable tiende a ser más alto y la brecha entre el precio y el costo marginal termina siendo mayor que la que se establece cuando se regula en base a una tasa de retorno o de beneficios prefijada<sup>101</sup>".

Se considera que esta forma de regulación garantiza una menor conflictividad respecto de la búsqueda de información necesaria por el regulador y limita su discrecionalidad, ya que tiene el deber de vigilar que la empresa cumpla con esta fórmula, pero no debe intervenir en las decisiones específicas acerca de los precios.

En la regulación por incentivos también existen menos oportunidades para la captura. La idea de que los incentivos, creados por las normas, regulan a la empresa elimina una gran parte de la discrecionalidad que se observa en la regulación basada en costos. Mientras que en esta última los agentes públicos deben controlar continuamente la información que reciben, y negociar de forma regular con los gerentes, la regulación por precios techo evita el contacto permanente. En teoría, la aplicación casi automática de las reglas, que además suelen ser transparentes, minimiza el peligro de captura por la regulada.

---

<sup>101</sup> Gerchunoff, P. 1992. *Privatizaciones en la Argentina*. Instituto Di Tella, Buenos Aires. Pág. 119.



En la práctica, las diferencias entre las regulaciones por costos y por price-cap son menos obvias y se esfuman los límites entre ambos tipos de regulación. El factor (x) de la regulación IPC-(x) se calcula en la práctica de modo que garantice cierta rentabilidad, es decir, una tasa de retorno determinada. En las revisiones periódicas de los precios techo, los nuevos precios dependen de los costos y beneficios observados por el regulador en el pasado. El incentivo para reducir los costos depende de forma crucial del *regulatory lag*: cuanto más corto sea el período entre dos revisiones, menor será el incentivo para reducir los costos, porque la empresa prevé que el regulador tomará en cuenta los beneficios realizados al revisar los precios.

La situación vuelve a parecerse a la de la regulación tradicional. Como los costos influyen en los precios permitidos, retornan los incentivos para trasladar costos de actividades no reguladas a actividades reguladas. Hay incentivos para inflar los costos poco antes de las revisiones de precios, a través del despilfarro o de la manipulación de la información y, por otro lado, a la hora de renegociar los precios techo, el regulador debe recoger y controlar datos de costos y beneficios de las empresas. Existe otra vez una interacción personal entre el regulador y el regulado, y un riesgo de captura, porque las empresas ineficientes pagan para que el regulador no sancione un comportamiento ilegal (manipulación de costos, por ejemplo), o para omita la ineficiencia (real) de la empresa.

Además de estas discrepancias entre la teoría y la práctica, la regulación por incentivos tiene problemas intrínsecos. Por eso, la manera más fácil de reducir costos consiste en reducir la calidad, cosa que equivale a un aumento disimulado de precios. Mientras que la regulación por costos puede llevar la calidad al nivel óptimo, la regulación por incentivos puede generar graves problemas en la calidad del servicio.

Por ello, las regulaciones de precios techo suelen estar acompañadas por regulaciones de calidad, pero también estas regulaciones pueden ser objeto de captura. Se puede influir activamente en los objetivos de esta regulación en el proceso legislativo. Las empresas reguladas pueden hacer lobby en favor de regulaciones laxas, o presionar a los políticos argumentando que la calidad cuesta y lleva a tarifas más altas. Las empresas pueden intentar

influir directamente en las normas regulatorias a través de sobornos y favores a los políticos y a los administrativos que preparan los proyectos de normas y realizan los peritajes. Luego, con la regulación en vigor, la empresa puede tratar de pagar sobornos al ente de control para que no revele infracciones, si los costos de la corrupción son más bajos que los de cumplir la regla.

Tampoco es seguro que el regulador cumpla su promesa de no reducir los precios (según las ganancias de eficiencia de la empresa regulada) antes de la revisión. Frente a beneficios extraordinarios, el regulador puede ceder a presiones políticas para ajustar los precios a la baja antes de lo previsto. Esto sería quitaría los incentivos de reducir los costos y reintroduciría el impulso a despilfarrar recursos o manipular costos, con peligro de actos corruptos para ocultar esas acciones. Pero cuando el regulador respeta los tiempos de revisión, la regulación por precios techo puede permitir beneficios extraordinarios, que generan problemas políticos y distributivos si la empresa puede optar por no suministrar servicio en zonas o a grupos donde el costo sea alto sin incurrir en sanciones (el llamado *cream-skimming* o *red-lining*). Este aspecto es muy sensible para la sustentabilidad de las participaciones privadas en la prestación de servicios públicos, ya que para la población es difícil entender que una empresa de servicios públicos obtenga altos beneficios y deje al mismo tiempo sin servicio a parte de la población. Así, la corrupción puede servir para definir en el contrato las zonas de suministro, y para ocultar los beneficios reales o la manipulación de los costos.

La Teoría de los Mercados Desafiados dice que estos mercados sufren la amenaza de competencia potencial en su más alto nivel<sup>102</sup>. Esta teoría ha ejercido considerable influencia sobre algunos autores<sup>103</sup> que plantean que, bajo estas condiciones no son necesarias las reglamentaciones para lograr el comportamiento eficaz de un monopolio. De todas formas, reconocen la necesidad de regulación directa en aquellos mercados y submercados donde no hay amenaza de entrada y tampoco puede crearse.

---

<sup>102</sup> Vickers, J. y Yarrow, G., 1991. Op. cit.

<sup>103</sup> Baumol, W., Panzar, J. y Willig, R., 1982. *Contestable markets and the theory of industry structure*. Harcourt, Nueva York.

La Regulación conjunta (*yardstick regulation*) propone un esquema de "competencia por comparación" en la cual diferentes empresas monopólicas de un mismo sector son reguladas a través de idénticos niveles de precios. Este tipo de regulación puede aplicarse a las actividades donde operen varias empresas en mercados que pueden ser comparados, como el transporte de pasajeros en ciudades medianas y grandes<sup>104</sup>.

Más allá de las variadas técnicas utilizables en la regulación económica, el encuadre teórico común que respalda el carácter privado o público de un bien obedece a criterios de orden tecnológico: la presencia estatal se justifica por su naturaleza indivisible, la presencia de externalidades o su condición de monopolio natural, y se priorizan especialmente los aspectos relacionados con el costo y la eficiencia productiva. Las diferencias teóricas entre las modernas formas de regulación y las tradicionales no son tan nítidas en la práctica. La asimetría de información entre el regulado y el regulador, en ambos casos, lleva a que los costos que la firma declara y su evaluación por el regulador tengan un papel clave. La empresa puede obtener una renta por su ventaja informativa o incentivos para defender esta renta a través de la captura y de la corrupción.

#### **4.3.7.2 La regulación social**

Este tipo de regulación inscribe en una lógica distinta la intervención estatal, que abarca criterios o valores de naturaleza no comercial, como la "aspiración" (permitir que los individuos evalúen las condiciones del bien existente y se procuren las que elijan); la "diversidad" (mantener y promover la variedad de ambientes económicos, culturales y sociales a través de la acción pública); la "mutualidad" (dar a cada ciudadano un mínimo de recursos materiales para permitirle el acceso a oportunidades no comerciables) y la "virtud cívica" (favorecer la participación de los ciudadanos en el manejo público)<sup>105</sup>.

La regulación económica y la social, y los objetivos a los que apunta cada una de ellas no son excluyentes. La posibilidad de conjugar los distintos

---

<sup>104</sup> Gerchunoff, P., 1992, op. cit..

<sup>105</sup> Stewart, R., 1981. "Regulation, innovation and administrative law: a conceptual framework" in California Law Review, vol. LXIX.

criterios dependerá principalmente de las capacidades político institucionales conferidas a los organismos encargados de llevar a la práctica las tareas de regulación y control de los servicios públicos en cuestión.

## **4.4 La corrupción y la captura del estado**

### **4.4.1 Corrupción y Gobernabilidad**

En los últimos 40 años se han realizado más estudios de corrupción que en cualquier periodo de la historia. En el pasado este aspecto de la conducta humana tuvo una atención limitada, aún cuando su incidencia ha tenido consecuencias desastrosas. Puede asumirse entonces, que cierto grado de corrupción por parte de los servidores públicos ha sido aprobado o aceptado por la sociedad<sup>106</sup>.

Sin embargo, algunos ejemplos indican que se puede esperar, inculcar y practicar un estándar más alto, que fortalezca la lealtad entre gobernantes y gobernados y aumente el prestigio del cargo público. Empero, el abuso del cargo público persiste.

Joseph Nye<sup>107</sup> define la corrupción como "un comportamiento que se desvía de las tareas originales de un cargo público para obtener beneficios de orden pecuniario o relacionados con el status personal; o que viola la ley contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia personal". Como ocurre en las ciencias, mientras más atención se le da a un tema, éste se complejiza.

Según este autor, la corrupción ha sido encontrada en todos los sistemas políticos, en todos los niveles de gobierno y en el suministro de los bienes y servicios públicos más escasos. Varía en origen, incidencia e importancia entre diversas regiones geográficas, estados soberanos, culturas políticas, economías nacionales, y sistemas administrativos. Es facilitada por el contexto social (incluyendo influencias internacionales y transnacionales) en que el poder público es ejercido y también por un entorno político inestable, una economía inestable, una distribución de ingresos ineficiente, un gobierno poco representativo, ambiciones empresariales, privatización de recursos

---

<sup>106</sup> Caiden, Gerald E., 2007. *Where Corruption Lives*, Kumarian Press. Bloomfield.

<sup>107</sup> Nye, Joseph, 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review* 61. Junio.

públicos, y dependencia exterior. Tiene múltiples causas, toma diferentes formas y no puede ser medida de una forma precisa, dada la variabilidad de su naturaleza.

Así como hay una gran diversidad de comportamientos corruptos, también existen múltiples factores contribuyentes. Cualquier forma de interacción humana en la arena pública puede ser distorsionada para buscar cierto beneficio personal. Pero mientras que existen oportunidades en todos los sistemas, el grado de corrupción varía ampliamente entre individuos, instituciones públicas, culturas administrativas y regiones geográficas.

Aunque la actividad política históricamente se considera el área más desprovista de principios definidos, diversos códigos legales han evolucionado para regular las relaciones internacionales, obligaciones entre gobernantes y burócratas, la ejecución de las leyes civiles, y la conducta de servidores públicos. La mayoría de los Estados modernos han tipificado los delitos de corrupción negligencia de poder, y establecido mecanismos necesarios para castigar a funcionarios corruptos. Sin embargo, las leyes no son las mismas en cada país, y existen importantes diferencias y zonas grises entre una regulación y otra.

#### **4.4.2 Efectos de la Corrupción**

La corrupción tiene efectos adversos, directos e indirectos. Afecta negativamente las decisiones políticas, lleva a un manejo ineficiente de recursos y beneficia a los corruptos en detrimento de los que cumplen con la ley. Sus costos son enormes. Rebaja la autoridad moral, debilita la eficiencia de las acciones gubernamentales, incrementa las oportunidades del crimen organizado, incrementa la carga fiscal a los contribuyentes, y tiene un impacto directo en los pobres. Si pasa inadvertida, la corrupción oficial erosiona progresivamente el Estado, incluyendo la disciplina que permite un buen gobierno.

Por otra parte, las consecuencias económicas de la corrupción han llevado a los negocios internacionales a modificar sus actas constitutivas y sus sistemas contables y a formar grupos de presión para que los gobiernos sancionen malas prácticas de negocios.

#### **4.4.3 Cómo atacarla**

La corrupción puede ser reducida y contenida a través de medidas adecuadas, pero mientras las causas subyacentes persistan, es difícil eliminarla por completo. Este problema tan complejo, envuelve diversos factores y fuerzas, tiene muchas facetas y, más aún, nadie es inmune a él.

Diversos países han combatido efectivamente el problema de la corrupción, implementando mecanismos para intercambiar información, incluyendo comités especiales y asociaciones formados por expertos en este campo. Sus campañas anticorrupción incluyen técnicas especiales para identificar distintas formas corruptas, prohibiéndolas e investigando a los sospechosos. La sociedad civil juega un importante papel en estos esfuerzos.

El primer blanco estratégico debe de ser la corrupción política. Los líderes deben comprometerse a erradicarla, dando el ejemplo. Su comportamiento ético es necesario, ya que de ellos depende el respeto y la confianza del pueblo en el sistema de gobierno. Sin embargo, la voluntad política requiere de la presión constante de una ciudadanía que no tolere la corrupción gubernamental y vigile la integridad de los bienes públicos. Para ello, la sociedad debe estar informada sobre los comportamientos inaceptables y los medios disponibles para combatirlos. La educación en esta área debe ser reforzada constantemente por los medios de comunicación y el mismo gobierno.

#### **4.4.4 La injerencia de grupos de interés en la formulación de políticas**

Numerosos grupos influyen en la formulación e implementación de políticas procurando obtener resultados acordes con sus intereses y estrategias. Hay autores que ven la participación de grupos de presión en los procesos de formulación de políticas como algo beneficioso para la sociedad en general. Stark y Brusz<sup>108</sup>, por ejemplo, enfatizan los efectos positivos de los procesos de transformación post socialista en Europa Central y del Este, elogiando especialmente la integración de grupos de interés adicionales en los

---

<sup>108</sup> Stark, D. y Brusz, L., 2001. "One Way or Multiple Paths: For a Comparative Sociology of East European Capitalism" in *American Journal of Sociology*, volumen 106.

procesos de decisión, la reducción de los problemas de coordinación y el alivio de la carga gubernamental en materia de funciones regulatorias<sup>109</sup>.

También hay estudiosos de la política y la economía que analizan estas conductas desde el punto de vista de los *lobbies*<sup>110</sup> en ciertos sistemas políticos como el norteamericano, donde son legales y están regulados. Muchos han ocupado de esta problemática en el marco de la economía política y de la "*public choice theory*", siguiendo la idea de búsqueda de rentas iniciada por Buchanan y Tullock<sup>111</sup> y desarrollada en Tullock<sup>112</sup> y Krueger<sup>113</sup>. No obstante, ese enfoque no alcanza a explicar los mecanismos que se operan en los países en vías de desarrollo o en transición, donde tienen gran ascendiente ciertos actores no organizados como grupos de presión en el sentido clásico<sup>114</sup>.

Otros autores los estudian desde la óptica de la corrupción. Ejercer influencia sobre las decisiones del gobierno es visto como un factor negativo, puesto que está implícito que actores sin legitimidad directa y democrática forman un cartel de intereses y reemplazan procesos de decisión democráticamente regulados y controlados, por arreglos "desde adentro". En este contexto, Hellman et al.<sup>115</sup> dicen que hay "captura del Estado" cuando nuevos empresarios conquistan el proceso de toma de decisiones políticas mediante actos corruptos.

De este modo, los efectos de la presión ejercida por actores no gubernamentales sólo pueden ser evaluados caso por caso. Del análisis de diferentes trabajos sobre esta temática<sup>116</sup>, surge que, en primer lugar, debemos estudiar a los actores involucrados en el proceso: considerando sus características, sus estrategias para ejercer influencia y, en su caso, las alianzas que forman.

---

<sup>109</sup> Stark, David y Bruszt, László, 1998, *Post-socialist pathways*. Cambridge University Press, Cambridge.

<sup>110</sup> Idem.

<sup>111</sup> Buchanan, J. M. y Tullock, G., 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press. Ann Arbor

<sup>112</sup> Tullock, G., 1967. "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft", *Western Economic Journal* 5.

<sup>113</sup> Krueger, A., 1974. "The Political Economy of the Rent-seeking Society", *American Economic Review*, 64.

<sup>114</sup> Pleines, Heiko, 2006. "Social partners and captors". *Romanian Journal of Political Science*. No. 62.

<sup>115</sup> Hellman, Jones y Kaufmann, 2000. Op. cit.

<sup>116</sup> Pleines, Heiko, 2006, op. cit.

#### **4.4.4.1 Características de los actores**

Los trabajadores se pueden agrupar en sindicatos oficialistas u opositores, con diferente grado de organización y legitimidad. También existen las cámaras empresariales que pueden ser grandes y sólidas o pequeñas y mal armadas.

Ocurre lo mismo sectorial y regionalmente. En algunos países hay sectores fuertes, acostumbrados a ejercer presión<sup>117</sup>. En otros, las asociaciones regionales informales, que reúnen a empresarios de distintas ramas de actividad y a políticos, alcanzan considerable influencia nivel nacional<sup>118</sup>.

También los consumidores pueden agruparse en organizaciones no gubernamentales, para ofrecer un frente unido ante aspectos de precios o calidad de los servicios de utilidad pública. Las acciones individuales suelen ser poco efectivas frente a decisiones gubernamentales, de las asociaciones patronales o de trabajadores.

#### **4.4.4.2 Estrategias para ejercer influencia**

Según las características de los actores, se utilizan fundamentalmente cuatro estrategias para influir en la política, que remiten a los patrones de interacción entre los actores económicos y los gubernamentales.

a) Los actores poco o mal organizados se ven obligados a adoptar una *estrategia de cooperación* con los miembros gubernamentales y los partidos políticos. En este caso, se intercambian información y opiniones, buscando ser escuchados a la hora de definir políticas. A veces se establece una *estrategia de cooperación por rama de actividad* como el *tripartismo*<sup>119</sup>, generalmente poco provechosa.

---

<sup>117</sup> Como el agrícola, el bancario o el energético. Cfr. Kotkin, S. y Sajo, A. (eds.), 2002. *Political corruption in Transition*. Central European University Press. Budapest; Ledeneva, A. y Kurkchiyan, M., (eds.), 2005. *Economic crime in Russia*. Kluwer, La Haya.

<sup>118</sup> Kerstin, Z., 2004. "The captured region. Actors and institutions in the Ukrainian Donbass", in Tatur, M. (ed.), *The making of regions*. Wissenschaftsverlag, Wiesbaden; Puglisi, R., 2003 "The rise of the Ukrainian oligarchs", *Democratization*, 3.

<sup>119</sup> Consejos que reunían sindicatos, empleadores, organizaciones y representantes de estatales para discutir la política económica en la República Checa. El *tripartismo* tuvo poco éxito por sus opiniones no vinculantes. Cfr. McMenamin, Ian, "Business interest associations", in Pleines, Heiko 2006., op. cit.



b) Cuando los actores cuentan con una sólida organización, la modalidad más empleada es la *estrategia de captura legal*, basada en redes informales y en la representación de sus intereses por partidos políticos, que ya existen o que ellos mismos forman. También hacen donaciones legales a partidos políticos existentes, ubican a partidarios leales en puestos públicos o movilizan la opinión pública buscando monopolizar la influencia en las decisiones del poder ejecutivo.

c) La *captura ilegal* se da esencialmente mediante redes de corrupción política, ejercida mediante sobornos a funcionarios públicos.

d) La *estrategia de confrontación* emplea protestas y huelgas masivas para la interesar a la opinión pública, y promueve acciones legales para presionar a los actores gubernamentales.

Además de estos casos "puros" son posibles las combinaciones: *captura legal* y *cooperación*; *cooperación* y, si no da resultado, *confrontación*, y así sucesivamente.

#### **4.4.4.3 Agrupamiento de los actores**

Otros factores que sirven para explicar la influencia de los actores no gubernamentales sobre los decisores políticos económica son las *reglas*, los *recursos* y la *posición en la red*.

a) Hay *reglas* que marcan conductas obligatorias para todos y otras específicas para ciertos actores, que los benefician o los perjudican. Las reglas generales regulan el *lobby* o el financiamiento de los partidos políticos y definen claramente las fronteras entre las estrategias de captura legal y la ilegal.

b) Los *recursos* que se tienen influyen sobre la estrategia a elegir. En las *estrategias de cooperación* y *de captura legal*, es excluyente la información, aunque la *expertise* y los contactos personales también son significativos. Para una *estrategia de captura ilegal* es indispensable disponer de recursos financieros no monitoreados, para poder pagar a los funcionarios.

Para todas estas estrategias, el acceso a los medios de comunicación masiva puede ser ventajoso como forma de presentación de su punto de vista a los funcionarios o para apoyarlos en sus campañas electorales. Una *estrategia de confrontación* presupone una *base multitudinaria de personas* que puedan ser movilizadas para protestar, aumentar el grado de involucramiento y la presión pública sobre los actores políticos<sup>120</sup>. El repertorio de medios limita la selección de estrategias posibles y parece ser el factor más importante para explicar la opción adoptada: la confrontación, sin un apoyo masivo no tiene futuro y la captura ilegal no es posible sin abundantes recursos financieros.

c) Además, las posibilidades de los actores no gubernamentales para influir en el diseño de políticas dependen también de sus contactos con los decisores políticos del Estado. La *calidad de esos contactos* se denomina "*posición en la red*"<sup>121</sup>.

Para su análisis se pueden aplicar dos criterios. Uno analiza el *número de contactos directos e indirectos* (por ejemplo, la cantidad de actores relevantes con los que es posible hacer arreglos). El otro estudia la posibilidad de hacer que los funcionarios se anulen entre sí, situación que Burt<sup>122</sup> denomina "*agujero estructural*" y surge cuando no hay cooperación entre actores gubernamentales. Si los miembros del gobierno no intercambian información, los otros actores pueden manipular a un funcionario haciéndole creer que están actuando según ordenó otro agente estatal. Si hay conflicto entre funcionarios, los actores no gubernamentales pueden inclusive aliarse con uno para enfrentar a otro.

Aunque la formación de grupos de presión y la importancia de las redes de corrupción difieren considerablemente, el potencial de los actores sociales para ejercer influencia depende en todos los casos del agrupamiento de

---

<sup>120</sup> El principal interés de los actores no gubernamentales en influenciar las decisiones en material de política económica se toma como dato, porque los actores no interesados no se incluyen en el análisis. La excepción es el caso de estrategia de confrontación basado sólo en medios legales. Esto, sin embargo, requiere una violación (al menos presunta) de la legislación por parte de los actores gubernamentales y, además, tribunales independientes. En tal caso, el único recurso relevante sería la competencia legal.

<sup>121</sup> Burt, R. S., 1992. *Structural holes. The social structure of competition*. Harvard University Press, Cambridge.

<sup>122</sup> Burt, R. S., 1992, op. cit.

actores que están del lado del Estado. En este contexto podemos distinguir tres escenarios:

a) Si los actores estatales están unidos y son capaces de actuar de forma consistente pueden reducir a los actores sociales al rol de consultores, haciéndolos adoptar una *estrategia de cooperación*.

b) Si hay *agujeros estructurales* abiertos entre los actores estatales, los no estatales podrían adoptar una *estrategia de captura* o, incluso, de *confrontación*. Si los agujeros estructurales pueden ser cerrados mediante un compromiso, se crean redes cohesivas en el campo político, incorporando actores no gubernamentales de importancia.

c) Si existiera un agujero estructural entre por lo menos dos actores estatales importantes, como el poder ejecutivo y el legislativo, el resultado es un *bloqueo de la toma de decisiones económicas* en todos los campos donde el Parlamento no pudiera ser obviado.

Tomando en cuenta con quién se relacionan los actores, se puede elaborar un listado de acciones tendientes a "capturar el Estado".

#### **Relación con los funcionarios**

- Contacto personal, asesoría
- Dar información a los funcionarios (datos, estadísticas, proyectos de ley);
- Cooperar con comisiones legislativas y ejecutivas;
- Ubicar partidarios leales en empleos públicos clave;
- Hacer donaciones legales a los partidos y a los políticos;
- Sobornar a los partidos y a los políticos (corrupción política)

#### **Relación con la opinión pública**

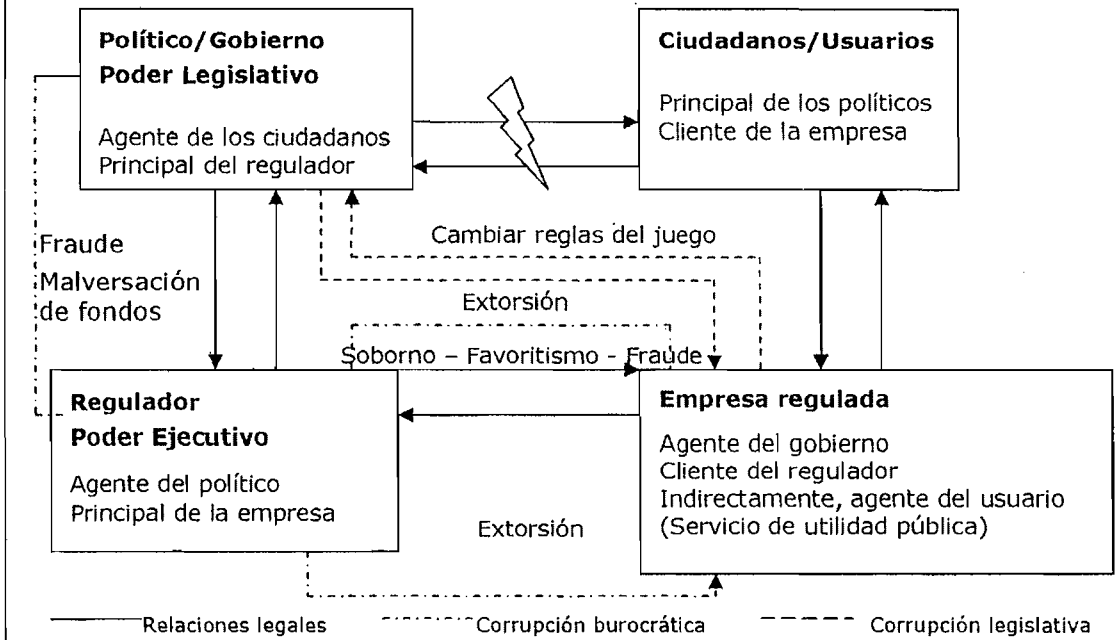
- Dar información a los medios masivos de comunicación (declaraciones a la prensa, entrevistas, datos, estadísticas);
- Organizar campañas publicitarias
- Organizar acciones masivas (demostraciones, boicots, petitorios)

#### **Acción legal**

- Promover acciones judiciales contra leyes y normativas
- Iniciar demandas contra funcionarios públicos.

El siguiente gráfico muestra los actores y los tipos de corrupción que pueden darse entre ellos.

### Actores de los procesos de regulación y posibles relaciones corruptas



#### 4.4.5 Captura del Estado y corrupción en los entes de regulación

Varios autores, como Savas<sup>123</sup> y Torres<sup>124</sup>, postulan que privatizar reduce la corrupción. Otros, como Rose-Ackerman<sup>125</sup>, Stiglitz<sup>126</sup> y Boehm et al.<sup>127</sup> advierten que, dados los rasgos intrínsecos de los sectores, los grupos de interés podrían tener nuevas ocasiones de corrupción y presión con la privatización y la regulación. También la teoría de la elección pública ("public choice") y la escuela de Chicago cuestionan la regulación, pues el regulador puede ser capturado por los intereses particulares de los regulados.

La noción de "captura del Estado" se advierte primero en los escritos de Marx<sup>128</sup> y fue introducida en la teoría económica moderna por George J. Stigler<sup>129</sup>, apoyándose en los trabajos de Downs<sup>130</sup> y Olson<sup>131</sup>. Stigler avanza la hipótesis de que una industria privada puede utilizar el poder coercitivo del Estado, o poder público, para lograr beneficios. Destaca también que los tradicionales mecanismos para obtener rentas monopólicas, como el limit pricing o la integración vertical para crear barreras de entrada, son aún menos eficientes que las regulaciones. Otros autores de la escuela de Chicago, Posner<sup>132</sup>, Peltzman<sup>133</sup> y Becker<sup>134</sup>, refinaron la teoría de Stigler, incluyeron intereses distintos y mostraron la competencia por los favores del Estado.

La teoría *positiva* de la captura elaborada en Chicago fue retomada por la escuela de Toulouse, dándole forma *normativa* con el "modelo *principal-*

---

<sup>123</sup> Savas, E. S., 2000. *Privatization and Public Private Partnerships*. Chatham House Publishers. N. York

<sup>124</sup> Torres, G., 2000 "The Tortuous Road to Privatization in Venezuela", M. H. Birch y J. Haar, eds., *The Impact of Privatization in the Americas*. North-South Center Press. Miami

<sup>125</sup> Rose-Ackerman, S., 1996 "The Political Economy of Corruption -Causes and Consequences-", *Public Policy for the Private Sector* 74. World Bank. Washington D.C.

<sup>126</sup> Stiglitz, J. E., 2002. *Globalization and its Discontents*. W.W. Norton & Company. New York

<sup>127</sup> Boehm, F. y Olaya J., 2005. "Opportunities for Corruption in Public Contracting Auctions and Ways to Address Them-The Role of Transparency in Bidding Processes", Working Paper, European Workshop on "Auctions and Public Service Procurement". Paris, Abril.

<sup>128</sup> Boehm, Frédéric, 2005. "Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos". *Revista de Economía Institucional*. Vol.7, no.13, diciembre. p.245-263

<sup>129</sup> Stigler, G. J., 1971. "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 1.

<sup>130</sup> Downs, A., 1957 "An Economic Theory of Political Action in a Democracy", *Journal of Political Economy* 65, 2.

<sup>131</sup> Olson, M. *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

<sup>132</sup> Posner, R. A., 1974 "Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science* 5, 2; Posner, R. A., 1975 "The Social Costs of Monopoly and Regulation", *Journal of Political Economy*, 83.

<sup>133</sup> Peltzman, S., 1976. "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics* 19,

<sup>134</sup> Becker, G., 1983 "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, 98.

agente"<sup>135</sup>. Laffont y Tirole<sup>136</sup> cuestionan a la escuela de Chicago porque no tiene en cuenta la asimetría de la información y contempla sólo el *supply-side*, (la prestadora) sin analizar el lado de la demanda (el regulador)<sup>137</sup>. La teoría *principal-agente*, en cambio, permite explicar la discrecionalidad del regulador, la verdadera fuente de rentas monopolísticas y por qué las firmas pueden influir en el regulador.

Este modelo (PAC) permite distinguir cuatro actores en los procesos de regulación: a) los ciudadanos en general o usuarios; b) los agentes políticos, o poder legislativo; c) el regulador, o poder ejecutivo, y d) las empresas reguladas. No obstante, en el caso de la regulación, la definición de los principales y de los agentes no es nítida. Según el nivel, un mismo actor puede cambiar de agente a principal o de agente a cliente, y viceversa. Estache y Martimort<sup>138</sup> hablan de la naturaleza multiprincipal de la estructura de gobierno: el regulador comparte el control con la empresa, el poder legislativo comparte el poder con el regulador y, finalmente, la administración y el poder legislativo están divididos en diferentes grupos y agencias, que pueden tener objetivos diferentes o competir por obtener recursos.

Si bien el modelo PAC permite un análisis profundo de muchos aspectos de la corrupción y la captura, falla al estudiar los "principales" corruptos. Los políticos, gracias a su mayor información y poder, se pueden comportar de manera oportunista y abusar de su posición, y no son pocos los ejemplos al respecto<sup>139</sup>. El único modo de captar este fenómeno es considerar a estos actores como agentes de los ciudadanos, lo que es difícil de modelar y, además, poco realista, porque las elecciones libres son un modo muy imperfecto de control, si es que existen. De hecho, las economías que se

---

<sup>135</sup> Boehm, F., op.cit

<sup>136</sup> Laffont, J. J. y J. Tirole, 1991. "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture", *Quarterly Journal of Economics*, Noviembre, 1088-1127

<sup>137</sup> Laffont, J. J. y Tirole, J., 1991, op. cit.

<sup>138</sup> Estache, A. y Martimort, D., 1999. "Politics, Transaction Costs, and the Design of Regulatory Institutions", World Bank Policy Research Working Paper 2073.

<sup>139</sup> Las oportunidades de los políticos para obtener beneficios ilegítimos se presentan sobre todo en los procesos de privatización. Sobre estos riesgos y ejemplos de corrupción, ver Boehm, F. y Polanco, J., 2003. "Corruption and Privatization of Infrastructure in Developing Countries", Working Paper 1, Transparency International's Integrity Pacts and Public Contracting Programme, y Boehm, F.; J. Olaya y J. Polanco, 2005. "Privatization and Corruption" In von Weizsäcker E. U., Young, O. y Finger M. (eds.), *Limits to Privatization: How to Avoid Too Much of a Good Thing*. Earthscan Publications. Londres.

caracterizan por tener "principales" corruptos no se destacan por ser muy democráticas<sup>140</sup>.

Martimort<sup>141</sup>, otro miembro de la escuela de Toulouse, postuló que el *ente regulador tiene su ciclo de vida*. Al principio, cuando hay gran interés por la supervisión ejercida por el Estado y los ciudadanos y los reguladores están motivados, hay poco riesgo de captura y los entes de control generalmente actúan en pro del interés público. Pero en cuanto baja la presencia de la regulación en el debate público y el contacto entre regulador y regulados se hace rutinario, el regulador tiene mayor vulnerabilidad y puede ser capturado por las empresas, tanto más cuanto más tiempo transcurra.

Tres criterios pueden emplearse para tipificar la captura: el captor, el tiempo transcurrido y la forma legal o corrupta en que se lleva a cabo<sup>142</sup>.

El *captor* puede ser la firma prestadora, que influye sobre el legislador o los entes de contralor, o los políticos en cuyo caso hay nepotismo, populismo, clientelismo o corrupción.

Si se considera el *momento en que tiene lugar*, la captura puede ser *ex ante* –cuando todavía no se ha diseñado la modalidad de regulación y se presiona al legislador para que los entes de control beneficien a las firmas– y *ex post* –cuando, con normativa ya en vigor, se trata de capturar al organismo de control y hasta el mismo Poder Ejecutivo–.

Por último, la captura puede ser *legal*, ya que en algunos casos, como los ya mencionados lobbies, no vulneran ley alguna, o bien puede utilizar *formas corruptas*.

#### **4.4.6 Concepto de Captura del Estado en la Argentina**

Para centrar el análisis presentamos una definición operativa de "Captura del Estado en la Argentina", que hemos formulado expresamente para este trabajo. Consideramos que en la *captura del Estado* la corrupción es

---

<sup>140</sup> Estache, A. y Martimort, D., 1999, op. cit

<sup>141</sup> Martimort, D. 1999. "The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs", *Review of Economic Studies* 66, 4.

<sup>142</sup> Boehm, F., 2006. op. cit.

*un acto de poder que logra instituirse en leyes*<sup>143</sup>. A diferencia de otras formas de corrupción que, en nuestro país están tipificadas mayoritariamente como delitos, en la *captura del Estado* no se infringe ninguna ley. Por el contrario, la norma está construida *ad hoc* para que ocurra lo que se define como corrupción: el beneficio de un individuo o grupo en detrimento de la sociedad, generalmente aprovechando *agujeros estructurales* abiertos entre los actores.

Hellman et al.<sup>144</sup> postulan que, en las economías en transición, las firmas poco eficientes influyen sobre funcionarios y políticos. Así, empresas nuevas, débiles y con tecnología deficiente, toman esta opción estratégica para aprovechar la permeabilidad de los marcos legales y regulatorios y competir con empresas sólidas, antiguas y con fuertes vínculos con las autoridades. Las "captoras" sacan partido de los agujeros estructurales e intentan las estrategias de colaboración, captura legal o ilegal. Diseñando o alterando las reglas de juego en beneficio propio, con un considerable costo social, bienes públicos y diversas ventajas generadoras de renta *à la carte* son entregados a empresas individuales, con la participación de funcionarios públicos y políticos que los "venden" en beneficio propio.

En las privatizaciones argentinas, los integrantes nacionales de los consorcios vencedores en las licitaciones para la venta o concesión de servicios de utilidad pública no eran "recién llegadas" al mercado, a la actividad o al país, sino firmas influyentes, bien establecidas y con antigua relación con el Estado en calidad de proveedores<sup>145</sup>. Las privatizaciones podrían segar esos fructuosos vínculos.

El mecanismo empleado combina las estrategias de cooperación, captura legal, captura ilegal y aprovechamiento de los agujeros estructurales. Integrantes de las organizaciones ganadoras de la licitación para la prestación de los servicios integraron las comisiones encargadas de redactar los pliegos de bases y condiciones. Los contratos presentan diferencias con los pliegos y luego, mediante sucesivas renegociaciones y addenda, se fueron mutando las condiciones de operación, se alargaron los plazos de concesión o duración del

---

<sup>143</sup> Calvo, A., 2002. "El Estado capturado". Revista *Encrucijadas*. Año II, núm. 19. Mayo.

<sup>144</sup> Hellman J., Jones, G. y Kaufmann D., 2000, op. cit.

<sup>145</sup> Calvo, A., 2002. op. cit.



monopolio, se postergaron o se cancelaron los pagos de cánones, la realización de obras de infraestructura y las inversiones de riesgo o "discrecionales".

Actualmente atravesamos un período de "renacionalización", sea porque los compradores extranjeros están vendiendo sus acciones de empresas prestadoras de servicios de utilidad pública a grupos nacionales, o porque el Gobierno retiró la concesión otorgada aduciendo incumplimiento consuetudinario de los términos de los contratos<sup>146</sup>.

A la luz de la teoría enunciada revisaremos la situación argentina.

---

<sup>146</sup> Aunque se fueron subiendo las tarifas y los subsidios estatales, las empresas prácticamente no abonaron las multas por incumplimientos a los contratos, ni se bajaron las tarifas cuando se redujeron los costos. Algunos autores consideran que la mayoría de las prestadoras tuvo "rentas extraordinarias". Cfr. Azpiazu, D., y Schorr, M., 2001. "Las privatizaciones en la Argentina: desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias" Ponencia presentada en el Primer Congreso de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, 30 de agosto al 1 de septiembre.

## **5. ANÁLISIS FÁCTICO**

### **5.1 Las privatizaciones y su circunstancia**

En este apartado analizaremos los antecedentes de las privatizaciones y las aspiraciones de los ciudadanos en materia de servicios de utilidad pública.

#### **5.1.1 Las expectativas de la sociedad y el gobierno exitosos<sup>147</sup>**

Así como en la década del '30 la acción del estado fue considerada la única opción frente a la percepción social del fracaso del mercado libre, 40 o 50 años más tarde, la percepción social consideró que el estado era el problema y no un factor de solución.

La crisis del denominado "Estado de bienestar" comenzó a mediados de los '70 y su indicador fue la dificultad de los estados para enfrentar el gasto público creciente y la concomitante inflación los que se vieron súbita y grandemente acrecentados por el enorme aumento de los precios del petróleo desde 1973 en adelante. La discusión predominante en los distintos ámbitos giró en torno a la "gubernancia" y sus condiciones, la "calidad de gobierno", que reconcilia al Estado con la sociedad y asegura la "governabilidad", en su acepción vinculada a la capacidad del estado de mantener la cohesión social necesaria para proseguir la modernización. El Estado debe replegarse a sus "funciones esenciales" y dejar que el sector privado se ocupe de los aspectos delegables.

Superada la crisis hiperinflacionaria de 1989/90, en la Argentina de los '90 hubo estabilidad monetaria y financiera, la economía creció en un 50% hasta 1998, se vendieron o cedieron en concesión las empresas de propiedad estatal (EPE) y se hicieron reformas en algunos sectores del estado y de la economía.

No obstante, considerando el proceso de reforma del estado desde una visión integral, quedaron pendientes aspectos como la reducción real del plantel de agentes de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal, la puesta en marcha de todas las instituciones previstas en la reforma Constitucional de 1994 y la mejora del funcionamiento de los entes

---

<sup>147</sup> En este apartado nos basamos en Andrieu, Pedro E., 2001 "Argentina: economía, estado y sociedad civil - gobernabilidad y reformas". Ponencia, presentada en el VI Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, CLAD. Buenos Aires.

reguladores, recaudadores, administradores de la seguridad social y de las obras sociales. Tampoco se implementaron acciones correctoras de la inequidad del gasto público ni se modernizaron de los servicios de utilidad pública privatizados o concesionados. Los servicios de salud, educación y seguridad se transfirieron a las provincias.

En este tipo de procesos, en el corto y mediano plazo el proceso de modernización e integración a la economía regional y global acarrea grandes costos sociales y económicos, y profundiza las desigualdades en la distribución del ingreso por sectores y regiones, impactos que aparecen mucho antes que los beneficios esperados. En la Argentina la desocupación golpeó fuerte y la sociedad reaccionó negativamente, lo que aparejó una preocupación por la "governabilidad". El aspecto positivo fue el renovado interés por la "sociedad civil", que puede asumir un rol activo tanto en el control social del estado y del mercado como en la de complementación y sustitución parcial del aparato estatal en la ejecución de programas y proyectos.

Con los impactos ineludibles, se rompió el pacto social en el que se basaron el estado de bienestar y el rol social creciente del estado, tanto en el sentido general de la solidaridad, como en torno al rol y las funciones del estado. Especialmente los sectores medios y bajos de la sociedad, los mayores demandantes y usuarios de los servicios del estado, transmiten ese mensaje.

Se advierte en el mundo industrializado una tendencia hacia el "centro" político, social y económico, que al tiempo que acepta el rol del mercado como motor principal del crecimiento económico, acepta también el rol de estado como promotor y garante de la política y la protección social, de la defensa de la competencia, del consumidor y del usuario, y del medio ambiente, procurando un equilibrio social y económico en el que ambos no se obstaculicen mutuamente.

Se ha generado cierto consenso mundial sobre la sociedad deseable<sup>148</sup>.

- Una orientación mayoritaria hacia un modelo de "tercera vía"<sup>149</sup>. Según esta teoría, el mercado lidera la inversión y la propiedad del aparato productor de bienes y servicios económicos, promueve el crecimiento

---

<sup>148</sup> Andrieu, Pedro, 2001, op. cit.

<sup>149</sup> Giddens, Anthony, 1999. *La Tercera Vía*. Taurus. Madrid. Esta teoría intenta superar al neoliberalismo y a la socialdemocracia.

económico y, en el mediano y largo plazo, el empleo y el bienestar. El Estado establece y ejerce las regulaciones, en defensa de la seguridad individual y social, el medio ambiente, el ordenamiento urbano y territorial, el consumidor, el usuario, la competencia interna y externa. El control del Estado debe ser restringido pero riguroso, y deben instalarse mecanismos de solución de conflictos poco onerosos, transparentes, y ágiles, que no impliquen inseguridad jurídica ni pospongan innecesariamente decisiones de inversión, incorporación y modernización de tecnología.

- El Estado democrático, garante y gerente del equilibrio entre lo económico y lo social, establece e implementa políticas y programas públicos orientados a la protección y el apoyo a la readaptación y reubicación de los grupos afectados por el proceso y a la redistribución del ingreso, especialmente del marginal que resulta de un crecimiento económico acelerado. Estas acciones dan respuesta a las necesidades impostergables y a las legítimas expectativas sociales de participación en los beneficios del crecimiento económico.

- El Estado debe asumir esas funciones en un contexto de desconfianza y desprestigio frente a la sociedad, en parte por efecto de la prédica liberal, pero también por su propio fracaso al pretender hacer todo, solucionar todos los problemas sociales y económicos, y no haberlo logrado en ninguna medida socialmente aceptable.

- La percepción de la baja calidad de los servicios impulsa a la evasión y elusión impositiva; y la falta de medios financieros suficientes dificultan al Estado el cumplimiento de su rol, lo que genera un círculo vicioso. Para romperlo, se debería mejorar la equidad, la eficiencia y la calidad de todos los servicios, a partir de una correcta asignación de los recursos, que priorice los resultados por sobre la extensión clientelística de los servicios y la constante rendición pública de cuentas y de resultados, para prevenir y combatir persistentemente la corrupción de todo tipo.

- El estado tiene la responsabilidad ineludible de implementar programas y actividades sociales de promoción del bien público<sup>150</sup>, defensa del medio ambiente, del consumidor y el usuario y resolución de conflictos

---

<sup>150</sup> Un bien o servicio público es un bien económico que no desata mayores rivalidades por su consumo y, si es disfrutado por alguien, no produce una disminución del goce de ese beneficio por parte de otros; tampoco se puede prohibir el acceso a estos bienes. Un ejemplo sería la defensa nacional. Se diferencian de los bienes libres, como el aire puro, en que estos últimos no son bienes económicos.

comunes y no debe oponerse a la búsqueda de respuestas institucionales de base social, participativa y no burocrática en el creciente sector social de las ONG.

Podría decirse que el "buen gobierno"<sup>151</sup> es el que permite un crecimiento económico constante y estable, a tasas superiores al crecimiento de la población, sin inflación que deteriore el ahorro personal, familiar y social, con una distribución del ingreso por lo menos, constante (y, si es posible, progresiva) entre sectores sociales y regiones, en un ambiente que asegure la mayor apertura e igualdad de oportunidades sociales e individuales, sin trabar las iniciativas ni las posibilidades de progreso individuales y grupales. El resultado sería una sociedad en la que exista la justicia individual y social, y como reflejo, la seguridad individual y colectiva; la paz social y la integración plena entre los diversos niveles de ingreso y grupos etarios, raciales, culturales o religiosos.

La sociedad reclama crecientemente por la necesidad de una mayor transparencia y "accountability", disminuir el nivel de conflictos de objetivos y de asignación de recursos, descentralizando para lograr mayor nivel de conformidad social con los resultados de la acción del estado.

A fines de 1997 se realizó en Washington una reunión convocada por el Banco Mundial para analizar las "reformas de segunda generación"<sup>152</sup>.

Este nuevo modelo de reformas no se contrapone sino que complementa las primeras reformas y procuran que el "estado ausente" sea un estado "presente", aunque no invasivo ni obstructor, controlado y asistido por una sociedad civil activa y consciente, agrupada en organizaciones como las ONG, surgidas de la mayor participación de la sociedad. La participación directa de los actores y los beneficiarios en el control directo, mejora los niveles de eficacia y la eficiencia.

---

<sup>151</sup> Otra definición de "buen gobierno" dice que es *el que responde a las necesidades de los ciudadanos de manera eficiente y eficaz*. Cfr. García de Alba, Carlos y Vergara Rodolfo, 2002. "Las reformas de segunda generación y la búsqueda del buen gobierno: el caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.

<sup>152</sup> Es el conjunto de acciones que intenta modificar los arreglos institucionales a partir de los cuales se ejercen las acciones de gobierno.

### 5.1.2 A la búsqueda de la fórmula para evitar la corrupción en las EPE

Las antiguas empresas de propiedad del Estado (EPE) estaban, en general, verticalmente integradas, siendo responsables de todo el ciclo de producción del servicio público. De acuerdo con Coase<sup>153</sup>, la integración vertical es un mecanismo que internaliza en la empresa los costos de transacción del mercado, ahorrando costos. Sin embargo, la integración vertical se justificaba con el argumento de que las EPE, intrínsecamente, eran monopolios naturales.

En las privatizaciones argentinas se intentó introducir competencia en las EPE mediante una desintegración vertical, separando ciertas actividades de la cadena vertical. Así la regulación se podría concentrar en la parte del monopolio natural. Esto se intentó sobre todo en el sector eléctrico, donde era posible aislar la parte que tiene características de monopolio natural –el transporte de alto voltaje y la distribución a los usuarios a través de la red– y liberalizar las demás –la generación y la comercialización–, dejando que la competencia regulara el precio en el mercado.

Es generalmente aceptado que una competencia real, económica y política, es un mecanismo eficaz contra la corrupción, porque disminuye las rentas, provee incentivos de vigilancia y control e introduce transparencia<sup>154</sup>. Las políticas que buscan introducir la competencia para aumentar la eficiencia, como la desintegración vertical, pueden tener también efectos positivos en la lucha contra la corrupción. Por el contrario, no se observan efectos positivos en dirección opuesta, es decir, la corrupción es letal para la competencia.

En muchos casos la desintegración vertical no se ejecuta a fondo, quizás por dos razones.

En primer lugar, las empresas establecidas –los antiguos monopolios públicos integrados verticalmente– tienen incentivos para presionar contra una separación efectiva y contra todo intento de introducir competencia a través

---

<sup>153</sup> Coase, Ronald, 1937. *The Nature of the Firm*. Economica. Londres.

<sup>154</sup> Ver Clarke, G. y Xu, L., 2002 "Ownership, Competition, and Corruption: Bribe Takers versus Bribe Payers", Working Paper, World Bank. Para competencia política, cfr. Johnston, M., 2002. "Party Systems, Competition, and Political Checks against Corruption" In Heidenheimer A. y Johnston J. M., eds., *Political Corruption. Concepts & Contexts*. Third edition, Transaction Publishers. New Brunswick, Londres. Ver también Bliss, C. y Di Tella, R. 1997. "Does Competition Kill Corruption", *Journal of Political Economy* 105, 5, y Celentani, M. y Ganuza, J. J. 2002. "Corruption and Competition in Procurement", *European Economic Review* 46, 7, que encuentran efectos menos claros en modelos formales. Ades, A. y Di Tella, R., 1999 "Rents, Competition, and Corruption" In, *American Economic Review* 89, 4, hacen un análisis econométrico de la hipótesis de que el nivel de rentas y la estructura del mercado (o sea, el nivel de competencia) determinan el nivel de corrupción y encuentran, por el contrario, un efecto claramente positivo de un incremento de la competencia, y concluyen que "las políticas que buscan incentivar mercados competitivos pueden controlar la corrupción".

de nuevas empresas. Esta presión puede ser favorecida por las relaciones cercanas que los gerentes de las antiguas empresas mantienen con la administración y los políticos. Los contactos establecidos anteriormente son un activo para la nueva empresa privada y reducen los costos de la búsqueda de rentas. No está de más pensar que las empresas establecidas pueden utilizar sus contactos y su poder para impedir la introducción de competencia efectiva; mediante actividades de lobby o corrupción directa o indirecta de los responsables en el gobierno.

En segundo término, el gobierno puede tener incentivos para privatizar una empresa que tiene poder de mercado, porque así se eleva el valor de contrato para la empresa privada y, por consiguiente, los ingresos del gobierno y las posibilidades de participar en las rentas. Stiglitz<sup>155</sup> advierte claramente sobre las posibles consecuencias futuras de esta estrategia: "privatizar un monopolio puede crear poderosos intereses arraigados que dificulten la regulación o la competencia en el futuro".

Otra manera de introducir competencia en los sectores monopólicos de las EPE, además de desintegrarlas verticalmente, es la subasta del monopolio a través de concesiones. Por ejemplo, en Perú y España la red de transporte de electricidad está en manos de una empresa privada. El sector del agua y saneamiento es un ejemplo donde la división es casi imposible, porque se trata de monopolios locales donde es difícil separar las actividades de producción (tratamiento de aguas), transporte y comercialización y alcanzar escalas suficientes para que sean rentables para varias empresas. Por esto, subastar repetidamente el derecho monopolístico (*franchise-bidding*) a lo largo del tiempo es una manera interesante de introducir competencia. La competencia, entonces, no está en el mercado mismo, sino en acceder a él. La idea es que la competencia repetida por el contrato evita el abuso de la posición de monopolio<sup>156</sup>.

En este contexto, Demsetz<sup>157</sup> y otros autores de la escuela de Chicago argumentaron que la subasta reiterada hace innecesaria la regulación del monopolio natural. Este argumento ha sido criticado por sus supuestos

---

<sup>155</sup> Stiglitz, Joseph, 1998. *Economía del Sector Público*. Ariel, Barcelona.

<sup>156</sup> Una idea alternativa, la *yardstick competition*, que fue introducida en el sector de agua en Chile con el modelo de la empresa eficiente, busca introducir la competencia a través de la comparación de cada empresa regulada con una empresa ficticia "eficiente".

<sup>157</sup> Demsetz, Harold (1968). "Why Regulate Utilities?"; *Journal of Law and Economics*, vol 11.

restrictivos. Williamson<sup>158</sup> subrayó que debido a las circunstancias especiales de los sectores de servicios públicos (incertidumbre y especificidad de los activos), los contratos de largo plazo son incompletos y requieren que las partes acuerden procedimientos en caso de cambios imprevistos que obliguen a renegociar el contrato inicial. Pero estos procedimientos deben implementarse con gran cautela. La necesidad de renegociar es una grieta que puede permitir el comportamiento oportunista o corrupto. Para que la subasta de los monopolios sea eficiente se requieren tantos mecanismos de regulación y control como en una regulación tradicional. Este autor menciona una gran variedad de problemas relacionados con los criterios de la licitación, su ejecución, el cierre del contrato y las renegociaciones.

### **5.1.3 Antecedentes de las Privatizaciones: el camino al infierno...**

Después de haber sido proscrito durante 18 años, en las elecciones de 1973 se devolvió el poder político al partido mayoritario. Durante la presidencia de Perón se generaron presiones inflacionarias, que se manifestaron con violencia durante la administración de su esposa. Estas provenían de la fuerte demanda de subsidios por parte de los sectores empresarios, hecho típico en el populismo de derecha, así como de la presión política creciente para que se aumentara el número de empleados públicos a nivel nacional y provincial, otra característica propia del populismo clásico<sup>159</sup>. Muchos consideran que durante esa época un poderoso segmento del empresariado local (llamado popularmente "patria financiera") consideró que la única manera de sacar partido del frustrante estancamiento de la economía argentina era apostar a la inestabilidad<sup>160</sup>.

Así, aprovecharon las medidas que tomó, en 1975, el Ministro de Economía Celestino Rodrigo y su asesor Ricardo Zinn, recordadas popularmente como "El Rodrigazo". Se concretó una megadevaluación del 100%, un aumento del 175% del precio del petróleo y subas en las tarifas de los servicios públicos esenciales de entre 75 a 120%, junto con la cancelación de incrementos salariales negociados con anterioridad. Estas acciones constituyeron la más

---

<sup>158</sup> Williamson, O. E., 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press. New York.

<sup>159</sup> Damill, Mario y Frenkel, Roberto, 1990. "Malos tiempos: la economía argentina en la década de los ochenta," CEDES, Documento 46.

<sup>160</sup> Escudé, Carlos, 2006. "From Captive to Failed State: Argentina under Systemic Populism, 1975-2006" *The Fletcher Forum of World Affairs*. Vol. 30:2 Verano. En este artículo Escudé afirma que, habiendo sido alertado sobre una posible búsqueda de la inestabilidad, entrevistó a seis operadores financieros muy reconocidos, quienes confirmaron su presunción.



regresiva transferencia de ingresos en la historia argentina hasta ese momento<sup>161</sup>. Según Escudé<sup>162</sup> varios informantes calificados, afirmaron que la intención del gobierno era producir un caos generador de ganancias. Al provocar una estampida inflacionaria se depreciarían las deudas de las empresas privadas, caerían los controles de precios en vigor desde 1973 y, a través de la devaluación, se beneficiaría a los exportadores. "Si los sindicatos pedían un aumento del 80%, Zinn decía que les diéramos el 100%. También pedía que se agregaran al presupuesto nacional enormes partidas... Después de todo, los gobernadores de las provincias vendrán con sus demandas y tendremos que concedérselas, así que ahorrémonos el trastorno<sup>163</sup>".

El caos fue bienvenido no sólo por los especuladores, sino también por ciertos capitalistas pro-mercado, que veían al desorden económico como una prueba de que las políticas intervencionistas son contraproducentes y que se debe permitir que el mercado se acomode solo, independientemente de los costos sociales. Algunos miembros del gobierno también encontraron útil al caos, porque generó una percepción de amenaza que aportaba justificación a la represión de la violencia que se había desatado<sup>164</sup>.

De este modo, en la lógica de las políticas de Rodrigo-Zinn, la búsqueda de seguridad alimentó las ansias de obtener ventajas. Para quienes estaban estratégicamente colocados y tenían un conocimiento profundo de la economía, sacar provecho de la situación era una manera de hacer dinero mucho más segura que invertir, aumentar la productividad o competir en una economía caracterizada por la inestabilidad financiera, incentivos distorsionados y obstáculos a la inversión eficiente.

Desde el Rodrigazo, la altísima tasa de inflación llevó a la proliferación de estratagemas financieras especulativas que se convirtieron en la característica más importante de la vida financiera argentina. Como ejemplos podemos citar los "autopréstamos<sup>165</sup>", ampliamente usados durante la dictadura de 1976-1983.

---

<sup>161</sup> Múchnik, Daniel, 1998. *Argentina Modelo: de la furia a la resignación; Economía y política entre 1973 y 1998*. Manantial. Buenos Aires: La de 2002 la superaría largamente en ese y otros aspectos.

<sup>162</sup> Escudé, Carlos, 2006. op. cit.

<sup>163</sup> Restivo, Néstor y Dellatorre, Raúl, 2005. "El Rodrigazo, 30 años después". Capital Intelectual, Buenos Aires. Ver en Suplemento *Cash, diario Página/12*, 5 de junio de 2005 varios testimonios sobre los hechos.

<sup>164</sup> Cfr. Corrales, Javier, 1998. "Coalitions and corporate choices in Argentina, 1976-1994: the recent private sector support of privatization," *Studies in Comparative International Development* 32 (4). También O'Donnell, Guillermo, 1978. "State and alliances in Argentina, 1956-1976," *Journal of Development Studies* 15 (1)

<sup>165</sup> Los "autopréstamos" aprovechaban las brechas entre las tasas de interés argentinas y las de países avanzados. Consistía en aprovechar la normativa de dar seguros de cambio a las firmas privadas que pedían

En circunstancias monetarias diferentes, una maniobra esencialmente igual se usó durante la presidencia de Menem.

Otra forma de generar ganancias extraordinarias, que también comenzó durante el mandato de María Estela Martínez de Perón y continuó en las administraciones siguientes, consistió en aprovechar la brecha entre el valor de mercado de los bonos argentinos y el valor formal atribuido por el gobierno. Cuando eran aceptados como garantías de créditos, durante la década del '80, se usaban para operaciones de capitalización de deuda y, en los '90, se los recibía como pago de las privatizaciones. Obviamente, estas posibilidades no estaban abiertas a todos, sino a los "clientes" del gobierno o a quienes tenían buenos contactos<sup>166</sup>. Vemos aquí cómo se implementa lo que hemos mencionado más arriba en materia de *captura legal*<sup>167</sup>.

Los fondos provenientes de los créditos se usaban para comprar más bonos en el extranjero y repetir la experiencia indefinidamente. En el lenguaje popular, esto se conocía como la "bicicleta financiera", que permitió a algunos amasar fortunas en muy corto tiempo<sup>168</sup>.

Una nueva doctrina judicial, la "teoría de la imprevisión" complementó estos mecanismos financieros. Supuestamente se basaba en principios de justicia distributiva y sostenía que no es equitativo que las empresas privadas contratadas por el Estado sufrieran pérdidas debidas a la inestabilidad financiera u otras dificultades imprevistas que las sorprendían durante el cumplimiento de sus contratos. Desde lo académico, el constitucionalista Rodolfo Barra<sup>169</sup> impulsó esta doctrina. Mediante su implementación fue posible emprender grandes negocios con el Estado argentino virtualmente sin ningún riesgo

---

financiamiento externo. Sacando partido del secreto bancario (*secret collateral*), se lavaba dinero a través de bancos del exterior para hacer lo que *parecía* un préstamo extranjero a una firma local y se reunían los requisitos para obtener un seguro de cambio subsidiado. Una vez transferido todo el riesgo cambiario al gobierno, se podía sacar ventaja de la inflación, que forzaba a una baja de la tasa de cambio. Muchos operadores influyentes presionaron al gobierno para lograr la mayor devaluación posible. Cfr. Escudé, Carlos, 2006. op. cit.

<sup>166</sup> El mecanismo consistía en comprar en el extranjero títulos llamados VANAS y depositarlos como garantía de créditos acordados selectivamente por el gobierno argentino. Como los bonos se vendían a precios de hasta el 5% de su valor nominal, pero el gobierno los tomaba a su valor facial y otorgaba créditos de hasta 30% de esa suma, se cambiaban los bonos por préstamos que, en general, no se devolvían.

<sup>167</sup> Pleines, Heiko, 2006. op. cit.

<sup>168</sup> Muchnik Daniel, 2005. *La Patria Financiera*. Norma. Buenos Aires; Restivo y Dellatorre, 2005, op. cit.; Escudé, Carlos, 2006. *Festival de Licuaciones: Causas y Consecuencias de la Pobreza en la Argentina 1975-2005*. Ediciones Lumière. Buenos Aires.

<sup>169</sup> Barra, Rodolfo Carlos, 1988. *Contrato de Obra Pública, Tomo 3: Precio, Certificación, Mora, Intangibilidad de la remuneración*. Ábaco – Depalma. Buenos Aires.

empresario. Esta ventaja está basada en la *posición en la red* de influencia que ocupan los actores<sup>170</sup>

Esta doctrina *legal* –aunque perversa– generó un subproducto *ilegal*: la práctica de redactar contratos con especificaciones deliberadamente defectuosas. A cambio de variadas recompensas, los representantes de las empresas públicas negociaban contratos imperfectos con contratistas privados. Una vez que la obra estaba iniciada, se “descubría” que el proyecto original omitía pasos cruciales, que incrementaban sustancialmente los valores finales.

Los mayores costos eran pagados por el gobierno, aunque después se iniciara una demanda judicial, por lo que el precio final de un proyecto de una obra pública generalmente era el triple de lo inicialmente presupuestado. El caso paradigmático es el proyecto hidroeléctrico de Yacyretá, que costó 12 veces su estimado inicial. Durante esta etapa se abrió una ancha brecha entre los costos de la obra pública en la Argentina y el resto del mundo<sup>171</sup>. Este es un ejemplo claro de lo que Burt<sup>172</sup> denomina “*agujero estructural*”, que da paso a “interpretaciones” o “renegociaciones” que benefician al empresario privado en detrimento del usuario o consumidor y también en perjuicio del Estado.

La Argentina se volvió así un “estado cautivo”<sup>173</sup> en el que, para todos los propósitos prácticos, las EPE se convirtieron en cotos privados de los proveedores depredadores, bautizados por la población como la “patria contratista”, complementaria de la “patria financiera”. En conjunto, ellos eran los únicos ciudadanos de la “patria”, una minoría soberana en un sistema inigualable de regresión crónica y exclusión social en aumento<sup>174</sup>.

Otros mecanismos ayudaron a hacer que el *lobby* de los contratistas del Estado fuera omnipotente en este “orden político excluyente y clandestino”<sup>175</sup>. El Tesoro Nacional daba garantías a las firmas privadas que supuestamente precisaban créditos extranjeros para llevar a cabo obras públicas. Durante la dictadura 1976–1983, los más importantes contratistas dejaban de pagar a sus acreedores y el Tesoro nacionalizaba la deuda. De este modo los pasivos

---

<sup>170</sup> Burt, R. S., 1992, op. cit.

<sup>171</sup> Verbitsky, Horacio, 1992. *Robo para la Corona: los frutos prohibidos del árbol de la corrupción* Planeta. Buenos Aires

<sup>172</sup> Burt, R. S., 1992, op. cit.

<sup>173</sup> Calvo, Alicia, 2002. “El Estado capturado” in *Revista Encrucijadas* N° 19, Universidad de Buenos Aires, mayo.

<sup>174</sup> Escudé, Carlos, 2006, op. cit.

<sup>175</sup> Idem.

externos de muchos de las más grandes y solventes compañías argentinas fueron pagados por la ciudadanía<sup>176</sup>. La documentación probatoria de la deuda de la empresa hacia el Estado a menudo se extraviaba. Más aún, varias de dichas firmas recibieron una dispensa (*waiver*) especial, permitida en circunstancias "extraordinarias" según el Estatuto del Banco Central, que los eximía de devolver al Estado los pagos realizados por el Tesoro a los acreedores externos<sup>177</sup>. Con ligeras variantes, esta situación continuó durante los gobiernos de Alfonsín y Menem. Estas maniobras ejemplifican lo que Pleines<sup>178</sup> denomina "captura legal" en base a contactos.

El seguro de cambio subsidiado se reinstaló en 1981, como respuesta al fracaso de la política de devaluación pre-programada implementada en 1976 por el ministro José A. Martínez de Hoz y alentaba los "autopréstamos" de las sucursales locales de los bancos y las multinacionales. En uno de sus libros, Cavallo<sup>179</sup> afirma que la nacionalización de las deudas externas privadas durante el gobierno de Alfonsín fue particularmente injusta, porque discriminaba entre grandes y pequeños deudores, limitando los beneficios a las firmas poderosas con vínculos con el gobierno, nuevo ejemplo de captura del Estado mediante los "contactos" y la favorable "posición en la red".

Desde este punto de vista no había diferencia entre las sucesivas políticas económicas, desde la dictadura militar hasta el gobierno de Alfonsín. La nacionalización de las deudas externas privadas que comenzó en la dictadura, culminó en una norma del Banco Central del 1 de julio de 1985. A los acreedores se les dieron "Obligaciones del Banco Central" a cambio de lo que previamente habían sido pasivos externos privados. El diario *Clarín* anunció en su tapa: "El Estado asumió la totalidad de la deuda externa privada"<sup>180</sup>.

---

<sup>176</sup> Olmos, Alejandro, 2004. *Todo lo que usted quiso saber sobre la deuda externa y siempre le ocultaron*, 4ª ed. Peña Lillo, Buenos Aires. Un ejemplo es el del empresario Pescarmona y su deuda con el BID.

<sup>177</sup> Como los papeles originales que documentaban esta nacionalización de la deuda externa privada no pudieron ser hallados, hacia el final de la dictadura militar, se pidió una auditoría de la deuda externa a Price-Waterhouse-Coopers, que se basó fundamentalmente en información proveniente de los acreedores para establecer el monto de la deuda —método ciertamente desfavorable para la sociedad argentina. Cfr. Verbitsky, op. cit.

<sup>178</sup> Pleines, Heiko, 2006. op. cit.

<sup>179</sup> Cavallo, Domingo, 1997. *El peso de la verdad*. Planeta. Buenos Aires. Algunos títulos de los capítulos, muestran su parecer sobre la depreciación de las deudas privadas: "Licuación al estilo de Brodersohn-Machinea: sólo para privilegiados", que describe la "injusta" depreciación de deudas privadas implementada por la administración radical; "Licuación a lo Alemann-Rossi: equitativa pero inflacionaria", donde menciona una propuesta, también "mala", de depreciación de la deuda privada, diseñada por tecnócratas conservadores amigos de los militares, y "Una licuación que desarma la trampa hiperinflacionaria", que explica la "buena" política, recomendada por el autor, ni inflacionaria ni discriminatoria.

<sup>180</sup> *Clarín*, 2 de julio de 1985.

Otra vez se implementaron mecanismos de licuación de deudas y formas de subsidio a las empresas privadas; nuevamente se podía capitalizar la deuda externa comprando bonos soberanos a un precio muy inferior al nominal, que se aceptaban a su valor facial para comprar bienes de capital<sup>181</sup>.

En 1988, el Estado volvió a hacerse cargo de las deudas de las firmas que tenían garantía del Tesoro. El gobierno de Alfonsín quería protegerlas de un futuro gobierno probablemente poco amistoso y mediante un decreto permitió que las empresas pagaran sus deudas al Estado con los depreciados bonos argentinos, cuyo valor de mercado era de entre el 20 y el 25% del nominal. En 1990 Machinea y Sommer reconocieron que la reducción de los riesgos externos del sector privado se estaba practicando mediante la nacionalización de gran parte de dicha deuda externa. La deuda externa del sector público que era de un 53% de la deuda total en 1980, creció al 70% en 1983 y al 83% en 1985<sup>182</sup>.

En un informe al Banco Mundial, Machinea reconoció que la cultura económica de la burguesía argentina demandaba la licuación de las deudas privadas. La reducción de los riesgos privados durante 1982 se implementó para dejar atrás el "síndrome de la licuación". Cuando la tasa de interés real era alta, se trataba de "hacer algo para reducir la deuda privada". Desde entonces, la política monetaria perdió efectividad porque, en muchos casos, la respuesta del sector privado a intereses reales muy elevados era simplemente, esperar la "licuación"<sup>183</sup>.

Hacia 1981, el programa neoliberal de privatización iniciado por Martínez de Hoz había sido totalmente abandonado. Cuando Alfonsín, acosado por el fracaso de sus políticas económicas, lanzó en 1985 una iniciativa privatizadora, las firmas se opusieron de nuevo, por considerarla una amenaza a sus negocios

---

<sup>181</sup> Cavallo, D., 1997, op. cit. Ver también Bouzas y Keifman, 1990. "El menú de opciones y el programa de capitalización de la deuda externa argentina" in *Desarrollo Económico* 29 (Enero-Marzo); ECLA, "Las empresas transnacionales de una economía en transición: la experiencia argentina en los años ochenta," *Estudios e Informes de la CEPAL* 91, 1995. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Azpiazu, Daniel, 1993 "La inversión en la industria argentina: el comportamiento heterogéneo de las principales empresas en una etapa de incertidumbre macroeconómica (1983-1988)," CEPAL, Documento de Trabajo 49, Sección VI.4; y Cisneros Andrés y Escudé, Carlos (eds.), 2000. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, CARI-CEPE. Buenos Aires. Tomo XI, *Las Relaciones Económicas Externas, 1943-1989*.

<sup>182</sup> Machinea, José L. y Sommer, Juan F., 1990. "El manejo de la deuda externa en condiciones de crisis de balanza de pagos: la moratoria 1988-89" CEDES, Documento 59

<sup>183</sup> Machinea J. L., 1990. "Stabilization under Alfonsín's government: a frustrated attempt," CEDES, Document 42.

con las empresas públicas. Tanto Corrales como González Fraga<sup>184</sup> documentaron el parecido entre los boicots realizados por las empresas privadas durante el régimen militar y el gobierno de Alfonsín<sup>185</sup>. Aquí se aprecia una estrategia de "confrontación"<sup>186</sup>, basada en el poder de los empresarios en un contexto económico frágil.

A nivel agregado, los informes de principios de 1989 muestran que la sobrefacturación al Estado por parte de sus contratistas ascendía a unos 2500 millones de dólares anuales. Sumándole las exenciones de impuestos especiales, de unos 2200 millones de dólares al año, los subsidios totales llegaban al 6% del PBI, sin incluir los beneficios de la nacionalización y licuación de las deudas privadas o las ganancias habidas con maniobras del tipo de los "autopréstamos"<sup>187</sup>.

Según los sindicatos, la intención de las firmas era despedir obreros para generar inquietud y desestabilizar el gobierno<sup>188</sup>. Machinea reconoció que "en un país donde los subsidios fiscales (...) y la economía cerrada casi habían suprimido el riesgo privado por tantos años, era lógico esperar que la reacción de los empresarios (...) ante la eliminación o reducción de los beneficios (...) fuera bastante fuerte (...) Resultó sorprendente que esta reacción fuera, al menos al principio, del agrado de la población en general. Todavía más inesperado fue el hecho de que algunos líderes sindicales, junto con los empresarios, exigieran reducciones o exenciones de impuestos"<sup>189</sup>.

De las grandes empresas de propiedad del Estado, Alfonsín sólo logró reprivatizar Austral, aerolínea local que, como tantas otras, cuando quebró, había sido absorbida por el estado. Algunas semanas más tarde, cuando se anunció la intención de vender el 40% de Aerolíneas Argentinas a Scandinavian Airlines (SAS), se desencadenó una reacción negativa.

---

<sup>184</sup> González Fraga, Javier, 1991 "Argentine privatization in retrospect," in W. Glade, ed., *Privatization of Public Enterprise in Latin America*. International Center for Economic Growth, San Francisco

<sup>185</sup> En 1988, Siderca, subsidiaria de Techint, vendía a YPF tubos de acero producidos localmente al 250% del precio al que los exportaba. Su competidora en ese rubro era Propulsora Siderúrgica, también de Techint. Cfr. Corrales, J., 1998. Op. cit.

<sup>186</sup> Pleines, Heiko, 2006, op. cit.

<sup>187</sup> Rowe, J.L., 1989. "Argentina's reform goes awry," *The Washington Post*, 23 de abril; Bocco, A. y Repetto, Gastón, 1991. "Empresas públicas, crisis fiscal y reestructuración financiera del Estado," in Arnaldo Bocco and Naum Minsburg, eds., *Privatizaciones: reestructuración del Estado y de la sociedad. (Del plan Pinedo a los Alsogaray)*. Ediciones Letra Buena, Buenos Aires; cfr. Corrales, J., 1998, op. cit.

<sup>188</sup> Entrevistas de Javier Corrales a sindicalistas, concedidas a condición de mantener el anonimato, 7 de Agosto de 1991, in Corrales, J., 1998, op. cit.

<sup>189</sup> Machinea J. L., 1990. "Stabilization under Alfonsín's government: a frustrated attempt" *CEDES, Document* 42

No debemos olvidar en todo este período, la fuerte presencia de los sindicatos que, aún durante lo más siniestro de la dictadura militar, consiguieron conservar y hasta aumentar el número de sus afiliados. Si bien durante el "Proceso" sufrieron importantes bajas, en el gobierno de Alfonsín tuvieron una fuerte presencia para oponerse a los despidos y, sobre todo, a las privatizaciones. Vemos aquí, en términos de Pleines<sup>190</sup>, una estrategia de confrontación basada en el número de adherentes.

## **5.2 El Proceso de Privatizaciones**

De estas experiencias Menem tomó ideas para solucionar el tema de las privatizaciones. Según Schamis<sup>191</sup> "la distribución de ingreso a través de subsidios y contratos públicos no podía continuar, pero ningún gobierno era capaz de soportar la oposición de los grandes conglomerados económicos, cuya cultura corporativa se había forjado más en la arena política que en los mercados". Recordemos la oposición previa de los sindicatos a las privatizaciones, aun a costa de unirse a sus rivales naturales, los empresarios.

Durante los primeros meses de la administración de Menem, los grandes contratistas nuevamente despidieron trabajadores, financiaron paros y generaron rumores de colapso financiero. Un ejemplo fueron las huelgas generales contra la privatización de la acería SOMISA, apoyada no sólo por los grandes proveedores del estado sino también por las pequeñas firmas privadas ubicadas en las cercanías de la planta, en la zona de San Nicolás<sup>192</sup>.

En 1989 se inició el importante proceso de privatizaciones, que abarcó empresas productivas y de servicios, activos públicos como las reservas petroleras, actividades de regulación y hasta de control social como la emisión de documentos de identidad. Una de las particularidades de este proceso fue el rápido ritmo con que se llevo a cabo.

Existía un gran interés por parte de los acreedores externos para los cuales las empresas públicas eran la mejor opción para hacer efectivo una parte del capital adeudado a través de la capitalización de la deuda, abrir

---

<sup>190</sup> Pleines, Heiko, 2006. op.cit.

<sup>191</sup> Schamis. Héctor E., 2002. *Re-Forming the State: The Politics of Privatization in Latin America and Europe*. University of Michigan Press, Ann Arbor.

<sup>192</sup> Corrales, J., 1998. Op. cit.

nuevas áreas de inversión ocupando mercados hasta ese momento abastecidos por el Estado y multiplicar consecuentemente sus ganancias.

Se esgrimieron cuatro tipos de argumentos en favor de las privatizaciones.

El primero estaba vinculado con la necesidad de reducir el déficit fiscal: las privatizaciones servirían para bajarlo ya que las empresas serían entregadas como parte del pago de la deuda externa. Asimismo, el hecho de saldar parte de la deuda, daría favorables señales de cambio de rumbo a los agentes económicos y a los gobiernos de los países desarrollados, obteniendo así el apoyo de los acreedores externos y un incentivo para los grupos interesados a nivel local.

El segundo, ligado íntimamente al anterior, giraba en torno de la necesidad de estabilidad. La hiperinflación sufrida durante el período que precedió a las privatizaciones fue el argumento fundamental del gobierno para acelerar este proceso. Se identificaba a las EPE como una de las causas principales de la crisis y por eso, cuanto mas rápido se privatizara, antes se reduciría el déficit público y volvería la estabilidad.

En tercer lugar se aducía que el Estado no estaba en posición de financiar las inversiones tecnológicas necesarias para la modernización, con lo que el aporte del capital privado aseguraría el mejoramiento del sistema.

Por ultimo se afirmaba que el estado era incapaz de administrar con eficiencia, fomentaba la burocracia y la corrupción y en consecuencia no podía brindar buenos servicios.

### **5.2.1 El procedimiento: generalidades**

Se aprobaron con gran celeridad leyes que allanaron el camino a las privatizaciones, primero la de Emergencia Económica y la de Reforma del Estado y un poco más tarde la Ley de Convertibilidad, que fijaba la paridad 1 peso = 1 dólar. Para el ministro Cavallo, privatizar las EPE en tiempo récord era imprescindible, dado que el principal pilar de la convertibilidad era el superávit fiscal y se basaba en la entrada de fondos, como los provenientes de las privatizaciones.

Los resultados que se esperaban de estas leyes se correspondían con los postulados del Consenso de Washington:



- Reducción o eliminación del déficit fiscal: a través de la suspensión de subsidios y subvenciones se tendería al equilibrio y los ingresos mejorarían en el corto plazo por la privatización de empresas y la venta de inmuebles del Estado.

- Reducción del Gasto público, por suspensión de regímenes de promoción que incluían beneficios impositivos y fiscales.

- Aumento de la Recaudación Impositiva: como la ley de Emergencia Económica suspendió los incentivos de reducción o exención de impuestos, aumentaría la base impositiva por suba y extensión de impuestos al consumo.

- Apertura Comercial: se liberalizó el comercio exterior.

- Ingreso de Inversiones externas directas: se garantizó igual tratamiento para el capital nacional y extranjero con destino a actividades productivas.

- Reducción de las funciones del Estado: la ley de Reforma del Estado facultó al PEN a privatizar o liquidar sus empresas o sociedades.

Para reducir el precio de las empresas públicas y facilitar su venta, se redujeron al mínimo las inversiones y el mantenimiento. Se consideraron prioritarios tres sectores: Comunicaciones, Energía y Transportes.

A diferencia de otros países que comenzaron sus procesos privatizadores con ventas menores, entre 1990 y 1991 fueron vendidos algunos de los activos más preciados del Estado. En 1990 el valor nominal de los títulos entregados en pago ascendió a U\$S 6.343 millones lo que representó un 47% del total para todo el período. A partir de 1992, ya lanzado el plan de convertibilidad, con la mejora en el ordenamiento de las cuentas públicas y con la economía en franca recuperación, las privatizaciones comenzaron a privilegiar la recaudación en efectivo<sup>193</sup>.

En términos agregados, según datos oficiales, la privatización realizada entre 1990 y 1994 generó sólo 10.400 millones de dólares en efectivo. En total, bonos soberanos que se cotizaban en 5800 millones de dólares en el mercado fueran canjeados por su valor nominal de 13.600 millones de dólares<sup>194</sup>. Esto

---

<sup>193</sup> Ministerio de Economía. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, s/f. "El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pago".

<sup>194</sup> Basualdo, Eduardo y Azpiazu, Daniel, 2002. *El Proceso de Privatización en la Argentina*. FLACSO, Buenos Aires. También publicado por la Universidad Nacional de Quilmas /IDEPI/ Página 12.

servió para el doble propósito de seducir tanto a los proveedores locales como a los bancos extranjeros acreedores, que habían cobrado gran influencia<sup>195</sup>.

Hubo otras formas de tratamiento preferencial a los compradores. En los meses previos a la efectiva transferencia de las EPE, el gobierno asumió el costo político de aumentar las tarifas de los servicios de utilidad pública<sup>196</sup> y se hizo cargo de la mayoría de las deudas de las empresas públicas.

En algunos casos, antes de la entrega la deuda aumentó fuertemente: en la compañía telefónica subió un 122% por contratos otorgados a empresas privadas, y fue tomada a cargo por una nueva entidad denominada "ENTel Residual". Al mismo tiempo, dos de las compañías privadas que se beneficiaron con esas operaciones se integraron a los consorcios que al poco tiempo tendrían la propiedad de ese monopolio estatal<sup>197</sup>.

Por último, salvo en la privatización del gas y de la electricidad, no se diseñaron marcos regulatorios para los servicios que prestarían las empresas privadas. Cuando finalmente se hizo, era demasiado tarde. En el caso de Aerolíneas, este defecto permitió que se hipotecara la flota tan pronto como se firmó la venta. Por las características de la operatoria, el caso argentino es compatible con la observación de Joseph Stiglitz: "un proceso de privatización no puede ser menos corrupto que la élite que lo lleva a cabo"<sup>198</sup>.

El proceso se caracterizó por una amplia participación del capital extranjero, con rápido crecimiento de los flujos en concepto de inversión directa y de cartera. El mecanismo empleado más frecuentemente consistió en convertir las Sociedades del Estado y las EPE en general en sociedades anónimas, para luego vender todo o parte del paquete accionario.

Menem encontró una metodología de privatización de las EPE con la ayuda de Domingo Cavallo, que en 1991 asumió como ministro de Economía. La estrategia consistía, como explica Corrales<sup>199</sup>, en la crucial cooptación de algunos miembros de la "patria contratista", que fue organizada por la

---

<sup>195</sup> Corrales, J., 1998, op. cit.

<sup>196</sup> Las facturas telefónicas aumentaron el 700% en los diez meses previos a la venta y algo parecido ocurrió con el agua y el gas. Cfr. Basualdo, Eduardo y Azpiazu, Daniel, 2002, op. cit.

<sup>197</sup> Basualdo, Eduardo y Azpiazu, Daniel, 2002, op. cit. Ver también Corrales, J., 1998, op. cit.

<sup>198</sup> Stiglitz, Joseph E., 2002. *Globalization and its Discontents*. WW. Norton & Co. New York y Londres.

<sup>199</sup> Corrales, J., 1998, op. cit.

Administración. Menem quería neutralizar a sus adversarios locales y para lograrlo debía hacer que la "patria contratista" invirtiera.

En las privatizaciones realizadas durante el gobierno de Menem uno de los compradores era argentino. De los 18 mayores participantes, siete son locales. Entre 1990 y 1995, más de la mitad de los ingresos provenientes de las privatizaciones son capitales locales<sup>200</sup>. Schamis<sup>201</sup> afirma, basándose en numerosas entrevistas a economistas y líderes del partido Justicialista, que la única forma que el gobierno tenía para privatizar era haciendo que la operación fuera atractiva para los "capitanes de la industria" locales.

Ana Margheritis<sup>202</sup> arribó a una conclusión similar: se necesitó un "reordenamiento de los derechos de propiedad" tal que, sólo el saqueo directo fuera más beneficioso para los contratistas privados que la compra de las EPE. La rentabilidad debía ser aún mayor que la que se obtenía mediante la sobrefacturación.

Las privatizaciones de servicios llevadas a cabo a lo largo de la década se realizaron a través de la transferencia de la EPE a un consorcio. En general, la conformación de los consorcios fue similar en todas las empresas e involucraba a un *operador extranjero experto* (que aportaba su experiencia en el sector), a un *grupo nacional* (que podía actuar como co-operador o en algunos casos aportar a la dirección) y un *banco extranjero* que proveía los títulos de la deuda externa nacional<sup>203</sup>.

En el escenario de las privatizaciones, junto con el Estado y las empresas privadas, estuvieron las asociaciones de trabajadores. "La patria sindical" había sido una de las principales fuentes de oposición a los intentos de privatización de los años '80, realizando trece paros generales para bloquear las reformas. Menem y Cavallo conocían los niveles de apoyo que el Partido Justicialista tenía en los trabajadores. Esto obligaba a garantizar un lugar a los líderes sindicales en las discusiones sobre la privatización.

---

<sup>200</sup> Idem. Ver también Corrales, Javier, 1997. "Why Argentines followed Cavallo: A technopol between democracy and economic reform," In Domínguez, Jorge (ed.), *The Role of Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania State University Press, University Park.

<sup>201</sup> Schamis, H., 2002, op. cit.

<sup>202</sup> Margheritis, Ana, 1999. *Ajuste y Reforma en la Argentina (1989-1995)*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. Esta obra es la traducción de su tesis doctoral en la Universidad de Toronto.

<sup>203</sup> Dirección Nacional de Cuentas Internacionales Subsecretaría de Programación Macroeconómica Secretaría de Programación Económica y Regional, 2001. "El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos"

Para asegurarse un soporte continuado durante y después del proceso de privatización, la ley de Reforma del Estado ofreció a los trabajadores una participación del 10% en la compañía privatizada a través del Programa de Propiedad Participada (PPP)<sup>204</sup>.

Según los estudiosos del tema, la clave de la cooptación del sindicato en el proceso residió en el PPP. "Destinar el 10% de las acciones a los trabajadores a través del Programa de Propiedad Participada tuvo como objetivo 'comprar' su consentimiento a la concesión, y ha sido una práctica común del Gobierno nacional para llevar a cabo las privatizaciones<sup>205</sup>". Se refieren al modelo como de "capitalismo popular" y reconocen que ha sido un medio efectivo, aunque caro, para quebrar la oposición sindical.

Aunque estaba aprobado por ley, muchos trabajadores y líderes sindicales sufrieron intensa presión para colaborar con el PPP a fin de garantizar su parte del 10%. Algunos sindicalistas dijeron que su apoyo al proceso no sólo había garantizado que recibieran las acciones, sino también la percepción de pagos antes que los sectores que se estaban oponiendo a las privatizaciones<sup>206</sup>.

La estrategia de cooptación dio resultados, y los sindicalistas pasaron de sus iniciales denuncias de las privatizaciones de los servicios públicos, a ofrecerles pleno apoyo. Esencialmente fueron incentivados para "acompañar" de principio al fin el proceso, que resultó en una reducción a la mitad de la planta de personal debido a las desvinculaciones<sup>207</sup>.

A pesar de que los líderes sindicales tenían derecho al veto, nunca lo utilizaron. Las decisiones se tomaron por consenso, incluso la pérdida de gran parte de la fuerza laboral.

Debe destacarse que, debido a sus vinculaciones con el peronismo en el poder, muchos líderes sindicales formaban parte, por entonces, de la dirigencia partidaria. "Existe una gran diferencia entre los líderes de los sindicatos y los afiliados de base. Los dirigentes pertenecen a la élite política, representan intereses idénticos a los de varios ministros. Todo el que participó

---

<sup>204</sup> Loftus, Alex y McDonald, David, 2001. "Sueños líquidos: una ecología política de la privatización del servicio de agua en Buenos Aires". Revista Realidad Económica Número 183. 1/10 al 15/ 11/ 2001 pp.76-102.

<sup>205</sup> Comunicación personal a la autora por parte de un alto dirigente sindical de los '90, ahora retirado.

<sup>206</sup> Idem

<sup>207</sup> Ibidem.

en las privatizaciones formaba parte de un grupo íntimo de amigos del Presidente<sup>208</sup>. Un ejemplo paradigmático lo constituye Carlos Ben, presidente de la nueva empresa estatal Aysa, que reemplazó a Aguas Argentinas luego de la rescisión del contrato. Está acompañado por el secretario general del gremio de OSN, José Luis Lingieri, que también tiene un cargo relevante en la CGT. Antes, Ben había sido Gerente de Aguas Argentinas, previamente director de Obras Sanitarias de la Nación y antes, líder sindical. Del mismo modo, el primer Presidente del ETOSS, ente de control, fue director de OSN.

La distinción entre el sindicato, el directorio de la empresa y el ente regulador era, a menudo, borrosa y, a veces directamente no existía. Ciertamente la colusión de estos intereses en el proceso significó que las privatizaciones fueran más fáciles de impulsar beneficiando y fortaleciendo a los grupos de élite.

Entre los líderes sindicales había un sentimiento generalizado de que la privatización no podía impedirse<sup>209</sup>. Esto se debía en buena medida al poder del ministro de Economía en el Comité de Privatización y al supuesto de que no había, ni podía haber, alternativa a la serie de reformas. La idea ganó aceptación también entre la población esencialmente por la crisis hiperinflacionaria, que hizo que aceptara las privatizaciones como solución.

El ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos afirmó que "La clave para estos cambios fue la toma de conciencia de que el modelo económico que la Argentina había seguido durante décadas estaba agotado. La hiperinflación fue útil para mostrar que alcanzar el crecimiento y la estabilidad era imposible con una economía regulada y cerrada al mundo exterior, con un sector público deficitario y operando en áreas inadecuadas<sup>210</sup>".

Además, en el período previo a la privatización la situación de las EPE empeoró (algunos dicen que intencionalmente) para fortalecer la idea de la inconveniencia que el Estado brindara servicios.

También el gobierno subió los precios entre 1991 y 1992. De nuevo, la afirmación "no hay alternativa" fue fortalecida con el argumento de que las

---

<sup>208</sup> Ibid.

<sup>209</sup> Ibid.

<sup>210</sup> La Nación, 3/3/1993.

empresas en manos del estado aumentaban tarifas innecesariamente, por la ineficiencia burocrática.

En el siguiente cuadro mostramos las principales empresas por orden de privatización y las normativas por las que se rigieron.

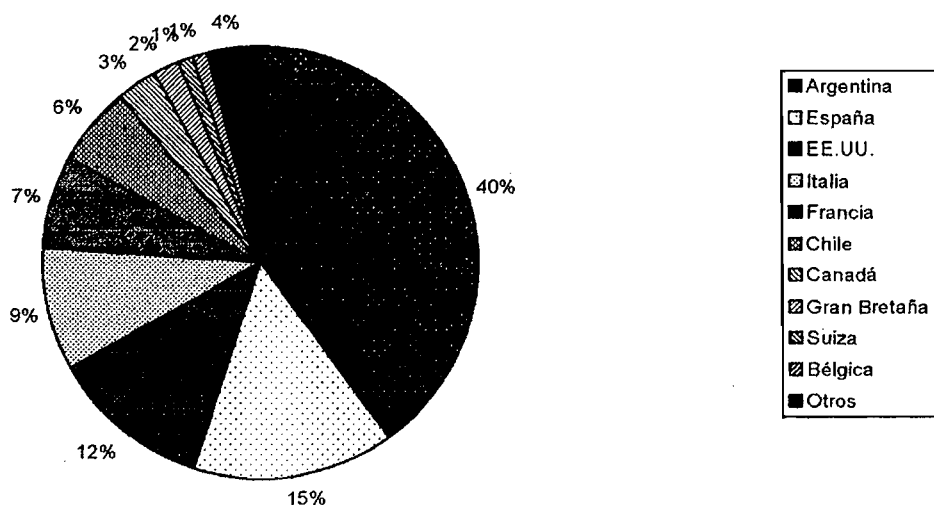
### 5.2.2 Orden cronológico de las privatizaciones

Fecha	Entes o Empresas	Nueva Empresa	Norma de Privatización
11/01/1990	Canal 13 - LS TV	Grupo Clarín	Decreto 830/89
08/11/1990	Empresa Nacional de Telecomunicaciones - ENTEL	Nortel Inversora S.A. (54% de las acciones de Telecom)	Decreto 60/1990, Ley 23696,
08/11/1990		Telefónica de Argentina S.A.	61/1990, 62/1990, Decreto 731/89
21/11/1990	Aerolíneas Argentinas	Aerolíneas Argentinas S.A.	Decreto 2438/90, Decreto 1591/89
31/12/1990	Yacimientos Petrolíferos Fiscales - YPF	YPF Sociedad Anónima	Decreto 2778/90, Ley 24145, Decreto 546/93
03/04/1992	Argentina Televisora Color	Argentina Televisora Color S.A.	Decreto 544/92, Ley 23696
26/02/1992	Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires - SEGBA	Edenor y Edesur S.A.	Ley 23696, Decreto 714/92, Decreto 2074/90, Ley 24065
12/12/1992	Obras Sanitarias de la Nación	Aguas Argentinas S.A. (Lyonnaise des Eaux - Dumez, Sociedad Comercial del Plata S.A., Aguas de Barcelona S.A., Melller S.A., Banco de Galicia y Buenos Aires S.A., Compagnie Generale des Eaux S.A. y Anglian Water Plc.)	Decreto 999/92 Resolución SOP N°155/92.
10/07/1992	Gas del Estado S.E. Ley 23696 Dec. 2074/90 Ley 24076	Transportadora de Gas del Norte S.A.	Decreto 2457/92
10/07/1992		Distribuidora de Gas Metropolitana S.A.	Decreto 2459/92
10/07/1992		Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte S.A.	Decreto 2460/92
10/07/1992		Distribuidora de Gas Noroeste S.A.	Decreto 2452/92
10/07/1992		Distribuidora de Gas del Centro S.A.	Decreto 2454/92
10/07/1992		Distribuidora de Gas del Litoral S.A.	Decreto 2455/92
10/07/1992		Distribuidora de Gas Cuyana S.A.	Decreto 2453/92
10/07/1992		Distribuidora de Gas Pampeana S.A.	Decreto 2456/92
10/07/1992		Distribuidora de Gas del Sur S.A.	Decreto 2451/92
10/07/1992		Transportadora de Gas del Sur S.A.	Decreto 2458/92
22/12/1993		Subterráneos de Buenos Aires, S.E.	Metrovías S.A. (Roggio, Cometrans, Morrison Knudsen y Burlington)
29/12/1993	Caja Nacional de Ahorro y Seguro	Caja de Ahorro y Seguro S.A., Banco Caja de Ahorro S.A., Caja de Seguros S.A., Caja de Seguros de Vida S.A.	Decreto 2715/93, Decreto 2514/91, Ley 24155
24/04/1997	Aeropuertos	Aeropuertos Argentina 2000 S.A.	Decreto 375/97, Decreto 500/97
07/07/1997	Agua y Energía Eléctrica	Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A.	Decreto 616/97, Ley 24065
11/09/1997	Banco Hipotecario Nacional	Banco Hipotecario SA	Decreto N° 924/97, Ley 24855, Decreto 924/97
26/08/1997	Empresa Nacional de Correos y Telégrafos S.A. - ENCOTESA	Correo Argentino S.A.	Decreto 840/97, Decreto 214/92, Decreto 463/96, Decreto 265/97

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía <http://mepriv.mecon.gov.ar>

### 5.2.3 Las privatizaciones y sus participantes

Para privatizar las empresas de servicios de utilidad pública se empleó el sistema de licitación con doble sobre. El primer sobre contenía la oferta técnica y el segundo, la económica. El gráfico que se muestra a continuación indica los países que ganaron las licitaciones, en porcentaje.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación, ex Subsecretaría de Privatizaciones

### 5.2.4 El papel del Parlamento en las privatizaciones

Haciendo una breve reseña sobre la actitud del parlamento ante el proceso de las privatizaciones recordemos que, durante el gobierno radical, se manifestaron los primeros proyectos de privatizar algunas de las principales empresas públicas (principalmente, Aerolíneas Argentinas y ENTel). Dichos proyectos fueron bloqueados por el congreso nacional ya que los legisladores del justicialismo cuestionaron las propuestas, contando con un fuerte apoyo de los sindicatos ("patria sindical") y de los proveedores del Estado ("patria contratista" que, posteriormente, pasarían a integrar los consorcios adjudicatarios de los distintos procesos de privatización).

Sin embargo la actitud parlamentaria cambió al poco tiempo de la asunción de Menem, debido que a mediados de 1989 (en plena crisis hiperinflacionaria), se elevó al Congreso y logró la aprobación de los legisladores –prácticamente sin oposición– del ambicioso programa de privatizaciones, mucho más profundo, amplio y acelerado que el que se había cuestionado poco tiempo antes. Los sindicatos y los empresarios no opusieron impedimentos.

Articulando las primeras medidas macroeconómicas para salir de la crisis hiperinflacionaria, el Poder Ejecutivo elevó dos grandes iniciativas legislativas de cambio estructural, las mencionadas Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado<sup>211</sup>.

La Ley de Emergencia Económica suspendió por un plazo de 180 días, que sería luego rehovado indefinidamente, los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones y las preferencias que beneficiaban a las empresas locales en las compras del estado; también se autorizaron licenciamientos de empleados públicos y se puso fin a esquemas salariales de privilegio en la administración.

La Ley de Reforma del Estado marcó el comienzo del fin de otro de los pilares del patrón de desarrollo preexistente al fijar el marco normativo de la privatización de las empresas públicas. Esta Ley declaró el estado de emergencia de todas las empresas públicas y la designación de interventores dependientes del Ejecutivo con la misión de preparar las condiciones para la privatización de una extensa lista. Las empresas sujetas a privatización eran tanto de servicios (teléfonos, aerolíneas, medios de comunicación) como de producción (carbón y petroquímica). Se incluyeron también empresas y servicios que serían concesionados como el mantenimiento y reparación de caminos, infraestructura ferroviaria, explotación y exploración de petróleo.

La ley estableció que el Poder Ejecutivo y su gabinete serían los encargados de conducir la reforma del sector público. Mediante la norma el Congreso delegó en el Ejecutivo la facultad de decidir los detalles de las privatizaciones mediante decretos. En adelante, la participación de los legisladores quedó limitada a una comisión bicameral, creada para hacer el monitoreo del proceso de privatización, mediante el pedido de informes al

---

<sup>211</sup> La Ley de Reforma del Estado fue aprobada en tiempo record: sólo transcurrió un mes y medio entre su ingreso al Congreso y su sanción. Éste sería uno de los rasgos distintivos respecto de futuras iniciativas de privatización. En efecto, tiempo más tarde el gobierno sometería a la legislatura proyectos de venta de empresas no contempladas en el listado original y, en estos casos, el trámite legislativo osciló entre 11 y 20 meses, con pocas excepciones. La rápida aprobación fue posible debido a la cooperación política promovida por el contexto de emergencia institucional que rodeó el tratamiento de la ley y un acuerdo de gobernabilidad entre el Partido Justicialista y el Partido Radical, cerrado durante los arreglos para la transferencia anticipada del mandato de Alfonsín a Menem. El acuerdo incluyó el compromiso de facilitar la sanción de la legislación económica de emergencia que el nuevo gobierno enviara al Congreso. Además de la cesión de facultades legislativas el Congreso agregó luego otros poderes al Ejecutivo, autorizando a través de otra ley la ampliación de cinco a nueve los miembros de la Suprema Corte. Menem usó esta prerrogativa para proponer jueces de su confianza y evitó que el alto tribunal tuviera oportunidad de vetar sus políticas. Así, rápidamente, concentró en el vértice del gobierno el proceso decisorio de la política de privatizaciones, habiéndose provisto de recursos institucionales.



Ejecutivo pero que carece de atribuciones para producir dictámenes vinculantes.

De allí que la Ley de Reforma del Estado y, fundamentalmente, el proceso de privatizaciones, deban entenderse como la generación de un nuevo mercado para el sector privado (en rigor, para el capital concentrado interno), privilegiado respecto a las restantes áreas de la economía, o, en otras palabras, como una "vuelta de tuerca" más (sin duda, la más profunda, dado su significado económico, político y social que trasciende la Administración Menem) en el proceso de desguace del Estado y de la sociedad que la clase dominante ha venido aplicando en la Argentina durante las últimas décadas. Se inició una nueva fase en cuanto al papel del sector público en la Argentina, con el surgimiento de nuevos mercados para la actividad privada y de nuevas áreas privilegiadas con rentas extraordinarias y reservas de mercado promovidas y protegidas por el accionar del Estado<sup>212</sup>.

En una segunda etapa, Domingo Cavallo concentró el poder casi excluyente en el manejo del programa privatizador, las características fueron otras (aunque los objetivos estratégicos perseguidos continuaron inalterados). En el ámbito gasífero y eléctrico, la venta y la determinación de algunos lineamientos regulatorios se apoyaron en leyes del Congreso Nacional<sup>213</sup>.

De ese modo, para fines de la década del '90 prácticamente no quedaba en manos del Estado empresa alguna, a excepción de los organismos "residuales" (de teléfono, subterráneos, ferrocarriles, etc.) cuya misión fundamental era supervisar las obras realizadas en las privatizadas, que el Estado paga, y continuar abonando los pasivos restantes.

### **5.3 Los casos estudiados: justificación**

Por considerarlos casos paradigmáticos, nos concentraremos ahora en dos empresas prestadoras de servicios *esenciales y estratégicos*, las antiguamente llamadas Obras Sanitarias de la Nación (OSN) y SEGBA.

---

<sup>212</sup> Basualdo, Eduardo y Azpiazu, Daniel, 2002, op.cit.

<sup>213</sup> Destaquemos dos hechos. En primer lugar, que la ley marco de la privatización de Gas del Estado fue aprobada mediante una maniobra ilegal, al lograr el quórum requerido con la presencia del recordado "diputrucho"; luego, que muchas disposiciones normativas presentes en las leyes gasífera y eléctrica –en especial, las vinculadas con la regulación de las tarifas y de la estructura de propiedad del capital de las firmas– sufrieron considerables modificaciones, a favor de los propietarios de las empresas prestatarias, cuando se sancionaron sus respectivos decretos reglamentarios, es decir, fueron modificadas a favor de los concesionarios, en sus aspectos más relevantes, por normas de inferior rango jurídico.

La emblemática Obras Sanitarias (luego "Aguas Argentinas") fue concedida mediante un decreto, y fue una de las primeras grandes empresas prestadoras de servicios de utilidad pública que ha sido renacionalizada<sup>214</sup>. SEGBA, dividida en Norte y Sur, por Ley del Congreso, fue cedida por 95 años y aún sigue en manos privadas.

Otra causa de la elección de estas empresas estriba en que ambas fueron dadas en concesión, una por decreto y la otra por Ley del Congreso.

OSN fue entregada en bloque, aunque hubiera podido dividirse en provisión de agua potable y servicios de desagües cloacales y pluviales, o bien, dada su extensión geográfica, en dos zonas, para establecer la competencia por comparación. Se la considera una de las operaciones más grandes de ese tipo en el mundo, sin que el adjudicatario tuviera que realizar desembolso alguno. SEGBA, por el contrario, fue segmentada en tres sectores (generación, transporte y distribución), para romper un monopolio considerado "no natural" y por ello, fue objeto de tres licitaciones.

Ambas entidades brindan servicios en red y en los dos casos, la distribución domiciliaria es un "monopolio natural" y el área servida tiene dilatada extensión, que se mantuvo unida en OSN y se dividió en Segba.

Los dos servicios son esenciales, particularmente para los habitantes urbanos que dependen de ellos prácticamente para todas las actividades de la vida y, paradójicamente, en las zonas más pobladas (como es el caso de OSN), la provisión de agua depende fundamentalmente del abastecimiento de energía eléctrica.

Los servicios prestados por Aguas Argentinas, sociedad ganadora de la licitación de OSN, aunque en un primer momento mejoraron en relación a los brindados por la EPE, fueron declinando paulatinamente en calidad. El presidente Kirchner, en un discurso, denominó al aprovisionamiento de agua "derecho humano", y la falta de cumplimiento de los parámetros de calidad y las inversiones pautadas en el contrato de concesión fueron usadas como argumento para rescindir la concesión.

---

<sup>214</sup> La otra gran prestadora de servicios de utilidad pública renacionalizada es el Correo Argentino. También volvió a manos del Estado el control del espectro radioeléctrico (antes a cargo de Thales Spectrum) y se rescindieron de algunos contratos ferroviarios cuyos incumplimientos eran más notorios. Se creó la empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA) y una aerolínea, Líneas Aereas Federales Sociedad Anónima (LAFSA).

Lo mismo ocurrió con las dos compañías derivadas de la división geográfica de SEGBA, Edenor y Edesur. Luego de un auspicioso comienzo de actividades, la calidad del servicio decreció, tanto por el repunte de la actividad económica como por la falta de inversiones en los tres sectores en que fue dividida (generación, transporte y distribución).

En cuanto a los Entes de control, el ENRE, autoridad de aplicación de la distribución eléctrica fue creado por la misma ley que dispuso la privatización y su marco regulatorio, aunque comenzó a funcionar seis meses después de la toma de posesión de los adjudicatarios. En cuanto al ETOSS, se creó por decreto y colaboró en el diseño de los pliegos de bases y condiciones de la licitación.

A lo largo de los siguientes apartados analizaremos en profundidad el desarrollo de los acontecimientos.

## **5.4 Obras Sanitarias de la Nación**

### **5.4.1 Breve reseña histórica**

En nuestra región el saneamiento ambiental tuvo un desarrollo difícil, debido a su posición marginal, que explica la tardía creación del Virreinato del Río de la Plata<sup>215</sup>. En la ciudad de Córdoba, en 1792, se habilitó un sistema de grifos públicos, primer antecedente del Virreinato de servicios sanitarios a través de la instalación de redes y conexiones.

En 1822 una ley promovió la instalación de aguas corrientes en la ciudad de Buenos Aires, pero no fue cumplida, a pesar de contarse con fondos, obtenidos con un empréstito en 1824.

En 1867, la aparición de una epidemia que diezmo la población, obligó a la urgente realización de la obra de infraestructura. En 1869 comenzó el saneamiento urbano con la habilitación del primer servicio de abastecimiento de agua potable y desagües en Buenos Aires. En la primera década del siglo XX se extendieron a las capitales de provincias y a la mayor parte de las ciudades del interior del país.

Al comienzo, la operación se efectuó mediante la concesión a una empresa privada, la "Buenos Aires Water Supply" que, a raíz de la crisis

---

<sup>215</sup> Fuente: "Reseña histórica de OSN". [http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras\\_Sanitarias/Res-Hist-OSN.htm](http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras_Sanitarias/Res-Hist-OSN.htm)

económica nacional de 1890, obtuvo en 1891 la rescisión contractual. La Nación asumió la responsabilidad del saneamiento y, por Ley Nacional No. 2927 del 30 de diciembre de 1892, creó la Comisión de Obras de Salubridad.

Hacia 1908 las falencias afectaban tanto a los nuevos loteos de la periferia como a barrios tradicionales como Belgrano y Flores, que se abastecían de pozos semisurgentes. Aún quedaban 350.000 habitantes que carecían de agua para los usos indispensables y perforaban pozos en cada casa o la compraban a los aguateros a un costo 10 o 15 veces mayor que la suministrada por el gobierno<sup>216</sup>.

Obras Sanitarias de la Nación se creó con la promulgación, el 18 de julio de 1912, de la ley 8889, que expresaba que "la repartición Obras de Salubridad de la Capital, pasa a denominarse Obras Sanitarias de la Nación" destinada a implementar el primer plan de saneamiento de 1909, así como al estudio, construcción y administración de obras destinadas a la provisión de agua potable para uso doméstico "en las ciudades, pueblos y colonias de la Nación".

La población de la ciudad, que en 1871 era de 180.000 personas, aumentó velozmente. En 1912 utilizaban el servicio 900.000 habitantes. El crecimiento demográfico y la demora en construir ampliaciones hizo que los directivos de OSN expresaran en una Memoria que "no obstante el enorme volumen de agua que se lanza permanentemente a la red de cañerías maestras y de distribución, llega con dificultad, especialmente en las horas que el calor es más intenso y en que es más necesaria<sup>217</sup>" Por eso se decidió, remodelar "el Establecimiento Recoleta y aumentar su rendimiento al cuádruple de su capacidad<sup>218</sup>".

A fines de la década del '20 se evaluó la posibilidad de instalar nuevos filtros rápidos y otra casa de bombas impelentes para aumentar su capacidad de 250.000 a 800.000 m<sup>3</sup> pero no llegó a concretarse. Se decidió entonces

---

<sup>216</sup> Patrimonio Histórico, 1999. Agua y Saneamiento en Buenos Aires 1580-1930: riqueza y singularidad de un patrimonio. Buenos Aires.

<sup>217</sup> Rey, Osvaldo, 2000. El Saneamiento en el Area Metropolitana; desde el Virreinato a 1993. Buenos Aires.

<sup>218</sup> República Argentina. Obras Sanitarias de la Nación, 1924. Saneamiento del Territorio de la Capital Federal. Proyecto de Ampliación de los Servicios de Agua y Cloacas para una población de 6 millones de Habitantes. Imprenta O.S.N., Buenos Aires.

trasladar sus instalaciones a otro lugar, tal como se había insinuado en 1909<sup>219</sup>.

Luego se construyó el Establecimiento Potabilizador General San Martín. A fines de 1928, quedaron terminadas las instalaciones capaces de proveer el agua de consumo en la ciudad<sup>220</sup>. Ocupa una superficie de 14 hectáreas y fue entregado por el Gobierno de la Nación según lo dispuesto en la ley No. 6385 (Ampliación de los servicios sanitarios de Obras de Salubridad de la Capital).

En base al Plan Director de 1909 se hicieron los planes de ajuste. En 1923 se atendía una población de 6 millones de habitantes y en 1939 se planificó el saneamiento urbano destinado a la creación del Área Sanitaria Metropolitana y se creó la unidad técnico-administrativa del Aglomerado Bonaerense con el fin de proveer agua y desagües cloacales y pluviales.

En 1940 los servicios alcanzaron su máxima expansión, ya que además de la Capital Federal se extendieron a 14 Distritos de la Provincia de Buenos Aires, lo que dio origen a un sistema unificado que perduró hasta la concesión.

El sistema unificado se basó en tres condiciones técnicas: a) los servicios de provisión de agua contaban con una fuente segura y confiable desde la Capital Federal a todas las jurisdicciones políticas linderas, desalentando el uso de perforaciones, b) los desagües cloacales y la topografía de la región permitieron diseñar un sistema que por gravitación recogiera el 70% de los líquidos efluentes y c) los desagües pluviales integraban un único sistema con cuenca con independencia de las jurisdicciones por las que atraviesan, teniendo todos como destino final el Río de la Plata.

En 1943 se produjo la transformación jurídica de Obras Sanitarias de la Nación<sup>221</sup>, convirtiéndose en Administración General de Obras Sanitarias de la Nación, con alcance a todo el país. En 1944 fue ratificada por el Poder Ejecutivo el Área Sanitaria Metropolitana.

---

<sup>219</sup> La idea de proyectar otra potabilizadora (la Planta San Martín, en Palermo) se remonta a 1906 cuando la Oficina Técnica de la Comisión Nacional de Obras de Salubridad encaró un vasto proyecto de saneamiento para una población de 6 millones de habitantes, comprendida en los límites del Radio Antiguo y del Radio Nuevo de la Capital Federal. El plan, coordinado por el ingeniero Agustín González, fue concluido en agosto de 1908 y presentado durante los festejos del centenario de 1910. Fuente: Patrimonio Histórico, 1999. op. cit.

<sup>220</sup> República Argentina. Obras Sanitarias de la Nación, 1933. Memoria del Directorio correspondiente a los años 1928-1931. Imprenta O.S.N. Buenos Aires.

<sup>221</sup> Decreto del Poder Ejecutivo Nacional No. 2743 del 14 de julio, artículo 4o.

En el período 1950-1970, etapa en que el Estado tomó a su cargo la producción de numerosos bienes y servicios ("Estado Empresario") la falta de financiamiento perjudicó los niveles de expansión de las obras de saneamiento, afectando la calidad de los servicios. El mantenimiento preventivo se abandonó y se reemplazó por la reparación de equipos e instalaciones a medida que se iban averiando. La reposición de partes fue casi nula y los protocolos de operación fueron apartándose de lo establecido, lo que aceleró el deterioro del servicio.

La situación intentó paliarse parcialmente haciendo que la propia población asumiera gran parte del costo de las redes de distribución que se instalaban. También se obtuvieron los primeros créditos con organismos internacionales, para atender requerimientos básicos.

En 1959, se intentó descentralizar los servicios que se prestaban, y transferir esta responsabilidad a las Provincias, sin llegar a concretarse.

El 27 de abril de 1973, por Ley 20.324, se produce la transformación jurídica de la Administración General de Obras Sanitarias, que pasa a ser persona jurídica de carácter público, denominada Empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN), convirtiéndose de esa forma en otra EPE.

En 1980 se provincializaron los servicios de provisión de agua y desagües prestados hasta entonces por OSN, reservándose a ésta sólo la competencia en el sistema unificado de Capital Federal y 14 distritos del GBA.

En 1982 se creó el Consejo Federal de Entidades de Saneamiento, con el fin de organizar un sistema de información, elaborar normas y desarrollar tecnología. En cuanto al Área Metropolitana, el decreto de transferencia a las Provincias previó la transformación de OSN en un organismo tripartito con participación de la Nación, la Provincia de Buenos Aires, y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. No hubo acuerdo para la creación del este Ente, cuya finalidad política era dividir el sistema unificado en unidades operativas separadas, por lo que no se concretó a lo largo de la década.

En este período no se elevaron las tarifas ni la inversión en infraestructura, pero tampoco se detuvo la incorporación de usuarios al sistema. Así, en el período 1980-1990 se superó la capacidad de producción de agua y de recepción y depuración de efluentes, llevando al servicio al borde

del colapso y haciendo que la brecha entre la demanda y la oferta fuera cada vez más pronunciada.

La calidad del servicio de provisión de agua siguió bajando y, por la sobrecarga de las plantas depuradoras, se derivaron los efluentes sin tratar contribuyendo de esta forma a agravar el problema de contaminación ambiental.

En 1989, el Congreso Nacional declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos y autorizó al Poder Ejecutivo a transferir activos públicos a empresas privadas<sup>222</sup>. Si bien el otorgamiento de concesiones a manos privadas es uno de los modelos posibles para financiar la expansión de servicios públicos esenciales a todos los sectores de la población, son varios los ejemplos que dan cuenta de que ni las privatizaciones ni la presencia de capitales extranjeros garantizan per se una mayor eficiencia en la prestación. Menos aún estas condiciones garantizan el acceso de los sectores más vulnerables de la población a estos servicios. Entre estos ejemplos se encuentra el de la privatización de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN), hasta entonces a cargo de la prestación del servicio público de agua y saneamiento en la ciudad de Buenos Aires y 17 distritos del conurbano bonaerense.

El sector de agua no era, en realidad, deficitario (tuvo superávit en 1992) y muchos lo consideraban un área "apropiada", e incluso vital, para ser administrada por el Estado. Esto no significa que el modelo económico de la Argentina de los '80 fuera exitoso, ni que OSN pudiera realizar una buena tarea, ya que estaba sufriendo una seria subinversión: las pérdidas de agua eran de entre el 40 y el 50%; en los meses de verano con frecuencia había cortes de agua y existía una seria polución como resultado de la escasa red cloacal y el tratamiento inadecuado de las aguas servidas. Un hecho crucial era que el 30% de la población del conurbano bonaerense no tenía acceso a la red de agua. El servicio estaba maduro para una reforma de proporciones. De todas maneras, no se consideró la posibilidad de una reforma por fuera del sector privado. Parecía que no había alternativa a la privatización.

---

<sup>222</sup> Ley 23.696 (Reforma del Estado).

En 1990 se dictó el Decreto No. 2074/90 por el cual se dispuso la privatización de los servicios de distribución y comercialización prestados por la Empresa y la consecuente operación de las plantas de producción y tratamiento para la atención de los servicios. No obstante, se encararon tareas previas, como un plan de conservación de emergencia, para asegurar la prestación del servicio.

Analizaremos las características de la concesión otorgada a la empresa Aguas Argentinas S.A. con el fin de identificar los motivos que, además de aquellos expuestos por el Poder Ejecutivo Nacional en el decreto que rescinde el contrato<sup>223</sup>, pueden haber provocado su fracaso. Asimismo, este análisis busca poner en evidencia los desafíos que, luego de la rescisión del contrato con Aguas Argentinas S.A. y la creación de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AYSA), aún están pendientes.

#### **5.4.2 La concesión de Obras Sanitarias de la Nación.**

En abril de 1991, como paso previo a la privatización se creó la Comisión Técnica de Privatización de Obras Sanitarias de la Nación, bajo dependencia directa del la Subsecretaria de Obras y Servicios Públicos, en su carácter de autoridad de aplicación<sup>224</sup>.

Su finalidad era:

- a) El desarrollo del marco regulatorio y la organización del Ente Tripartito de Obras Sanitarias (ETOSS), como expresión de la presencia del Estado en la regulación y control de los servicios públicos esenciales.
- b) La identificación de las áreas críticas y las inversiones mínimas que garantizaran el normal funcionamiento de los servicios.
- c) El análisis de la factibilidad técnico-económica del proyecto de concesión.
- d) La preparación de los pliegos para el llamado a concesión.
- e) La preparación del contrato de concesión y del acuerdo general de transferencia.

---

<sup>223</sup> Decreto 303/06

<sup>224</sup> Resolución MEyOySP No. 97/91 Fuente: Expediente de cierre de Obras Sanitarias de la Nación.



f) La invitación a firmas internacionales prestigiosas de Consultoría para asesorar a la Comisión Técnica mediante una "short list". En la precalificación de oferentes y en la adjudicación se tuvo como factor determinante la menor tarifa ofertada.

El proceso de privatización de OSN se inició formalmente con el llamado a una licitación pública nacional e internacional<sup>225</sup>.

Según los Pliegos de Bases y Condiciones<sup>226</sup>, la concesión se adjudicaría al consorcio que ofreciera la menor tarifa base, es decir, la mayor reducción respecto a la tarifa cobrada por OSN.

En diciembre de 1992, la Secretaría de Obras Públicas<sup>227</sup> adjudicó la licitación (ad referendum del Poder Ejecutivo Nacional) al consorcio de Aguas Argentinas S.A., cuyos accionistas mayoritarios en ese momento eran Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez de Francia y el grupo Soldati<sup>228</sup>. La oferta ganadora superó la de Aguas de Buenos Aires (consorcio liderado por el grupo Macri que ofertó un descuento del 26,1%) por una diferencia mínima en el descuento de 0,8 puntos porcentuales, o sea, 26,9%<sup>229</sup>. El marco regulatorio para la concesión fue establecido por decreto PEN No. 999/92.

La empresa fue dada en lo que se denomina "concesión integral", es decir, se mantuvo la integración vertical de la empresa, sin dividir entre el abastecimiento de agua potable (producción y distribución) ni separarlo de los servicios cloacales o desagües pluviales. Tampoco se tomó en cuenta la extensión territorial para realizar una división horizontal, que hubiera permitido una potencial competencia por comparación. Esta característica tuvo

---

<sup>225</sup> Resoluciones de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones (SOPyC) No. 97/91 y 178/91.

<sup>226</sup> Resolución SOPyC No. 186/92.

<sup>227</sup> Resolución SOPyC No. 155/92.

<sup>228</sup> Inicialmente la composición accionaria de Aguas Argentinas era la siguiente: Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (25,4%), Sociedad Comercial del Plata (20,7%), Sociedad General de Aguas de Barcelona (12,6%), Meller (10,8%), Banco de Galicia y Buenos Aires (8,1%), Compagnie Générale des Eaux (7,9%), Anglian Water Plc. (4,5%) y Programa de Propiedad Participada (10%). En 1998 se informó que Soldati, que había ingresado como segundo accionista, y los dueños de Suez-Lyonnaise des Eaux cerraron una operación para comprarle al empresario el 21,62% que tenía en Aguas Argentinas y las participaciones minoritarias en las empresas de agua de Córdoba, Santa Fe y La Paz (Bolivia), donde ya estaba asociado con Lyonnaise. La oferta inicial de la firma francesa fue de US\$90 millones y el último precio al que se arribó alcanzaría los US\$ 150 millones. "La reciente transacción le produce un rédito tres veces superior al monto invertido en esa oportunidad, de acuerdo con los cálculos de los funcionarios que dirigieron los procesos de privatización de la sucesora privada de Obras Sanitarias de la Nación". Fuente: Clarín, 10/10/98.

<sup>229</sup> "El grupo Macri, que perdió frente a los franceses, estaba convencido, en el día de apertura de los sobres de las ofertas, que le habían pinchado los teléfonos para conocer su propuesta y mejorarla". Fuente: Página/12, 15-03-06 "Agua Va", por Alfredo Zaiat.

importantes repercusiones sobre el contrato y las formas de regulación y control<sup>230</sup>.

Esta modalidad hizo que la operación se considere la mayor concesión del mundo de un sistema de saneamiento unitario: cubría a 8,6 millones de habitantes, de los cuales el 70% recibía abastecimiento de agua y el 58%, servicio de saneamiento, totalizando más de seis millones de usuarios<sup>231</sup>. Al momento de la privatización los usuarios de agua sumaban 6.007.400 y los de desagües cloacales 4.977.560, mientras que el área provista de agua era de casi 60 mil hectáreas y de 40 mil hectáreas la de cloacas. La longitud total de la red era de unos 10.500 km, y entregaba unos 1.350.000.000 m<sup>3</sup> de agua potable anuales. A través de 7.000 km de redes de desagües se eliminaban 850 millones de m<sup>3</sup> de líquidos cloacales por año<sup>232</sup>.

El sistema de licitación adoptado, a través de una oferta de rebaja en la tarifa vigente, implicó que la concesión fuera otorgada en forma gratuita, exceptuándola de la obligación de pago de canon durante toda la extensión del contrato<sup>233</sup>. El programa de privatización priorizaba el logro de metas de cobertura y calidad del servicio y por ende un alto nivel de inversiones.

El contrato establecía un conjunto de metas de inversión y expansión del servicio a cumplirse en 30 años, para extender la red a la todos los habitantes de la jurisdicción<sup>234</sup>: brindar agua a casi 1,7 millones de habitantes

---

<sup>230</sup> Hay variada experiencia internacional sobre la participación y distribución de responsabilidades de los sectores público y privado: transferencia al sector privado, concesión integral, licencias de diverso tipo, gerenciamiento externo en varios grados, contratos de locación y formas de "construcción, explotación y transferencia" (BOT). Ver Lara Cortés, Claudio, 1997. "Reestructuración y regulación de los servicios de electricidad, telecomunicaciones y agua potable en América Latina", *Consumers Intenational*, Proyecto Consupal, diciembre.

<sup>231</sup> La jurisdicción que correspondía a la empresa Obras Sanitarias de la Nación incluía la ciudad de Buenos Aires y los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López. En esa área habitaban al momento del otorgamiento de la concesión más de ocho millones de personas.

<sup>232</sup> Fuente: Expediente de cierre de Obras Sanitarias de la Nación.

<sup>233</sup> Se ha expresado que "la decisión de que el canon fuese nulo no tiene justificativo económico, ya que cualquier tarifa que sea rentable para realizar las nuevas inversiones implica a la vez una rentabilidad por los activos preexistentes (que debería ser apropiada por el concedente). Cfr. Gaggero, J., Gerchunoff, P., Porto, A. y Urbizondo, S., 1992. "Algunas consideraciones sobre la privatización de Obras Sanitarias de la Nación", *Estudios*, Año XV N° 63. Julio/Diciembre.

<sup>234</sup> El área que correspondía a la empresa Obras Sanitarias de la Nación incluía la ciudad de Buenos Aires y los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López. En esa zona habitaban al momento del otorgamiento de la concesión más de ocho millones de personas.

más y desagües cloacales a otros 2 millones. También incluían el tratamiento de los efluentes y eliminación de la contaminación de los cursos de agua<sup>235</sup>.

#### 5.4.3 El plan de obras y de expansión

A partir de los precios y tarifas ofrecidos, la concesionaria se comprometía a ejecutar un vasto plan de obras enunciadas en el "Plan de Mejoras y Expansión de los Servicios" (PMES) formado por seis planes quinquenales correlativos cuyas metas eran "el mantenimiento, la mejora, rendimiento, funcionamiento y la expansión a toda el área regulada de los sistemas necesarios para la prestación del servicio<sup>236</sup>". La producción de agua diaria al momento de otorgarse la concesión (01/05/93) era de 3.712.341 m<sup>3</sup>, que al cabo del primer año debían convertirse en 4.021.621 (al 30/04/94)<sup>237</sup>.

Otras metas se indican en los siguientes cuadros.

#### Metas a alcanzar en el primer año de concesión

Limpieza y rehabilitación de cañerías agua	125 km
Cloacas	1.060 km
Número de fugas	Reducción del 74 %
Número de taponamientos cloacales	Reducción del 82 %
Nuevos usuarios Agua	90.000 habitantes
Nuevos usuarios Cloacas	245.000 habitantes
Atención al cliente: Contactos mayo/dic. 1993	444.000
Contactos enero/abril 1994	800.000

Fuente: Elaboración propia en base al Pliego de bases y condiciones OSN. Anexo I.

#### Incorporación de usuarios al servicio de agua potable

Población con agua potable al inicio de la concesión	70 %	6.007.400
Meta al final del primer quinquenio	82 %	+ 1.331.000
Meta al final del segundo quinquenio	90 %	+ 1.027.000
Meta al final del tercer quinquenio	95 %	+ 736.000
Meta al final del cuarto quinquenio	97 %	+ 412.000
Meta al final de la concesión	100 %	+ 719.000
Total usuarios incorporados		+ 4.225.000

Fuente: Elaboración propia en base a información del ETOSS

<sup>235</sup> En el primer quinquenio, una de las principales metas a cumplir era la ejecución de la Cuarta Cloaca Máxima y el tratamiento primario en Berazategui. La realización de estas obras se fue postergando a través de las diversas modificaciones contractuales. Tanto así que las obras de la Planta de Berazategui nunca se concretaron.

<sup>236</sup> Fuente: [www.etoss.org.ar/desarrollo/sitioetoss05/contrato/CC-Cap12.htm](http://www.etoss.org.ar/desarrollo/sitioetoss05/contrato/CC-Cap12.htm)

<sup>237</sup> Fuente: Pliego de bases y condiciones OSN. Anexo I. Metas y obligaciones de mejora y expansión del servicio. [http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras\\_Sanitarias/Pliego-OSN.html](http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras_Sanitarias/Pliego-OSN.html). El resto de los cuadros tiene la misma fuente.

### Incorporación de usuarios al servicio sanitario

Población con cloacas al inicio de la concesión	58 %	4.977.560
Meta al final del primer quinquenio	66%	+ 929.000
Meta al final del segundo quinquenio	75%	+ 1.066.000
Meta al final del tercer quinquenio	84%	+ 1.094.000
Meta al final del cuarto quinquenio	90%	+ 780.000
Meta al final de la concesión	95%	+ 894.000
<b>Total usuarios incorporados</b>		<b>+ 4.763.000</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información del ETOSS

### Producción de Agua

Producción de agua	M <sup>3</sup> /día
Producción actual	3.800.000
Al final del 5° año	4.220.000
Al final del 10° año	4.770.000
Al final del 15° año	5.070.000
Al final del 20° año	5.070.000
Al final del 30° año	5.070.000

Fuente: Elaboración propia en base a información del ETOSS

### Incremento producción de agua superficial en m<sup>3</sup>/día

1° y 2° año	+ 400.000	
4° año	+ 170.000	= 570.000
7° año	+ 300.000	= 870.000
9° año	+ 300.000	= 1.170.000
13 ° año	+ 300.000	= 1.470.000

Fuente: Elaboración propia en base a información del ETOSS

El plan de realización de obras de la concesionaria ascendía, para el primer quinquenio, a US\$ 1.084 millones a valores constantes de 1992, y las inversiones para toda la concesión eran de casi US\$ 4.000 millones.

### Plan de Obras - En millones de \$

Obras monto 1er. Quinquenio	Monto	%	Total Concesión
Plantas de tratamiento de agua	36,9	3,40	102
Estaciones elevadoras y ríos subterráneos	109,1	10,06	231
Redes de agua	327,8	30,23	1.201
Redes de cloacas	206,3	19,03	1.280
Cloacas máximas, est. de bombeo e impulsiones	100,0	9,23	185
Plantas de tratamiento de cloacas	244,9	22,59	936
Terrenos, estudios y otras instalaciones	59,2	5,46	
<b>TOTAL</b>	<b>1.084,2</b>	<b>100,00</b>	<b>3.935</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ETOSS

#### 5.4.4 El régimen tarifario

Las tarifas de OSN se basaban en un sistema "catastral", más parecido a un impuesto que a un precio por un servicio<sup>238</sup>. Al privatizarse, se introdujeron reformas para "propender a un uso racional y eficiente de los servicios":

- precios de la prestación que reflejen el costo económico de cada servicio;
- eliminación de todo subsidio, directo o indirecto existente, con excepción de los subsidios explícitos, como los correspondientes a jubilados, instituciones de bien público, inmuebles dedicados al culto;
- agrupamiento de los usuarios en tres categorías: residenciales, no residenciales y baldíos<sup>239</sup>.

Los usuarios residenciales pueden tener sistema medido o de cuota fija. Para los usuarios no residenciales, la medición es obligatoria y se le concedió al concesionario un plazo de dos años para su cumplimiento.

Los clientes con medidor, cualquiera sea su categoría, abonan en concepto de cargo fijo un monto mínimo equivalente al 50 % de la cuota fija (TBB)<sup>240</sup>, al que se le adicionan los metros cúbicos consumidos que sobrepasen el consumo bimestral libre definido para cada categoría o clase de usuario. En este caso, resultó un sistema mixto que vincula la superficie y características edilicias de la vivienda con el consumo real.

El régimen tarifario establece los valores de expansión e incorporación al servicio, esto es, los llamados cargos de infraestructura (financiamiento del costo de la red domiciliaria, tanto para el abastecimiento de agua potable como para los desagües cloacales) y cargos de conexión (que se abona por toda nueva conexión o por la renovación de las obsoletas)<sup>241</sup>.

<sup>238</sup> El régimen de cobro de los servicios no medidos se basa en una cuota fija calculada sobre la base de la superficie cubierta total y la décima parte de la superficie del terreno. La cuota fija está constituida por una Tasa Básica Bimestral (TBB), cuya fórmula es la siguiente:  $TBB = (SC \times E + ST/10) \times Z \times TG \times K$ , donde: SC: Superficie Cubierta; E: Coeficiente de Edificación; ST: Superficie del Terreno; Z: Factor Zonal, TG: Tarifas generales de agua y desagüe cloacal y K: Coeficiente que resulta del descuento ofrecido por el concesionario.

<sup>239</sup> Los usuarios residenciales son las viviendas particulares destinadas a hogares; los no residenciales son inmuebles destinados al comercio o la industria, públicos o privados. Cada categoría se divide en dos clases: Clase I, cuando el servicio de agua se presta a una sola unidad o cuando el inmueble sólo dispone del servicio de desagües cloacales y Clase II, cuando el servicio se presta indivisiblemente a más de una unidad.

<sup>240</sup> Durante los primeros dos años los usuarios residenciales clase I abonaban el 35 % de la cuota fija o TBB.

<sup>241</sup> Al momento de suscribirse el contrato, el cargo de infraestructura fue fijado en \$ 325 para el servicio de abastecimiento de agua potable y en \$ 460 para el servicio de desagües cloacales. La vida útil de toda conexión de abastecimiento de agua potable o de desagüe cloacal se estima en treinta años, por lo que debería ser pagado a lo largo del plazo de la concesión por todos los usuarios existentes en el momento del otorgamiento de la concesión y de aquellos incorporados durante el primer quinquenio.

Estas definiciones establecidas en el contrato de concesión muestran que la financiación de la expansión de las redes quedaba exclusivamente a cargo de los nuevos usuarios, criterio que había sido desaconsejado por muchos técnicos y consultores, considerando que la masa de nuevos usuarios estaría constituida mayoritariamente por poblaciones de barrios humildes y de bajo poder adquisitivo, por lo que esta forma de financiación de las nuevas redes introducía un componente regresivo, que podía ocasionar conflictos en el futuro<sup>242</sup>.

El Contrato también estableció dos tipos de revisiones tarifarias: las ordinarias y las extraordinarias<sup>243</sup>.

Las revisiones ordinarias, originadas en cambios en las metas o en las erogaciones previstas en el PMES, debían discutirse ante la presentación de cada Plan Quinquenal y a partir del segundo plan. El contrato agrega que: "En el caso particular del Segundo Plan Quinquenal, a ser implementado a partir del inicio del sexto año de la concesión, la revisión ordinaria correspondiente sólo podrá disponer reducciones de los valores tarifarios y precios vigentes" (el subrayado es nuestro). O sea que las tarifas establecidas al inicio de la concesión no debían ser aumentadas (aunque sí podían ser disminuidas) durante los primeros 10 años del contrato, esto es, hasta mayo de 2003.

La revisión extraordinaria, por modificación de costos, sólo se permitía en caso que el concesionario o el Ente Regulador hubieren registrado un aumento o disminución en los costos de la concesión superior al 7 %<sup>244</sup>.

#### **5.4.5 La regulación**

El Ente Regulador (ETOSS) tenía carácter tripartito por integrar tres jurisdicciones: el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. Sus recursos provenían de una tasa a cargo de los usuarios, se

---

<sup>242</sup> Si a este análisis se le agrega el carácter de bien público atribuido al servicio de agua potable y de desagüe cloacal, el fuerte grado de politización que presenta su prestación, la negativa de los usuarios reales y potenciales a pagar un precio elevado por la instalación y prestación del servicio (luego confirmado por encuestas encargadas por el Ente Regulador) no era difícil prever los conflictos que a poco de iniciarse la concesión iban a suscitarse en torno al pago de los cargos originados en la expansión de las redes.

<sup>243</sup> Fuente: ETOSS <http://www.etoss.org.ar/develop/site/etoss05/contrato/contratoconcesion.htm> Cap. 12.

<sup>244</sup> Durante ese período sólo se "podrían efectuar ajustes tarifarios de carácter 'extraordinario' como consecuencia de modificaciones (extraordinarias) de costos —siempre y cuando se registraran incrementos superiores a un umbral del 7%, en un índice compuesto de costos de los principales insumos de la empresa— o de acontecimientos ajenos a la responsabilidad del concesionario, relevantes y no previsibles al momento de la licitación". Fuente ETOSS, cit. Cfr. también Azpiazu, Daniel, Forcinito, Karina, 2004. "Historia de un fracaso: la privatización del sistema de agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires". Universidad Nacional de General Sarmiento.

sumada a la tarifa, equivalente al 2,67% del total de la facturación<sup>245</sup>. El monto de las multas que aplicara el Ente debía reintegrarse a los usuarios.

El servicio sería prestado en forma obligatoria con su continuidad, regularidad, calidad y generalidad aseguradas, traduciéndose en una prestación eficiente para los usuarios y protectora del medio ambiente.

El Contrato define como variable de regulación tarifaria "el monto de ingresos que el concesionario reciba por los servicios que preste en función del número de usuarios servidos en cada año, y las condiciones de eficiencia que se propongan en cada plan<sup>246</sup>". Como se regulaba en base al cumplimiento de resultados, la autoridad debía controlar el efectivo logro de las metas de calidad y expansión de los servicios. Si el cumplimiento implicase, por ejemplo, una mayor inversión a la concesionaria, la empresa debería realizarla igualmente, operando en este caso el concepto de riesgo empresarial. Por ello una importante actividad del ETOSS era el seguimiento de los planes de expansión y la verificación del cumplimiento de los programas quinquenales.

Como hemos dicho, los ajustes tarifarios solamente se producirían por variaciones justificadas en los costos de la concesión o por causas extraordinarias ajenas a la concesión y no previsibles en el momento de la firma del contrato, lo que constituiría una especie de regulación por costos (*price-cap*).

Tanto el carácter tripartito del ETOSS como su financiamiento fueron aspectos problemáticos en el esquema regulatorio. La composición institucional del directorio le restó la independencia que preconizan los estudiosos de la regulación. Si bien se exigía idoneidad y profesionalidad para integrar el directorio, históricamente, en la Argentina, la prestación de los servicios públicos, y particularmente el caso del agua, estuvo fuertemente condicionada a objetivos de naturaleza política<sup>247</sup>.

Asimismo, la fijación de una alícuota dependiente de la facturación con el objeto de financiar la actividad del Ente Regulador, está expresamente

---

<sup>245</sup> Esto significa que el descuento tarifario ofrecido por el consorcio ganador de la licitación no se transfiere totalmente al usuario, porque al considerar la tasa de financiamiento del Ente Regulador, es sólo del 24,9%.

<sup>246</sup> Fuente: ETOSS <http://www.etoss.org.ar/desarrollo/sitioetoss05/contrato/contratoconcesion.htm>. Cap. 13

<sup>247</sup> "...gran parte de la culpa por el desempeño deficiente de las empresas públicas en el sector hídrico puede atribuirse a la constante injerencia política, la politización de las decisiones importantes en materia de tarifas y administración de personal y falta de autonomía administrativa". CEPAL, 1996. "Energía y Desarrollo en América Latina y el Caribe".

desaconsejada por los postulados teóricos de la regulación. Es ampliamente aceptado que tal criterio facilita la captura por parte del regulado.

Tanto el alto componente de bien público que presenta el agua, como el régimen tarifario adoptado (de tipo catastral), que transfiere a la empresa un mayor control monopólico, hacen que las regulaciones tengan que ser más detalladas y estrictas y le otorgan al regulador una mayor gravitación.

#### **5.4.6 Los primeros años de operación**

Para evaluar el cumplimiento de las pautas fijadas en el Contrato de Concesión por parte de Aguas Argentinas S.A. nos centraremos en el análisis de los informes del ETOSS, la SIGEN y el Ministerio de Economía sobre los primeros años de concesión, dado que, económicamente fueron "años buenos", en los que reinaba la paridad cambiaria y la estabilidad económica, prácticamente sin inflación. No tomaremos en cuenta la actuación de la concesionaria a partir de 2001 dado el violento cambio en la situación económica argentina.

#### **5.4.7 El contrato y sus modificaciones**

Como hemos dicho, el consorcio Aguas Argentinas ganó la licitación por ofrecer la mayor reducción tarifaria con respecto a la de OSN. Sin embargo, un año después del inicio de la concesión las tarifas ya habían sufrido un aumento general del 13,5%<sup>248</sup>, a pesar de que, según lo previsto en el contrato original, en el primer decenio las tarifas debían decrecer en términos reales.

A menos de un año de iniciada la concesión, la empresa AASA anunció que pediría un aumento de tarifa para compensar el déficit operativo del primer año de actividad<sup>249</sup>. Durante ese lapso habría incurrido en pérdidas del orden de los US\$ 30 millones. Pero según la resolución ETOSS-180/95 la empresa concesionaria incumplió las metas de rehabilitación y/o renovación de

---

<sup>248</sup> Página/12, 18 de octubre de 1998, "Suma y sigue/Agua y obras sanitarias que por contrato no aumentarían en diez años, ya subieron 46 por ciento desde la privatización, y negocian nuevas prebendas".

<sup>249</sup> Recordemos que durante los primeros 10 años sólo se "podrían efectuar ajustes tarifarios de carácter 'extraordinario' por modificaciones (extraordinarias) de costos (cuando se registraran incrementos superiores a un umbral del 7%, en un índice compuesto de costos de los principales insumos de la empresa) o acontecimientos ajenos a la responsabilidad del concesionario, relevantes y no previsibles al momento de la licitación". Cfr. Azpiazu, Daniel y Forcinito, Karina, 2004. "Historia de un fracaso: la privatización del sistema de agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires" in *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*. Universidad Nacional de General Sarmiento.



redes de agua y de desagües cloacales y no informó a los usuarios sobre lo ejecutado, siendo pasible de sanciones por dichos motivos<sup>250</sup>.

No obstante, en el mes de junio de 1994 el Ministerio de Economía autorizó al ETOSS a modificar el contrato. Luego de estudiar los valores tarifarios y precios que establecía el Contrato de Concesión, se adelantaron y aumentaron metas de inversión y se incorporaron dos proyectos adicionales, la prestación del servicio de agua y cloacas a la población radicada en villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires, y un plan de sustitución del agua de pozo en el conurbano bonaerense tendiente a la sustitución del agua contaminada con nitrato. La resolución 81/94 del ETOSS<sup>251</sup> dio forma a estas modificaciones, encuadrándolas como revisión extraordinaria de tarifas y fijó el coeficiente "K" en 0,830<sup>252</sup>. Nótese, además, que con este coeficiente, la empresa AASA no solamente se distanciaba del 0,731 de la oferta original, sino que se alejaba también del segundo oferente de la licitación que había propuesto 0,739. Al mismo tiempo, el "cargo de infraestructura" (que pagan los usuarios que se incorporan al servicio) se elevó, llevándolo a \$ 450 para el caso de agua potable y a \$ 670 para el servicio de desagüe cloacal, valores que implicaban subas del 38,5% y 45,7% respectivamente. El llamado "cargo de conexión" fue incrementado en un 42%. Estos últimos aumentos no tenían

---

<sup>250</sup> Resolución ETOSS-63/96. Cfr. García, Américo, 2006. "La renegociación del contrato de Aguas Argentinas (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)" in *Realidad Económica* 159. 19 de julio.

<sup>251</sup> "Con fecha 30/06/94 se dicta la Resolución ETOSS N° 81/94 resolviendo modificar y ampliar el Programa de Mejoras y Expansión del Servicio del Primer Quinquenio; incorporando en los años 2 y 3 las obras que se detallan: sustitución de Aguas con Nitratos (Anexo III); aumento de Metas de Inversión del Primer Plan Quinquenal (Anexo IV); Instalación de Agua y Cloacas en Villas de Emergencia - Capital Federal (Anexo V); Fijar en 0,830 el Coeficiente "K" establecido en los artículos 19, 26 y 44 del Régimen Tarifario de la Concesión; Incrementar en un 13,5% los valores establecidos en los artículo 38 y 39 del mencionado Régimen (Cargo de Conexión y Corte de Servicio); fijar en \$ 450 y \$ 670 el valor referencial del cargo de infraestructura para los servicios de abastecimiento de agua potable y de desagüe cloacal respectivamente; fijar nuevos valores para la conexión de agua y desagüe cloacal en acera (art. 36 del Régimen Tarifario de la Concesión), y fijar como fecha de cierre de la revisión el 24 de junio de 1994. El incremento tarifario del 13,5 % autorizado por Resolución ETOSS N° 81/94 está condicionado al compromiso de la Concesionaria de cumplir con las modificaciones de metas establecidas en la concesión de los servicios de aguas y cloacas prestados y a prestar, a propuesta del ETOSS con la ratificación del Ministerio de Economía y obras y servicios Públicos. Los objetivos más importantes de esta modificación fueron el mejoramiento de la calidad de agua potable prestada en vastos sectores de la población actualmente servida, mediante el adelantamiento de metas establecidas, y la incorporación de población usuaria potencial y zonas no previstas en la concesión de servicios públicos otorgada. Como consecuencia de esta decisión, se incorporaron al Contrato de Concesión, como modificación y ampliación del programa de mejoras y expansión del servicio del Primer Quinquenio, los siguientes Proyectos: Sustitución de Aguas con Nitratos por aguas de superficie, Instalaciones de Agua y Cloacas en Villas de Emergencia en la Capital Federal, Ampliación del Establecimiento Depurador General Belgrano, Ampliación de Redes de Distribución en aproximadamente 300.000 habitantes, estableciéndose para los mismos cronogramas de construcción y montos estimados". Fuente: Informe de Auditoría [www.agn.gov.ar/informes/informesPDF](http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF)

<sup>252</sup> De esta forma, el descuento efectivo al usuario, en relación a las tarifas vigentes durante la prestación del servicio por parte de O.S.N., resulta de un 14,8 %.

justificación en los términos en que se había planteado la modificación contractual y la revisión tarifaria, ni se conocen sus fundamentos legales, técnicos ni económicos.

Además, su magnitud no estaba relacionada con la modificación y ampliación del PMES, pues esto último fue compensado con el incremento general de las tarifas del 13,5%. Tampoco se basó en la suba de costos que se adujo para la revisión contractual, ya que desde la fecha de presentación de la oferta (31 de enero de 1992) hasta el mes de abril de 1994, en que se autoriza la renegociación, el índice de precios mayoristas nivel general subió sólo un 3%. Hasta 1994 la concesionaria cobraba el "cargo de conexión" sin realizar tarea alguna, debiendo los usuarios pagar por los trabajos. AASA lo calificaba como "un derecho absolutamente independiente de la efectiva contraprestación del servicio de conexión" (sic)<sup>253</sup>. Luego del aumento general de tarifas, el ETOSS dictó la resolución No. 115/94, explicitando el alcance del "cargo de conexión": AASA debía llevar a cabo, a su cargo, todos los trabajos necesarios para la efectiva conexión de los servicios de agua y/o cloacas y reintegrar a los usuarios los importes abonados por la conexión.

Las modificaciones tarifarias, la actualización catastral realizada por el concesionario y la baja de los índices de morosidad permitieron incrementar la facturación bruta en un 25,7 % en el segundo año (llegó a US\$ 348 millones) y la obtención de ganancias netas por US\$ 50,4 millones<sup>254</sup>.

No obstante, al segundo año de la concesión, el Ente Regulador realizó un informe del que surge que AASA no cumplió con las nuevas obras que sirvieron de fundamento para el incremento tarifario. En efecto, entre otros incumplimientos detectados por el Ente Regulador se mencionan: "Obras del Plan Nitratos aprobadas por resolución ETOSS 81/94 (Numeral 16.11.1 del Pliego de Bases y Condiciones), en grado de reincidencia, y "Obras de Agua y Desagües en Villas de Emergencia": no ha justificado en tiempo y forma los atrasos registrados en los respectivos trabajos, en grado de reincidencia". Debido a estos y otros incumplimientos incurridos por la empresa, al término del segundo año de la concesión, el Ente Regulador, mediante la resolución

---

<sup>253</sup> Fuente: Informe de Auditoría [www.agn.gov.ar/informes/informesPDF](http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF)

<sup>254</sup> García, Américo, 2006, op. cit.

141/96, sancionó al concesionario aplicando multas por un total de \$4.040.100<sup>255</sup>.

En diversos momentos de la concesión la empresa AASA intentó modificar el PMES, en especial el Plan Director de Aguas y el Plan Director de Cloacas. Ya en diciembre de 1994 realizó una propuesta en tal sentido, que fue desestimada luego de un informe de factibilidad técnica realizado por el Banco Mundial, contratado para tal fin por el Ente Regulador.

Los aumentos elevaron la morosidad, que fue creciendo. La resistencia vecinal al pago fue estimulada por las actitudes de la concesionaria. Además de la particular interpretación del cargo de conexión sin contraprestación alguna, hubo varias violaciones al contrato en perjuicio de los usuarios, como la falta de información sobre las obras, la negación del derecho a pagar el cargo en cuotas, o la inexistencia del Reglamento del Usuario<sup>256</sup>.

#### **5.4.8 El nuevo contrato “disfrazado” de revisión**

En febrero de 1997, el Poder Ejecutivo Nacional dicta el decreto No. 149/97<sup>257</sup> que dio inicio a otra revisión del Contrato. En los considerandos se fundamenta la decisión en "la necesidad de adoptar medidas que constituyan una solución para la problemática surgida con relación a la ejecución del contrato", sin especificar la naturaleza ni la identidad de los problemas<sup>258</sup>. El articulado del decreto sólo menciona dos aspectos de la renegociación (el cargo de infraestructura y la compatibilización con el plan de saneamiento del río Matanza-Riachuelo) y en el mismo artículo menciona vagamente "toda cuestión que contribuya al mejor cumplimiento de los objetivos y principios del marco regulatorio". El artículo siguiente enumera opciones que incluyen prácticamente todos los aspectos que conforman el contrato.

Los encargados de la negociación fueron, por una parte la Secretaria de Obras Públicas (MEySP) y la Secretaria de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (Presidencia de la Nación) y por la otra, Aguas Argentinas S.A. El ETOSS no fue convocado aunque tenía a cargo "el control, fiscalización y verificación del cumplimiento de las normas vigentes y el Contrato de Concesión" y era el encargado de aprobar "los planes periódicos de mejoras y

<sup>255</sup> Fuente: ETOSS. <http://www.etoss.org.ar>

<sup>256</sup> Ver, más abajo cuadros con incumplimientos de la concesionaria y las sanciones aplicadas por el ETOSS.

<sup>257</sup> ETOSS. Informe de Auditoría. [www.sigen.gov.ar/documentacion/informes\\_sigen/eie011101.pdf](http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes_sigen/eie011101.pdf)

<sup>258</sup> Idem.

expansión" (artículos 17 y 56 del decreto N° 999/92). Estuvo ausente, así, el órgano de control natural, especializado en el tema, que contaba con la totalidad de la información y el personal técnico para hacer la más precisa evaluación de la marcha del contrato y de los efectos de sus modificaciones. Además, no se dio participación a la provincia de Buenos Aires ni a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dejando sin protección los intereses de más de 6.000.000 de usuarios<sup>259</sup>.

Una explicación de la exclusión del Ente Regulador puede encontrarse en la propuesta que la empresa realizó en el marco del decreto 149/97, donde se argumenta que la regulación fue demasiado rígida, sin adecuación a hechos exógenos que afectaban metas y objetivos<sup>260</sup>.

La propia empresa da una clave, ya que su propuesta dice que la formulación del Plan de Mejoras y Expansión de los Servicios, "obedeciendo a las necesidades licitatorias", planteó objetivos demasiado ambiciosos. En buen romance, acepta que se sobreofertaron metas y objetivos y que el Ente Regulador simplemente exigió a la empresa el cumplimiento de las metas y objetivos fijados en el contrato y su modificación de 1994. Esto es grave, dado el escaso margen por el que el consorcio AASA se adjudicó la licitación y el aumento general de las tarifas otorgado a un año del comienzo del contrato. El apoyo del Ente Regulador a la renegociación realizada en 1994 desmiente, además, los dichos de la empresa.

AASA tampoco podía alegar una difícil situación económico-financiera que exigiera la revisión<sup>261</sup>. En 1997 las ventas totales de AASA alcanzaron a los 420 millones de dólares, superando en un 11,3% las ventas del año inmediato anterior, en tanto las ganancias netas fueron de 57,7 millones de dólares<sup>262</sup>. Los ajustes tarifarios de 1994 disimularon una revisión extraordinaria de tarifas, bajo el pretexto de incorporación de nuevas obras (que no se realizaron) y de adelantamiento de plazos (que tampoco se

---

<sup>259</sup> La sustitución de funcionarios "técnicos" por "políticos" se verificó en renegociaciones de otros servicios. Cfr. Calvo, Alicia, 2002. "El Estado Capturado". *Revista Encrucijadas*, No. 19, mayo.

<sup>260</sup> La resolución ETOSS N° 141/96 aplicó una serie de sanciones debido al incumplimiento casi total de las metas del segundo año de la concesión. Fuente: ETOSS.

<sup>261</sup> Los balances de AASA muestran que entre 1994 y 2001 tuvo una tasa promedio de beneficio sobre patrimonio neto de 20,3%, mientras que, en el mismo período, las 200 empresas más grandes de la economía argentina obtuvieron en promedio, un beneficio del orden del 3,5% en términos de sus ventas anuales. La desproporción es evidente también en términos sectoriales ya que los porcentajes de rentabilidad que se manejan son entre el 6,5% y el 12,5% en los Estados Unidos, y entre el 6% y 7% en Gran Bretaña.

<sup>262</sup> García, Américo, 2006, op. cit.

cumplieron) para obtener un aumento que en realidad alteraba las bases de la oferta<sup>263</sup>.

El ETOSS informó que en el tercer año de concesión se reiteró y agravó la falta de cumplimiento de metas, entre ellas obras incorporadas como contraprestación del aumento tarifario de 1994. En la nota del presidente del ETOSS N° 4777 del 26-03-97 cita como incumplimientos verificados, entre otros, las "obras del Plan Nitratos aprobadas por resolución ETOSS 81/94, en grado de reincidencia" y la no justificación en tiempo y forma de los atrasos registrados en las "obras de Agua y Desagüe en Villas de Emergencia"<sup>264</sup>.

Según datos del ETOSS, las inversiones incumplidas al cuarto año de la concesión eran de aproximadamente US\$450 millones. Los rubros más afectados eran el Plan de Desagües y las Plantas de tratamiento de líquidos cloacales. En los casos de la cuarta cloaca máxima y de la estación depuradora de líquidos cloacales de Berazategui (tratamiento secundario) no se realizó obra alguna<sup>265</sup>.

#### **Inversiones comprometidas y ejecutadas - En millones de pesos**

	Ofertadas	Ejecutadas	Diferencia	%
Emergencia, renovación y rehabilitación	136,0 (1)	158,0 (1)	+ 22,0	+ 16,2
<b>Expansiones</b>				
Agua potable (redes y plantas)	308,4 (2)	215,8 (2)	-92,6	-30,0
Cloacas (redes y plantas de tratamiento)	232,9 (2)	17,5 (2)	-215,4	-92,5

(1) corresponde al fin del cuarto año

(2) corresponde al fin del tercer año

Fuente: elaboración propia en base a datos del ETOSS

En cuanto a la incorporación de población al servicio de agua potable, al cuarto año había un déficit de cumplimiento de 601.000 personas (34,1%) en relación con la meta comprometida, mientras que en la expansión del servicio de cloacas 402.000 habitantes (43,5% del total convenido) no habían sido

<sup>263</sup> Idem

<sup>264</sup> Fuente: ETOSS.

<sup>265</sup> Ver también: Delfino, Laura: "La renegociación del contrato de agua potable y desagües cloacales", CECE, agosto de 1997.

alcanzados por los planes<sup>266</sup>. Las metas de expansión geográfica previstas en la oferta habían sido alteradas por la empresa concesionaria, con el doble propósito de acercar las metas poblacionales y reducir, a su vez, los costos de expansión<sup>267</sup>.

Por esta razón las cifras del cuadro siguiente no parecen cerrar en el caso del servicio cloacal, ya que la meta a cumplir al fin del primer quinquenio más la porción diferida para el segundo quinquenio resulta superior a la meta original. Ello se debe a que la empresa sobrepasó la expansión en algunos partidos (Vicente López, Tres de Febrero, San Martín) y en otros realizó una ínfima proporción de sus compromisos (Lanús 7,4 % y Tigre 4 %)<sup>268</sup>.

#### **Modificación de las metas de expansión (Miles de habitantes)**

	Meta Resol. ETOSS 81/94	Realizado 4to. Año	Diferencia Meta 1er quinquenio	Decreto 1.167/97	Diferido al 2o. quinquenio
Agua potable	1.764	1.163	-601	-34,1%	1.504 260
Desagüe cloacal	925	523	-402	-43,5 %	809 305

Fuente: elaboración propia en base a datos del Decreto 1167/97

Los incumplimientos hubieran debido ser valorados ante el pedido de revisión de tarifas, y los ingresos adicionales provenientes de aumentos que se habían dado para realizar inversiones complementarias, revertirse en favor de los usuarios, a través de una disminución de las facturas.

Recordemos que formaba parte del régimen regulatorio y así lo ratifica el propio ETOSS, ya que en la Nota No. 3870 de su presidente, de fecha 28/8/96 expresa que "...si para un año del Plan Quinquenal el concesionario incumple con una meta debería producirse una reducción tarifaria por la economía lograda, ya que, en caso contrario, terminaría beneficiándose cuando adelanta inversiones y cuando incumple obligaciones de inversiones<sup>269</sup>".

Las Asociaciones de Consumidores, reconocidas legalmente en los términos de la ley 24.240, en reiteradas ocasiones solicitaron información acerca de los términos en que se estaba desarrollando "la renegociación", a

<sup>266</sup> En el primer quinquenio, una de las principales metas a cumplir era la ejecución de la Cuarta Cloaca Máxima y el tratamiento primario en Berazategui. La realización de estas obras se fue postergando a través de las diversas modificaciones contractuales. Las obras de la Planta de Berazategui nunca se concretaron.

<sup>267</sup> García, Américo, 2006, op. cit

<sup>268</sup> Ver decreto 1167/97, anexo IV. El "mejor servicio a la demanda pudiente" se verifica en otras privatizaciones.

<sup>269</sup> García, Américo, 2006, op. cit.

distintos funcionarios del Poder Ejecutivo y a la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones y de Reforma del Estado, y exigieron participar. Ambas, información y participación, fueron sistemáticamente ignoradas y denegadas.

El fruto de las negociaciones fue un acta-acuerdo (decreto 1167/97<sup>270</sup>) que, por su alcance, es prácticamente un nuevo contrato al margen del sistema legal vigente, es decir, sin haber convocado a una nueva licitación.

Las modificaciones principales pueden resumirse en los siguientes puntos:

1º) se incorpora al contrato el aspecto ambiental, cuestión no contemplada en el contrato original, al punto que la concesionaria debió modificar sus estatutos a ese fin: el propio decreto 1167/97 lo indica en uno de sus considerandos, al expresar que "es menester adecuar las normas estatutarias de la Sociedad Concesionaria que sean pertinentes de manera de ampliar su objeto social";

2º) se reprograman obras, se difieren inversiones y hasta en algún caso hay compromisos que se dejan de lado (cuarta cloaca máxima);

3º) se determina un nuevo plan director cloacal, permanente aspiración de la concesionaria y

4º) se reformula el esquema tarifario y el sistema de regulación económica de la concesión.

Se destacan las modificaciones siguientes<sup>271</sup>.

- Se reprograman los períodos quinquenales. Al extender el vencimiento del primer quinquenio hasta el 31-12-98, el decreto 1167/97 persigue diversos objetivos. Por un lado, se disimulan incumplimientos contractuales, ya que AASA cuenta con ocho meses más para honrar sus compromisos. No mencionamos aquellas metas cuyo incumplimiento fuera expresamente fue condonado, sino de las metas a cumplir dentro del primer quinquenio.

- Por otra parte, se le "obsequian" a la empresa ocho meses de ingresos, con lo cual además de aumentar el plazo para cumplir objetivos, se

---

<sup>270</sup> Fuente: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/1167-97.htm>

<sup>271</sup> Idem

agrega un refuerzo financiero, aportado por los usuarios e incrementado por las nuevas tarifas vigentes a partir de la aplicación del decreto.

- Ultimo pero no menos importante: la prórroga del primer quinquenio le permite implementar todas las nuevas disposiciones emanadas del decreto 1167/97, poner en funcionamiento el nuevo régimen tarifario y solicitar, sobre la base de las modificaciones contractuales introducidas en el tema tarifario, una revisión extraordinaria. Con esto AASA consiguió transformar una revisión tarifaria quinquenal, que debiera haberse realizado antes de mayo de 1998 para plantear una *reducción*, según lo establece el contrato, en una revisión extraordinaria, por supuestos aumentos de costos, con una suba de las tarifas.

Bajo esta nueva modalidad la empresa se presentó ante el Ente Regulador solicitando un incremento general del 11,7 por ciento. El ETOSS hubiera debido analizar y cuantificar los efectos financieros de la prórroga del primer quinquenio, tanto en sus consecuencias de nuevo plazo para el cumplimiento de las inversiones como en la percepción de los ingresos, incrementados con los conceptos SUMA y CIS, y evaluar si correspondía revertirlos en rebajas de las facturas de los usuarios.

Mientras el Estado Nacional consentía esta reformulación prácticamente integral del contrato, a comienzos de 1997, a casi cuatro años de concesión, se había agravado la situación de incumplimiento generalizado, con sanciones en firme para el caso del segundo año cuyas multas totalizaban más de 4 millones de pesos y reincidencias para el tercer año que duplicaban ese monto<sup>272</sup>.

Esto conformaba un cuadro donde estaban dadas las condiciones para la rescisión del contrato, en los términos planteados en el mismo. En efecto, el Contrato de Concesión establece las causas de rescisión por culpa del concesionario, mencionando en el punto 14.3.2. los "atrasos reiterados e injustificados en el cumplimiento de las inversiones anuales o metas convenidas", una situación claramente comprobable a partir de los análisis realizados por el ETOSS, y en el punto 14.3.7. la "reiterada violación al Reglamento del Usuario", comportamiento también verificado.

---

<sup>272</sup> Ver cuadro de incumplimientos de la concesionaria y sanciones del ETOSS.



Sin embargo, el Estado Nacional, lejos de utilizar la presión que esta situación le brindaba para mejorar la jerarquía del contrato, adoptar un esquema regulatorio más eficaz, racionalizar las metas de expansión y aumentar el nivel de protección de los usuarios, terminó haciendo propia la casi totalidad de la propuesta empresaria y aprobando una renegociación absolutamente funcional a los intereses de la concesionaria<sup>273</sup>.

Con las sucesivas modificaciones, la factura media del servicio se vio incrementada en un 88% desde el inicio de la concesión hasta el 2002, magnitud muy superior a la inflación registrada en dicho período<sup>274</sup>.

Asimismo, y más allá del establecimiento de sistemas de facturación que incluían esquemas de subsidios cruzados entre zonas y tipos de edificación, orientados a favorecer a los usuarios de menores recursos y la universalización del servicio, el contrato de concesión original no incluyó explícitamente la existencia de una tarifa menor para sectores de escasos recursos.

El Programa de Tarifa Social se creó recién en el año 2001<sup>275</sup>, con el fin de atenuar los efectos de la crisis económica en los grupos de bajos recursos. Y, aun así, la empresa siguió estando facultada para realizar cortes del servicio ante la falta de pago.

Éstas y otras situaciones similares fueron posibles gracias a las reiteradas modificaciones del contrato y del marco regulatorio realizadas a través de decretos y resoluciones dictados por el Poder Ejecutivo<sup>276</sup>, que terminaron desvirtuando gran parte de los objetivos iniciales de la concesión.

---

<sup>273</sup> Véase Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), "Evaluación del impacto en los derechos humanos de la inversión extranjera directa: el caso de Aguas Argentinas S.A.", 2006.

<sup>274</sup> Véase ETOSS, op. cit.

<sup>275</sup> Este programa prevé tres medidas: el no corte y restitución del servicio y la suspensión del reclamo por vía judicial de la deuda realizada por la concesionaria. Para la instrumentación se estableció un Foro de Participación del Programa de Tarifa Social y se decidió que el receptor solicitara la inclusión a través del Municipio por medio de una solicitud y formulario de encuesta social, y a través de asociaciones de usuarios y ONG que acercaran casos de posibles receptores.

<sup>276</sup> Al momento de la rescisión del contrato se encontraban vigentes la Ley Orgánica de OSN (ley 13.577) y sus modificatorias, las leyes 14.160, 18.503, 20.324, 20.686 y 21.066, en lo que sea de aplicación; el Marco Regulatorio de la Concesión aprobado por el decreto del PEN 999/92; el Pliego de Bases y Condiciones de la licitación y la Oferta presentada por el consorcio ganador a tal efecto; y el Contrato de Concesión suscripto entre el Estado Nacional y la empresa AASA aprobado por el decreto del PEN 787/93. Las modificaciones al contrato de concesión fueron instrumentadas mediante los decretos del PEN 149/97, 1167/97, 1087/98 y 1369/99 y las resoluciones de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS) 1.103/98, 601/99, 602/99 y 1.111/99. Y por último, la ley 25.561 sancionada en el año 2002 estableció modificaciones al régimen económico de la concesión.

Incluso el propio mecanismo previsto para realizar modificaciones al contrato fue drásticamente reformulado, perdiendo el carácter excepcional con el que había sido creado<sup>277</sup>.

#### 5.4.9 Desempeño de Aguas Argentinas en los primeros años

Como ejemplo de la performance de Aguas Argentinas, mostraremos en los cuadros que presentamos a continuación solamente los incumplimientos del segundo y tercer años de concesión y las sanciones aplicadas.

#### **Incumplimientos de AASA y sanciones del ETOSS al segundo año de la concesión**

<b>Meta</b>	<b>Sanción</b>
Incumplimiento, en grado de reincidencia de Metas de rehabilitación y/o renovación de redes cloacales	\$227.000
Incumplimiento Obras Plan Nitrato	\$113.500
No justificación atrasos obras villas de emergencia	Apercibimiento
Incumplimiento obras ejecución Planta Depuradora Berazategui	\$1.135.000
Incumplimiento ejecución cuarta cloaca máxima	\$ 1.135.000
Incumplimiento obras de emergencia expansión de cloacas	\$113.500
Incumplimiento obligación presentación de información en formatos aprobados	\$11.350
Presentación en forma reincidente información no auditada	\$56.750
Presentación en forma tardía e incompleta del Informe Anual de Avance del Plan Quinquenal	\$567.500
Presentación tardía e incompleta del Informe sobre Niveles de Servicio	\$567.500
Falta de información a los usuarios del Informe Anual y del Informe sobre Niveles de Servicio	\$113.500
Concentración del parámetro de calidad "Cloro Residual libre en agua potable en red de distribución"	Apercibimiento.
Concentración del parámetro "Concentración de Aluminio libre en agua potable en red de distribución"	Apercibimiento.
Infracción leve a los valores del parámetro "Turbiedad en Agua Potabilizada a la salida de Planta"	Apercibimiento.
Infracción leve a los valores del parámetro "pH en Agua Potabilizada a la Salida de Planta"	Apercibimiento.
Incumplimiento de aislar las Fuentes Alternativas de Agua Potable	Apercibimiento
Incumplimiento de aislar los Desagües Cloacales Alternativos	Apercibimiento

Fuente: Elaboración propia en base a resoluciones del ETOSS

<sup>277</sup> Véase Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), "Evaluación del impacto en los derechos humanos de la inversión extranjera directa: el caso de Aguas Argentinas S.A.", 2006.

## Incumplimientos de AASA y sanciones del ETOSS al tercer año de la concesión

Metas	Sanción
Renovación y rehabilitación de redes cloacales, segunda reincidencia	Decreto 1167/97 *
Expansión de la red de agua, reincidencia	Decreto 1167/97 *
Plan Nitratos, reincidencia	Decreto 1167/97 *
Expansión de Efluentes Cloacales. Los siguientes atrasos:	
- Planta depuradora Berazategui, reincidencia	Decreto 1167/97 *
- Planta depuradora Norte	Decreto 1167/97 *
- Planta depuradora Oeste	Decreto 1167/97 *
- Planta depuradora Sudoeste	Decreto 1167/97 *
Cuarta Cloaca Máxima, reincidencia	Decreto 1167/97 *
Omisión presentación de información en formatos aprobados, reincidencia	\$22.700
Plan de optimización de obras	Decreto 1167/97*
Omisión publicidad reglamento del usuario, segunda reincidencia	\$113.500
Falta de investigación de algunas sustancias orgánicas en agua cruda subterránea	\$56.750
Defectos en el mantenimiento de los niveles exigidos de Cloro Residual libre, en agua de red de distribución, reincidencia	\$113.500
Deficiencias por aluminio en agua a la salida de planta, reincidencia	\$5.675
Presencia de concentraciones de nitratos en agua de red, superiores a las permitidas	\$113.500
Volcamientos fuera de norma en establecimiento sudoeste	\$56.750
Menor cantidad de controles a los establecidos en muestreos sobre efluentes industriales	\$113.500
Desagües clandestinos: no ha suministrado información sobre acciones tendientes a eliminarlos, reincidencia	\$5.675
Fuentes alternativas de agua potable: incumple obligación de aislarlas, reincidencia	\$5.675
Desagües cloacales alternativos: incumple obligación de aislarlas, reincidencia	\$5.675
Informe al usuario: no menciona incumplimientos, inexactitudes sobre niveles de presión y no aclara que se encuentra a disposición información sobre normas y niveles de servicio	Apercibimiento
Presentación información no auditada, reincidencia	\$113.500
Discriminación parámetros tarifarios	\$56.750

(\*) Decreto 1167/97: Acta Acuerdo de renegociación

Fuente: Elaboración propia en base a resoluciones del ETOSS

A principios de 2002 el Congreso Nacional aprobó la Ley de Emergencia Económica<sup>278</sup> que estableció, entre otras cosas, el abandono del régimen de convertibilidad, el congelamiento de las tarifas de servicios públicos y el llamado a una renegociación integral de los contratos de concesión de estos servicios con las empresas prestatarias. La discusión del contrato de concesión

<sup>278</sup> Ley 25.561.

con la empresa Aguas Argentinas estuvo abierta desde entonces hasta marzo de 2006, cuando el gobierno decidió por decreto rescindir el contrato<sup>279</sup> y crear la empresa Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima<sup>280</sup> (AySA), sociedad con capital mayoritario estatal, que desde entonces está a cargo de la prestación del servicio<sup>281</sup>.

#### 5.4.10 La nueva empresa

Con mucha discreción, el Poder Ejecutivo envió al Congreso para su aprobación un proyecto de marco regulatorio del servicio de agua potable y saneamiento que desconoce estándares mínimos en materia de transparencia, participación y control. A pesar de que su preámbulo también se refiere al acceso al agua potable como un derecho humano, el proyecto no cumple con los estándares mínimos necesarios para garantizarlo<sup>282</sup>. Hay un avance cualitativo respecto al modelo anterior, ya que el marco regulatorio del servicio debe ser aprobado por ley y no por decreto, pero ciertas particularidades del proceso opacan este avance.

En primer lugar, el marco regulatorio fue enviado al Congreso como anexo a un proyecto de Convenio Tripartito caracterizando la provisión de agua potable como un servicio público<sup>283</sup> por lo que no resultaba posible saber de su existencia a partir de la lectura del listado de proyectos ingresados que figura en el sitio web de la Cámara Alta. La inclusión sobre tablas de este tema en la anteúltima sesión del año sorprendió a la opinión pública e incluso a varios de los senadores que se encontraban presentes en el recinto.

A estos defectos se suma la falta de debate parlamentario. Dos semanas y media después de haber ingresado al Senado, el proyecto ya había sido tratado y aprobado en la sesión plenaria. Con la misma celeridad, el

---

<sup>279</sup> Decreto 303/06.

<sup>280</sup> Decreto 304/06.

<sup>281</sup> El 90% del paquete accionario está en manos del Estado y el 10% restante en manos de los trabajadores de la empresa.

<sup>282</sup> Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General nº 15, op. cit.

<sup>283</sup> El proyecto figura publicado como "Convenio Tripartito Suscripto entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", caracterizando la provisión de agua potable y desagües cloacales como un servicio público y creando el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) y la Agencia de Planificación. El artículo 6° de dicho convenio reza: "Apruébase el Marco Regulatorio para la prestación del servicio público de agua potable y desagües cloacales en el ámbito establecido por el decreto 304 de fecha 21 de marzo de 2006, ratificado mediante ley 26.100, cuyo texto como Anexo 2 en copia autenticada forma parte integrante de la presente ley".

proyecto fue girado a la Cámara de Diputados para ser aprobado ese mismo día<sup>284</sup>.

En el texto del proyecto de nuevo Marco Regulatorio, el nuevo Ente Regulador de Aguas y Saneamiento (ERAS) se crea en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Quien elige a los directores del organismo es el Poder Ejecutivo Nacional, uno de ellos directamente y los otros dos por recomendación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires<sup>285</sup>.

Como la empresa es de capital mayoritario del Estado nacional, resulta de particular importancia garantizar la independencia del organismo de control. Sin embargo, al margen del mecanismo de selección de su directorio, las posibilidades de regulación y control del nuevo ente regulador son escasas, ya que quedan fuera de su órbita de supervisión cuestiones sustanciales tales como el establecimiento de metas de expansión y la determinación de tarifas. En este sentido, es la Subsecretaría de Recursos Hídricos, en su calidad de Autoridad de Aplicación, la que establece el monto de las tarifas y dispone su aumento, y la Agencia de Planificación (cuyo presidente es el mismo subsecretario de Recursos Hídricos) es la que dispone las metas de expansión y las modifica, sin que se garantice ningún tipo de consulta a los usuarios. En este nuevo esquema, la participación de los usuarios y el debido acceso a la información tampoco se encuentran garantizados. Tampoco está prevista la celebración de audiencias públicas previas a la modificación de cuestiones sustanciales vinculadas al acceso al servicio, como cambios en las metas de expansión o en el esquema tarifario.

Además, el proyecto no establece criterios de expansión de la red que garanticen el acceso al servicio de los sectores más vulnerables de la población del área de concesión. Se establece una tarifa social, pero no son claros los criterios para otorgarla. El texto menciona "casos prioritarios" el

---

<sup>284</sup> La oposición rechazó la propuesta de tratarlo sobre tablas pero el bloque oficialista pidió que la iniciativa tuviera una preferencia para ser tratada en la siguiente sesión. Sin embargo, por un error de cálculo, y ante el retiro masivo del recinto de los diputados de la oposición, el oficialismo no logró el quórum necesario para tratar el proyecto. El relato hecho hasta aquí da cuenta de la falta de voluntad por parte del Poder Ejecutivo y del Senado de debatir adecuadamente el proyecto. El sorpresivo fracaso de la iniciativa en la Cámara Baja brindó una nueva oportunidad para dar esta discusión y generar finalmente una instancia de diálogo abierta que promoviera la participación de los distintos sectores interesados en el tema.

<sup>285</sup> Para promover la independencia del organismo de control deberían establecerse concursos públicos para seleccionar a sus autoridades, tal como ocurre en los marcos regulatorios de electricidad y gas.

beneficio, pero no garantiza que todos puedan acceder a él. Por último, faculta a la Subsecretaría de Recursos Hídricos a modificar los estándares mínimos de calidad y no impide que eventuales modificaciones reduzcan los existentes.

Si bien es auspiciosa la intención del gobierno de que el nuevo marco regulatorio sea aprobado por ley, el proceso y del marco regulatorio tienen deficiencias. El hecho de que AYSA sea una empresa privada (se trata de una sociedad anónima donde el Estado Nacional tiene el 90% del capital accionario) que presta un servicio público esencial de manera monopólica y que fue diseñada por decreto, hace esencial que se establezcan canales de participación para los usuarios del servicio y de la sociedad en general, en la formulación y ejecución de cualquier regulación, estrategia, política o programa vinculado al acceso al agua, que incluya la incorporación de la sociedad civil en las renegociaciones y modificaciones contractuales.

#### 5.4.11 Marco Legal Obras Sanitarias de la Nación

**Norma de creación:** Ley 20.324

**Norma de privatización:** Ley 23.696 y Decreto 2074/90

**Norma de liquidación:** Resolución M.E. N° 1049/2000

Número de Norma	Resolución	Modificación
<u>LEY 13577</u> - (29-10-1949)	Ley Orgánica de Administración General de Obras Sanitarias de la Nación.	<u>DEC-LEY 3101</u> - (25 /03/1957 ) - Reorganización de la Administración general de obras sanitarias de la Nación <u>LEY 14160</u> - (8-10-1952) Modifica varios artículos <u>LEY 18593</u> (6-02-1970) Modificación de la Carta Orgánica
<u>LEY 20.324</u> - (27-4-1973).	Modificación del régimen anterior de la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación Transformación en Obras Sanitarias de la Nación Empresa del Estado.	<u>LEY 20686</u> - Agrega un inciso. B.O.: 20-08-1973 <u>LEY 21066</u> (23-09-1974) - Modifica art. 71 - inc. a)
<u>DECRETO 252/1989</u> - (11-07-1989)	Interviése por el término de CIENTO OCHENTA (180) días, prorrogables por una sola vez y por igual término, a la EMPRESA OBRAS SANITARIAS DE LA NACION.	
<u>LEY 23.696</u> - (17-8-1989).	Declara sujeta a privatización a la empresa. La declara sujeta a transferencias a jurisdicciones provinciales o municipales mediante convenio. La declara sujeta a ordenamiento institucional empresario (creación de un ente tripartito entre la Municipalidad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y O.S.N.). Declara sujetos a concesiones a sus servicios de distribución y comercialización.	
<u>RESOLUCION MOSP 183/89</u> - (6-11-1989).	El entonces Ministerio de Obras y Servicios Públicos asume la gestión operativa de la empresa. Normas de ejecución.	
<u>CONVENIO</u> - 20-04-1990	Ente Tripartito – Creación	
<u>DECRETO 2074/90</u> -	Se dispone la concesión de los servicios de distribución y comercialización de la empresa.	<u>Dec. N° 303/2006</u> - (21-3-2006) Rescindese el Contrato de Concesión suscripto entre el Estado

(3-10-1990).	En el plazo de 180 días deberá confeccionarse Pliego y llamarse a licitación.	Nacional y la empresa Aguas Argentinas S.A., por culpa del Concesionario. Reasúmese transitoriamente la operación y la prestación del servicio. Vigencia.
<u>RES. MOSP</u> <u>97/91</u> - (16-4-1991).	Crea la Comisión Técnica de Privatización de O.S.N.	<u>RESOLUCION 186/92</u> - (24/06/92) - Apruébase el Pliego de Bases y Condiciones.
<u>DECRETO</u> <u>1443/91</u> - (31-7-1991).	Delimita el objeto de la concesión de los servicios de O.S.N. a la provisión de agua potable y desagües cloacales. Establece los lineamientos esenciales de la privatización y un cronograma de acciones.	
<u>DECRETO</u> <u>2408/91</u> - (12-11-1991).	Determina plazos para las privatizaciones de distintas empresas y entes. Atribuye el carácter de pronto despacho a todas las cuestiones relacionadas con las privatizaciones. Modifica el cronograma del Decreto 1443/91 y establece uno especial para la privatización de la empresa.	
<u>DECRETO</u> <u>999/92</u> - (18-6-1992).	Aprueba el Reglamento Administrativo regulatorio de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales (Marco regulatorio). Ratifica el Convenio del 10 de febrero de 1992 (constitución del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios).	<u>Dec. N° 303/2006</u> - (21-3-2006). Rescindese el Contrato de Concesión suscrito entre el Estado Nacional y la empresa Aguas Argentinas S.A., por culpa del Concesionario. Reasúmese transitoriamente la operación y la prestación del servicio. Vigencia. <u>Dec. N° 304/2006</u> - (21-3-2006)- Dispónese la constitución de la sociedad "Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima", en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, bajo el régimen de la Ley N° 19.550 de Sociedades Comerciales - t.o. 1984 - y sus modificatorias, la que tendrá por objeto la prestación del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales. Apruébase el Acta Constitutiva y los Estatutos Societarios. Designase Presidente del Directorio. Vigencia <u>Res. 52/05</u> - (18-05-05) ETOSS - Apruébase el Reglamento para la compra y contratación de obras, bienes y servicios para Aguas Argentinas S. A.
<u>RESOLUCION</u> <u>MEyOSP</u> <u>1166/92</u> - (6-10-1992).	Designa representantes del Estado en el Ente Tripartito.	
<u>AVISO</u> - (4-3-1993).	Anuncio de constitución de Aguas Argentinas S.A.	
<u>RESOLUCION</u> <u>MEyOSP 307/93</u> - (25-3-1993).	Aprueba la estructura orgánica del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios y su presupuesto.	
<u>DECRETO</u> <u>787/93</u> - (22-4-1993).	Aprueba la adjudicación de la concesión de los servicios de agua y desagües de O.S.N. a favor del consorcio Aguas Argentinas S.A. Aprueba el modelo de contrato de la concesión.	<u>Resolución 66/95</u> - (23-03-95) - Eloss - Medición de Usuarios. <u>Resolución 80/95</u> - (27-04-95) -Eloss Ejecución de Obras por Terceros - Reglamentación. <u>Decreto 149/97</u> - (14-02-97) - Se adoptan medidas con relación al Contrato de Concesión. <u>Decreto 1167/97</u> - (07/11/97)- Agua Potable y desagües cloacales - Convenio con Aguas Argentinas S.A. <u>Decreto 304/98</u> - (18-03-98) - Transferencia de Acciones. <u>Dec. N° 303/2006</u> - (21-3-2006). Rescindese el Contrato de Concesión suscrito entre el Estado Nacional y la empresa Aguas Argentinas S.A., por culpa del Concesionario. Reasúmese

		transitoriamente la operación y la prestación del servicio. Vigencia.
<u>DECRETO</u> 993/93 - (7-5-1993).	Transfiere sin cargo a la Municipalidad de Buenos Aires los desagües pluviales de la ciudad que pertenecen a O.S.N.	
<u>Resolución</u> MEyOSP 906/93	Declárase finalizada la Intervención de la empresa OBRAS SANITARIAS DE LA NACIÓN	
<u>RESOLUCION</u> 3294 - ETOSS - (14-04-94)	Apruébase el Reglamento del Usuario de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales.	
<u>RESOLUCION</u> 83/95 (03-05-95) - ETOSS	Cálculo relativo al servicio de agua.	<u>Resolución 20/96 - (30-01-96)</u> – ETTOS. El Concesionario se abstendrá, en lo sucesivo, de facturar, dentro del Cargo de Infraestructura, el monto correspondiente a las prestaciones que no efectúe. <u>Resolución 69/97 - (31-07-97)</u> - Rectifícase la Resolución N° 83/95, que estableció la metodología para el cálculo relativo al servicio de agua.
<u>DECRETO N°</u> 791/95 (5-06-95) -	Apruébase el Proyecto de Contrato Modificatorio del Préstamo N° 552 OC/AR contraído con el Banco Interamericano de Desarrollo, destinado al financiamiento del proyecto de Agua Potable para la Zona Oeste del Gran Buenos Aires.	
<u>LEY N° 24583</u> (25/10/1995)	Créase el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento.	<u>RES. 51/98 - (04-02-98)</u> - ENOHTSA - Apruébanse normas reglamentarias del Programa de Obras Menores de Saneamiento - PROME. <u>RES. 177/98 - (10-08-98)</u> - ENOHTSA - Normas Reglamentarias.
<u>RES. 182/95 –</u> ETTOSS	Fondo Anual de Multas	<u>RES. 25/98-(18/03/98)</u> - ETTOS - Deroga <u>Res. 116/97</u>
<u>RESOLUCION</u> MEyOSP 786/95. (29-12-1995).	Aprueba el Plan de Acción y el Presupuesto del ejercicio 1996.	
<u>RESOLUCION</u> 287/96 - (12-02-96)	Apruébase la Memoria y Estados Contables de O.S.N. al 31-12-92	
<u>DECRETO 152/96</u> MEyOSP (16-02-96)	Concesión de Servicios de Agua Potable y Cloacas, incorporáse al Partido de Quilmes.	
<u>RESOLUCION</u> MEyOSP 593/96.- (30-12-96).	Modifica el Plan de Acción y el Presupuesto para el ejercicio 1996 de la empresa.	
<u>RESOLUCION</u> MEyOSP 117/97. (23-1-1997).	Aprueba el Plan de Acción y el Presupuesto para 1997.	
<u>LEY 24805</u>	Ratifícase un Convenio de Aporte suscripto entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia de La Pampa, relativo a la iniciativa de construcción y operación de un sistema de acueductos que proveerá de agua potable a todo el territorio provincial.	
<u>RES. MEyOSP</u> 583/97 -(21-5-1997).	Modifica el Presupuesto para el ejercicio 1997 de la empresa en liquidación, aprobado por la Resolución MEyOSP 117/97.	
<u>RES. MEyOSP</u> 652/97 -(05-06-97)	Prorrógase la vigencia de tarifas especiales para jubilados y pensionados.	



<u>DECIS. ADMIN.</u> <u>(J.G.M.) 371/97 -</u> <u>(30-6-1997).</u>	La Jefatura del Gabinete de Ministros extiende hasta el 31 de diciembre de 1997 el plazo establecido por el artículo 25 de la Ley 24.764 (fecha límite de la liquidación).	
<u>RESOLUCION</u> <u>57/97 (17-07-97) -</u> <u>ETOSS</u>	Adóptanse medidas en materia de turbiedad del agua potable.	
<u>RES. MEyOSP</u> <u>1224/97 - (27-10-</u> <u>97).</u>	Modifica el Plan de Acción y los Presupuestos de Caja y de Recursos Humanos de la empresa en liquidación en el ejercicio 1997.	
<u>RESOLUCION</u> <u>MEyOSP</u> <u>1421/97 - (12-12-</u> <u>1997).</u>	Modifica el Plan de Acción y los Presupuestos de Caja y de Recursos Humanos para el ejercicio de 1997, que habian sido aprobados por la Resolución MEyOSP 1224/97.	
<u>DECIS. ADMIN.</u> <u>J.G.M.55/98 (22-1-</u> <u>98)</u>	Extiende hasta el 31 de diciembre de 1998 el plazo limite para terminar la liquidación de la empresa.	
<u>RES. MEyOSP</u> <u>266/98 - (25-2-</u> <u>1998).</u>	Aprueba el Presupuesto de la empresa para el ejercicio 1998.	
<u>RES. MEyOSP</u> <u>280/98 - (27-2-</u> <u>1998).</u>	Modifica el Presupuesto de la empresa para el ejercicio 1998.	
<u>RES. MEyOSP</u> <u>799/98 - (3-7-</u> <u>1998).</u>	Modifica el Presupuesto de la empresa para el ejercicio 1998.	
<u>RESOLUCION</u> <u>619/98 (06-08-98)</u> <u>-SRNDS</u>	Norma a la que se deberán ajustar los generadores y/u operadores de residuos peligrosos, que empleen productos de origen microbiano para el tratamiento total o parcial de afluentes.	
<u>RESOLUCION</u> <u>83/98 (10-09-98)</u> <u>ETOSS</u>	Apruébase modificaciones y el texto ordenado del Reglamento del Usuario.	
<u>RESOLUCION</u> <u>99/98 (28-10-98)</u>	Convócase a la realización de una Audiencia Pública con el objeto de considerar las propuestas de los Usuarios y sus Asociaciones, respecto de la instrumentación de un mecanismo de participación de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios de regulación y control.	
<u>RES. 928/98 - (29-</u> <u>10-98) - SRNDS</u>	Intégrase el valor del concepto S.U.M.A., por bimestre y por servicio, el que se facturara a partir del 1° de diciembre de 1998.	
<u>RES. N° 38/99</u> <u>(21-04-99) -</u> <u>ETOSS</u>	Créase una comisión de usuarios.	
<u>RESOLUCION N°</u> <u>51/99 (12-05-99) -</u> <u>ETOSS</u>	Modificación de los índices que reflejan las variaciones en la estructura de la fórmula polinómica establecida en determinados numerales del Contrato de Concesión.	
<u>RESOLUCION</u> <u>52/99 - ETOSS -</u> <u>(12-05-99)</u>	Modifícanse los Artículos 13 - Instalaciones Internas de Provisión de Agua, 14 - Instalaciones Internas de Desagües Cloacales y 57 - Facturas Impugnadas, del Reglamento del Usuario - texto ordenado por Resolución N° 83/98.	
<u>RES. 3/2000 - (19-</u> <u>01-2000) - ETOSS</u> <u>-</u>	Apruébase el Presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de Recursos del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios para el año 2000.	
<u>DECISION</u> <u>ADMINISTRATIVA</u> <u>11/2000 (02-02-</u> <u>2000)</u>	Extiende plazo de liquidación definitiva	

<u>RESOLUCION</u> 42/2000 - (27-4-2000) - ETOSS	Convócase a la realización de una Audiencia Pública.	<u>RESOLUCION 15/2003</u> (19/2/2003) - ETOSS - Dáse por concluida la Audiencia Pública convocada por la Resolución N° 42/2000 <u>RESOLUCION 60/2003</u> (11/6/2003) - ETOSS - Rectifícase un error material deslizado en el artículo 1° de la Resolución N° 15/2003, en la referencia al Anexo A de la misma.
<u>RESOLUCION</u> 88/2000 - (7-09-2000) - ETOSS	Establécese que todo volcamiento o bombeo de líquidos cloacales a conducto pluvial o curso de agua, que deban efectuarse por no existir otra alternativa viable técnicamente, debe previamente ser aceptada por el Organismo a cargo de los conductos pluviales y/o por la Autoridad Ambiental correspondiente.	
<u>RESOLUCION</u> M.E. N° 1049/2000(12-12-2000)	Dar por concluida a los noventa (90) días corridos contados desde la fecha de publicación de la presente resolución en el Boletín Oficial, la Liquidación de OSN (e.l.).	<u>RES.M.E N° 15/2001</u> - Abrogación <u>RES. 569/2001 ME.</u> (12/10/2001) Transfírense los derechos por deudas que mantienen los ex usuarios no fiscales de Obras Sanitarias de La Nación (en liquidación), por servicios sanitarios prestados con anterioridad a su concesionamiento, al "Patrimonio en Liquidación - Banco Nacional de Desarrollo".
<u>DECRETO N°</u> 1095/2000 (21-11-2000)	Acéptase la donación del Gobierno Japonés para el Proyecto de Infraestructura y Gestión de Desagües	
<u>RESOLUCION</u> 16/2001 - ETOSS - (22-02-2001)	Apruébase Manual de Determinación, Ingreso y Devolución a los Usuarios de las Multas Impuestas a la Concesionaria.	
<u>RESOLUCION</u> 24/2001 ETOSS - (05-04-2001)	Aplicación del cargo de titularidad.	
<u>RESOLUCION</u> 97/2001 - (22-11-2001) - MDSMA	Apruébase el Reglamento para el Manejo Sustentable de Barros Generados en Plantas de Tratamiento de Efluentes Líquidos.	
<u>RESOLUCION</u> 85/2001 - ETOSS - (17-12-2001)	Establécese que la Gerencia de Administración de Activos del ETOSS, a cargo de la fiscalización de las obras correspondientes al PMES, creará y mantendrá actualizado un Registro Registro de las constancias presentadas por la concesionaria de las Evaluaciones de Impacto Ambiental y actos resolutivos correspondientes	
<u>RESOLUCION</u> 2/2002 - ETOSS - (09-01-2002)	Establécese el "Programa de Tarifa Social". Diseño del beneficio. Requisitos para la inclusión de usuarios. Administración del programa. Distribución de los módulos de subsidios por jurisdicción.	<u>RESOLUCION 13/2002</u> - ETOSS - (28-01-2002) - Modifícase el Anexo I de la Resolución N° 2/2002, relativa al "Programa de Tarifa Social". Diseño del beneficio. Objetivos de la tarifa social. Usuarios residenciales medidos y no medidos. Casos sociales. <u>Resolución 58/2005</u> - ETOSS - 15-6-05 Apruébase la distribución de módulos de subsidio por jurisdicción correspondiente al año 2005.
<u>RESOLUCION</u> 41/2002 - ETOSS - (09-01-2002)	Suspéndese la facturación de partidas que fueran incorporadas al sistema de medición de consumos, instalados a partir del segundo semestre de 2001 pertenecientes a la categoría Residencial.	<u>RESOLUCION 51/2002</u> - ETOSS - (06-06-2002) - Prorrógase la suspensión establecida en el artículo 1° de la Resolución N° 41/2002, hasta tanto la empresa Aguas Argentinas S.A. acredite la realización de las inspecciones indicadas en dicha norma respecto de las instalaciones internas de usuarios pertenecientes a la categoría Residencial.
<u>RESOLUCION</u> 27/2002 - ETOSS	Apruébase el texto interpretativo del Régimen de Mora - Recargos e Intereses	
<u>LEY N° 25688</u> (30-12-2002)	Régimen de gestión ambiental de aguas	<u>Decreto N° 2707/02</u> - Promulgación de la Ley.

<b>RESOLUCION</b> <b>14/2003 - ETOSS</b> <b>(11-2-03)</b>	Aplicase a AGUAS ARGENTINAS S.A. una sanción de MULTA.	
<b>RESOLUCION</b> <b>16/2003 - ETOSS</b> <b>(19-02-03)</b>	Apruébase el texto interpretativo del Régimen de Mora - Recargos e Intereses a partir del 1-3-2003.	
<b>RESOLUCION</b> <b>51/2003 - ETOSS</b> <b>(12-05-03)</b>	Apruébase el Reglamento de Contrataciones para la Contratación de Obras incluidas en el Fideicomiso acordado en el Acta suscripta el 9 de enero de 2001 con la Concesionaria Aguas Argentinas S.A	
<b>Res. 63/2003 - ETOSS - (11-6-03)</b>	Establécese el Procedimiento de Documento de Consulta como un procedimiento alternativo al previsto en la Resolución ETOSS N° 140/95, que podrá ser utilizado por el Organismo en función de las características de la consulta a realizar	
<b>RES. 70/2003 (26-6-2003) ETOSS</b>	Procedimiento de revisión de facturación de servicios medidos cuando se hubiere verificado el mal funcionamiento del caudalímetro instalado.	
<b>Decreto N°</b> <b>1172/2003 - (3-12-03)</b>	Apruébanse los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa de Normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, Formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas. Establécese el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina.	<b>Resolución 2/2004 - 13/1/2004 - ETOSS -</b> Establécese un plazo para la instrumentación en el ámbito del ETOSS de la normativa aprobada por el Decreto N° 1172/2003, referida al acceso por parte de los ciudadanos a la información pública, adecuándola a las características del organismo.
<b>Res. N° 159/2003 - ETOSS - (18-12-03)</b>	Sanción para Aguas Argentinas S.A.	
<b>Res. N° 25/2004 - ETOSS (26-02-04)</b>	Apruébase el Reglamento del Directorio del ETOSS que como ANEXO I forma parte integrante de la presente resolución.	<b>Resolución N° 32/04 - 13-03-04 - ETOSS -</b> Ordénase la publicación de la Resolución ETOSS N° 25 de fecha 26 de febrero de 2004 en el BOLETIN OFICIAL DE LA NACION.
<b>Res. N° 23/2004 - ETOSS (28-02-04)</b>	Apruébanse "Normas de Publicidad e Información en los Cortes del Servicio de Agua Potable y Desagües Cloacales". Déjanse sin efecto las Resoluciones Nros. 105/95 y 111/97.	<b>Res. N° 107/2005 - ETOSS (21-9-05)</b> Modifícase el Anexo I de la Resolución N° 23/2004, referida a las "Normas Relativas a la Publicidad e Información en los Cortes de Servicio".
<b>Res. N° 99/2004- ETOSS (1-10-04)</b>	Servicio de agua potable y desagües cloacales. Determinase el régimen tarifario para los usuarios incorporados mediante el Programa Agua más Trabajo en el Partido de La Matanza.	

Fuente: [http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras\\_Sanitarias/marco.htm](http://mepriv.mecon.gov.ar/Obras_Sanitarias/marco.htm)

## **5.5 La privatización de la distribución eléctrica**

### **5.5.1 Breve reseña histórica**

Los servicios de electricidad en la Argentina atravesaron diferentes etapas, con ciertos aspectos que se repiten cíclicamente.

*a) La expansión de las empresas eléctricas bajo un modelo descentralizado no regulado de gestión. 1880-1930.*

Hacia fines del siglo XIX comenzó la prestación generalizada del servicio eléctrico, con antecedentes como las concesiones otorgadas en 1886 en La Plata y en 1887 en Buenos Aires, luego absorbidas por la Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad. Se concedió la instalación de usinas y el servicio eléctrico a empresas de origen británico y alemán por períodos de hasta 25 años, en condiciones de concurrencia<sup>286</sup>. Estos contratos fueron cedidos en 1921 a la CHADE, transformada en CADE en 1936<sup>287</sup>.

Surgieron luego inversores argentinos que, asociados a los foráneos, conformaron compañías en San Miguel de Tucumán, Mendoza y la provincia de Buenos Aires. Entre 1889 y 1910, más de quince sociedades anónimas producían y brindaban electricidad. Las compañías internacionales controlaban o tenían participación en todas las empresas de electricidad que operaban en la ciudad y provincia de Buenos Aires, bajo los nombres de CATE y CADE<sup>288</sup>.

SOFINA<sup>289</sup>, que controlaba el sector tranviario, tuvo su primera empresa de electricidad en la Argentina, la Société d'Électricité de Rosario, cuando compró la anterior concesionaria de electricidad al grupo británico Morrison<sup>290</sup>.

---

<sup>286</sup> Lanciotti, Norma, 2005. "Inversión extranjera y marcos regulatorios. Las empresas de electricidad en Argentina, 1890-1956". Universidad de San Andrés. Mimeo. En la segunda mitad de la década del ochenta, en Buenos Aires, La Plata y Rosario, la británica River Plate Electricity Co. obtuvo la concesión del servicio. En los noventa, la Compañía General de Electricidad de Buenos Aires (subsidiaria de la germana UEG) y la Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad (CATE), (de la Deutsch Uberseeische Elektrizitäts-Gesellschaft -DUEG) también obtuvieron concesiones en Buenos Aires; y la Primitiva Gas and Electric Lighting of Buenos Aires Ltd. (de la Compañía Edison) se encargó del alumbrado público a gas. En Córdoba, en 1896 se dio la concesión a la Compañía de Luz y Fuerza de Córdoba (Córdoba Light & Power Company), (transferida en 1908 a Córdoba Light, Power and Traction Company de Londres) y concesiones similares fueron otorgadas a empresas británicas en las ciudades de Santiago del Estero, Salta y Bahía Blanca.

<sup>287</sup> "Las privatizaciones y los contratos de concesión" [www.enre.gov.ar](http://www.enre.gov.ar)

<sup>288</sup> Idem. En efecto, en la primera década del S XX, la DUEG-AEG incrementó su participación en el mercado argentino; luego, la AEG tomó el control de la Compañía General de Electricidad de Buenos Aires, adquirió luego las usinas de River Plate Electricity Co. y de la Primitiva Gas and Electric Lighting en Buenos Aires, que se integraron la CATE. En 1910, tomó participación accionaria en la Compañía Argentina de Electricidad (CADE), creada en 1909, en la *Compañía de Electricidad de la provincia de Buenos Aires* (fundada en 1905 con capitales ingleses y argentinos) y en la *Empresa de Luz y Fuerza de Mendoza*, constituida en 1908.

<sup>289</sup> En 1906, la española SOFINA y la Société Générale de Belgique (a través de la Compagnie Mutuelle des Tramways) financiaron la compra de las empresas tranviarias de Buenos Aires y Rosario.

<sup>290</sup> Cfr. Lanciotti N. (2005). Op. cit.

Hacia 1910, mediante la fusión y adquisición de empresas, los sectores eléctrico y tranviario de Buenos Aires y Rosario eran controlados por la alianza de AEG y SOFINA. Al año siguiente, la creación de la Compañía Italo Argentina de Electricidad (CIAE) alteró el monopolio de la CATE en Buenos Aires, pero no afectó su predominio por las ventajas adquiridas en redes y usinas instaladas.

La American Foreign & Power Inc. inició la compra de empresas en Argentina en 1927<sup>291</sup>. En 1929, la AFP tenía 19 empresas que operaban en las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy, La Pampa y Río Negro, Córdoba y Santa Fe, Entre Ríos y Chaco, Mendoza, San Luis y San Juan. En 1930, para centralizar la generación de energía y estructurar las redes por región, AFP reorganizó las empresas en un sistema de cinco grandes firmas: la Compañía de Electricidad del Norte Argentino SA; la Compañía de Electricidad del Sur argentino SA; la Compañía de Electricidad del Este Argentino SA; la Compañía Central Argentina de Electricidad y la Compañía de Electricidad de los Andes SA. Las subsidiarias de AFP abarcaban 130 comunidades, muchas más que las provistas por SOFINA, pero mientras éstas estaban localizadas en los distritos más poblados del país, las empresas de AFP, exceptuando las capitales provinciales, cubrían localidades de pocos habitantes.

*b) La gestión privada en la mira (1930- 1955).*

La expansión de SOFINA prosiguió hasta la crisis de 1930<sup>292</sup>. La implementación del sistema de corriente alterna en los años '20 impulsó la extensión de las redes de las ciudades a los pueblos a costos decrecientes y, en el proceso, las concesionarias inglesas, alemanas y argentinas fueron desplazadas del mercado. Durante la etapa de concentración e integración del sector, la fiscalización de las empresas de electricidad estuvo a cargo de diferentes autoridades provinciales y municipales. El marco institucional era

---

<sup>291</sup> Lanciotti, N., op. cit. Las primeras fueron la empresa de tranvías y las dos empresas eléctricas de Córdoba: la británica Compañía de Luz y Fuerza de Córdoba (Córdoba Light and Power Company) creada en 1896, y la Compañía General de Electricidad de Córdoba, del grupo de inversores argentinos que había fundado la Compañía de Electricidad de la Provincia de Buenos Aires. En 1928, AFP adquirió un conjunto de pequeñas centrales eléctricas en San Francisco, San Juan, Salta, Concordia y Gualeguaychu, Chivilcoy, Tandil, Zárate, Villa Mercedes y Resistencia y concesiones en Mendoza, Tucumán, Santa Fe y Paraná.

<sup>292</sup> Para 1930, mediante la CADE controlaba la Empresa de Electricidad y la Compañía de Gas de La Plata, la Compañía Explotadora de Gas de Bernal y la Compañía de Electricidad de la Provincia de Buenos Aires. A través de la CHADE operaba la electricidad, gas y tranvías en la ciudad de Buenos Aires, la Compañía Primitiva de Gas, la Compañía General de Tranvías de Buenos Aires y la Compañía Anglo Argentina de Tranways; en la provincia de Buenos Aires con la Compañía de Electricidad de la Provincia de Buenos Aires (CEP) y la CADE, y en Rosario, a través de la SER, la Compañía Argentina de Luz y Fuerza (COLUZ) y la Compañía de Tranways del Rosario. En términos de producción y consumo, la sociedad controlaba el mayor mercado en el país. Tenía 521.000 clientes e ingresos operativos anuales de \$105 millones.

descentralizado y débil y las concesiones, otorgadas por diferentes gobiernos provinciales y municipales. Los contratos entre autoridades y empresas establecían condiciones de competencia y términos no mayores a 25 años<sup>293</sup>. El proceso se acompañó por la renegociación de los contratos que incorporó cláusulas de exclusividad o derecho de preferencia, la extensión de las concesiones a 50 años o más y el ajuste de las tarifas en función del patrón de cambio oro<sup>294</sup>. Esta renegociación era una cláusula prefijada en los proyectos de las compañías, para garantizar condiciones para futuras inversiones<sup>295</sup>.

Con la crisis de 1930, la devaluación de la moneda argentina redujo los beneficios, como en toda la región. Además, el gobierno restringió la salida de divisas, lo que causó la suspensión del pago de dividendos de las subsidiarias extranjeras. Las controversias generadas por las firmas de electricidad, hasta entonces resueltas renegociando los contratos, comenzaron a originar fuertes conflictos entre autoridades y empresas. La regulación por concesiones fue ineficiente. Los puntos en discusión, comunes en casi toda Latinoamérica, eran los mecanismos de regulación tarifaria, la calidad del servicio, la extensión de las redes, y los criterios de valuación del capital invertido.

El gobierno no reguló en los años '30 y cada empresa negoció las tarifas con las autoridades según su respectiva concesión. En 1934 los gobiernos argentino y belga firmaron un convenio que liberó las transferencias de fondos a ese país. Los ingresos subieron por aumento de la demanda (especialmente la industrial), de modo que las empresas de SOFINA obtuvieron resultados que compensaron la baja de utilidades en Europa, especialmente en países industrializados, y sus pérdidas fueron menores que las de AFP.

---

<sup>293</sup> En 1936 se prorrogaron las concesiones a la CATE y la CIAE por 40 años [www.enre.gov.ar](http://www.enre.gov.ar), citado.

<sup>294</sup> El convenio con la CATE fue modificado en 1907, 1927 y 1936. La ordenanza de 1907 amplió la concesión hasta 1957. En Rosario, el contrato original fue modificado varias veces (1891, 1896, 1897, 1902, 1907 y 1914). En 1902 se extendió la concesión a 50 años y en 1914, se introdujo el derecho de preferencia de la concesionaria para futuras licitaciones, limitando las condiciones de competencia. La concesión a la Compañía de Luz y Fuerza de Córdoba fue ampliada hasta 1948, por medio de una modificación de 1909, un año después de que Córdoba Electric Tramways Construction Co. Ltd. Fuera adquirida por Córdoba Light, Power and Traction Company. Cfr. Rep. Argentina. Presidencia de la Nación (1957: 7-11); Lanciotti N., 2005; *op. cit.*

<sup>295</sup> Las memorias anuales de la American & Foreign Power explicaban que luego de la adquisición se procedería a la renegociación de los contratos con las autoridades gobernantes aduciendo la necesidad de inversiones para ampliar la capacidad instalada y reconstruir las redes para "atender mayores volúmenes de ventas sin riesgo para los inversores". Otro punto a conversar era la transferencia de la propiedad al gobierno respectivo al término de la concesión y los esquemas tarifarios fijados en función de distintas clases de usuarios. AFP renegoció todas las concesiones adquiridas en los países latinoamericanos. Cfr. Lanciotti, N., *idem*.

En el país, la rápida expansión del sector no se había acompañado por la creación de instituciones de fiscalización. La información sobre los aspectos a considerar en los contratos era asimétrica, ya que las autoridades locales no contaban con cuerpos técnicos y legales especializados en estos servicios que pudieran confrontar los datos provistos por los holdings internacionales.

Luego de la crisis, las primeras comisiones fiscalizadoras presentaron evaluaciones críticas sobre las condiciones de las concesiones de electricidad en los municipios de Buenos Aires y Rosario y en la provincia de Córdoba. Con la "oposición al imperialismo" como trasfondo del debate, las comisiones analizaron los aspectos legales de las concesiones y la viabilidad de la municipalización de los servicios. Sin embargo, no se diseñaron mecanismos de regulación tarifaria, continuando en vigor los fijados por las concesiones.

En el caso de la CHADE, la presión de la compañía sobre los funcionarios municipales y específicamente el soborno a los concejales radicales de la ciudad de Buenos Aires culminó con la incorporación de nuevas disposiciones favorables a la firma a cambio de la baja de tarifas. En la renegociación se derogaron las disposiciones relativas a la fiscalización del capital invertido, se extendió la concesión y se abolió la cláusula de progreso técnico<sup>296</sup>.

La primera iniciativa de un gobierno provincial para elaborar políticas sectoriales se produjo recién en 1939. La ley No. 4742 declaró Servicio Público al suministro de energía eléctrica en la provincia de Buenos Aires. La normativa respondía a la exigencia de una legislación uniforme que garantizara el control estatal de las compañías extranjeras de servicios públicos demandada por las comisiones fiscalizadoras y también por las cooperativas eléctricas que operaban en las localidades pequeñas. No obstante la ley se circunscribió a fiscalizar los aspectos técnicos de los servicios eléctricos en la provincia de Buenos Aires para coordinar la producción de numerosas usinas pertenecientes a diferentes empresas. Aun cuando incluyó un análisis de los regímenes legales de las concesiones, no definió fórmulas generales para el cálculo tarifario y otras disposiciones regulatorias aplicables a toda la provincia. Su principal aporte consistió en crear un organismo técnico, la Dirección de Servicios de Electricidad, encargada de realizar las

---

<sup>296</sup> Cfr. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1935); Republica Argentina. Presidencia de la Nación (1957:7-11).

estadísticas y estudios necesarios para elevar propuestas del sector, y el Consejo Permanente de Electricidad, que asesoraría a los municipios sobre los fundamentos técnicos que debían considerarse en las concesiones. La ley 4742 fue una respuesta estatal contraria al avance de las propuestas de municipalización sostenidas por las comisiones de servicios públicos y por las cooperativas eléctricas. Las autoridades locales buscaban la municipalización en las ciudades más pobladas y la gestión cooperativa en las pequeñas localidades, y los gobiernos provinciales sostenían la continuidad de la gestión privada y una limitada intervención estatal: así, no modificaron el marco regulatorio del servicio eléctrico, que continuó bajo un sistema descentralizado gerenciado por empresas de capital extranjero sin regulación estatal.

Las políticas sectoriales tomaron una nueva dirección con el gobierno militar. En 1943, el Decreto Ley N° 12.648 creó la Dirección Nacional de la Energía y se inició lo que sería, con el transcurso de los años, Agua y Energía Eléctrica<sup>297</sup> empresa del Estado que actuó a través de más de 130 centrales de generación y prestó servicio de distribución a centenares de localidades.

El Ministerio del Interior creó la Comisión Investigadora de los Servicios Públicos de Electricidad de la ciudad de Buenos Aires, para revisar las disposiciones acordadas con la CADE en los '30 y la concesión de la CIAE. Una Comisión similar analizó las concesiones en el resto del país. El gobierno tomó posesión de los libros y registros de tres de las subsidiarias de la American & Foreign Power (Compañía de Electricidad del Sud Argentino, Compañía de Electricidad de los Andes y Compañía Hidroeléctrica de Tucumán), de la CIAE y la CADE<sup>298</sup>. Poco después, el gobierno declaró sujetos a expropiación los bienes de utilidad pública y dispuso la creación del primer organismo de alcance nacional, la Dirección Nacional de Energía, que evaluaría la utilización de las fuentes hidroeléctricas para disminuir los costos de producción y alentar el aumento del consumo sin recurrir a fuentes no renovables. Para ello, en 1945 se creó la Dirección General de Centrales Eléctricas del Estado, ente

---

<sup>297</sup> Decreto Ley No. 22.389/45; Decreto No. 3.967/47; Ley No. 14.007.

<sup>298</sup> Decreto No. 4910, 6/8/43, Ministerio del Interior (1943), en Archivo General de la Nación, Legajo 30, exp. 38876; Legajo 38, en Expediente 53003. Destaquemos que la fracción nacionalista e integrista del ejército dentro del grupo que encabezó el golpe de 1943 tenía su base en el Ministerio del Interior. Este sector fue desplazado a finales de 1944 por los coroneles del GOU, Perón entre ellos. El grupo impulsó una reorganización de las estructuras estatales que puso a las dependencias vinculadas a la actividad bajo el control directo de la Presidencia de la Nación, y se designaban como titulares militares de conocida posición industrialista. Según Claudio Belini, estos cambios buscaron crear una burocracia especializada en políticas industriales. Cfr. Belini C. (2004: 74-77).



autárquico encargado "del estudio, proyecto, ejecución y explotación de centrales eléctricas, medios de transmisión, estaciones transformadoras y redes de distribución para la venta de energía eléctrica<sup>299</sup>".

Las compañías extranjeras se preocuparon por sus filiales en el país. En 1943, la AFP informó a sus accionistas que los interventores de las provincias de Mendoza y Buenos Aires habían decretado drásticas reducciones en las tarifas del servicio eléctrico, suspendidas luego del reclamo de las firmas. Los interventores de Córdoba, Tucumán, Buenos Aires y Santa Fe crearon organismos para inspeccionar los servicios y la contabilidad de las empresas, revisar los contratos y las tarifas eléctricas, dado el próximo vencimiento de las concesiones y previendo la transferencia de los servicios al estado. En diciembre de 1943, se llevó a cabo la primera expropiación. Por haber expirado la concesión, el municipio de Alta Gracia inició el proceso de transferencia de la empresa de electricidad, de AFP. El gobierno de Tucumán creó un comité de regulación de servicios públicos, que luego se haría cargo de todos los de la provincia. La concesión de la Compañía Eléctrica de Tucumán, que vencía en 1976, fue declarada nula, y sus instalaciones fueron expropiadas. También las empresas de Paraná, Colón y Rosario del Tala pertenecientes a la Compañía de Electricidad del Este Argentino fueron tomadas por la autoridad provincial en 1944. En 1946, se revocó la concesión de la provincia y de la ciudad de San Luis con la Compañía de Electricidad de los Andes y se expropió la empresa de electricidad de Santa Fe, de la Compañía Central Argentina de Electricidad. El mismo año, el gobierno cordobés canceló las concesiones de la Compañía General de Electricidad de Córdoba y de Córdoba Light and Power Company y tomó sin compensación todas sus propiedades en la ciudad de Córdoba<sup>300</sup>.

A partir de 1946, la política estatal del sector tuvo dos ejes básicos del programa de gobierno peronista. Uno de ellos, plasmado en el Plan de Gobierno de 1946 y en la Constitución de 1949<sup>301</sup>, fue la estatización de las

---

<sup>299</sup> Decreto No. 4910, 6/8/46, citado,

<sup>300</sup> Las subsidiarias de AFP recurrieron a la vía judicial para contrarrestar la expropiación. El proceso fue a las cortes provinciales primero y luego a la Corte Suprema de la Nación, que rechazó las apelaciones aduciendo que las concesionarias eran parte de un sistema de compañías holding al momento de las concesiones.

<sup>301</sup> La Constitución de 1949, (art. 40) preveía el pase de los servicios públicos al Estado mediante compra o expropiación previa indemnización cuando la ley nacional lo autorizara. También estipulaba que el precio a ser pagado por la expropiación sería el costo original, menos la amortización y todo retorno que excediera la tasa razonable sobre capital invertido.

empresas de servicios públicos. El segundo eje fue el Plan Nacional de Electrificación (también integrado al Plan de Gobierno de 1946). La Dirección Nacional de Energía tenía como objetivos el aprovechamiento del potencial hidráulico, el acrecentamiento de la potencia instalada, la coordinación de la política de energía eléctrica entre la nación, las provincias y las comunas, y la estatización del servicio. La ejecución del plan fue asignada a la Dirección General de Agua y Energía Eléctrica (dependiente de la Dirección Nacional de Energía). El plan preveía convenios con las provincias que garantizaran el servicio eléctrico en tres niveles: provincial, regional y nacional<sup>302</sup>.

Las últimas expropiaciones se efectuaron en 1948. En adhesión al Plan Nacional de Electrificación, el gobierno de la provincia de Buenos Aires tomó las instalaciones de la Compañía de Electricidad del Sud Argentino de AFP en siete ciudades y las Empresas Eléctricas de Bahía Blanca de la Société Suisse-Américaine d'Électricité. El valor de las expropiaciones representaba el 42% del valor total de las propiedades de AFP en el país. Ante el fracaso de las apelaciones judiciales, la AFP cambió de estrategia y propuso al gobierno nacional negociar la venta de sus inversiones totales en el país.

En el año 1949, el gobierno reorientó la política económica, racionalizando las obras, reduciendo el gasto público y cambiando la estrategia hacia las empresas extranjeras. El discurso gubernamental se moderó. En la apertura de sesiones parlamentarias de mayo de 1949, Perón manifestó la intención de no realizar expropiaciones de empresas de servicios públicos, enfatizando que las necesarias serían adquiridas en forma amigable. Se negoció con AFP para definir los criterios de valuación de las propiedades a ser transferidas. También se autorizó la suba de las tarifas en todo el país.

La intervención estatal en el sector eléctrico se instrumentó según los términos fijados por el Plan Nacional de Electrificación que preveía el aumento de la inversión estatal para la construcción de plantas en vista del creciente déficit energético agudizado por la expansión de la demanda industrial. La creación de usinas hidroeléctricas para abastecer ciudades del interior carentes del servicio y la construcción de la central termoeléctrica de San

---

<sup>302</sup> Se preveían dos etapas; en la primera se instalarían 11 centrales térmicas y se estudiarían los proyectos de instalación de centrales hidroeléctricas y en la segunda, se construirían 45 centrales hidroeléctricas. Plan de gobierno 1947-1951, Tomo II, pp. 31, 42, 51-52, en Archivo General de la Nación, Fondo Documental Secretaría Técnica. Presidencia de la Nación, 1946-1955, Legajo 456 (Planificación Primer y Segundo Plan Quinquenal. Proyectos y objetivos).

Nicolás fueron las acciones más significativas del gobierno en el sector. En la agenda estatal, complementar la insuficiente producción de las empresas privadas erigiendo y explotando usinas eléctricas fue parte importante durante los años '40.

En 1950, la gestión de las nuevas usinas pasó a la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENDE), que sustituyó a la Dirección General de Agua y Energía. ENDE también se encargó de generar y suministrar electricidad en concesiones vencidas y/o expropiadas.

El segundo plan quinquenal consolidó el rumbo de la política económica, con mayor racionalización del gasto público y del consumo industrial, dando fin al proceso de nacionalización de empresas eléctricas. Además de la restricción de importaciones, el plan reducía expropiaciones (en la práctica suspendidas) y recomendaba no presentar proyectos que limitaran la propiedad. En el apartado dedicado a las expropiaciones y otras formas de intervención estatal se recomendaba evitar controles y restricciones que afectaran inversiones a largo plazo o contribuyeran a alterar las bases económicas del país.

Esta política oficial trajo varias consecuencias: la suspensión de las negociaciones para adquirir las empresas de AFP, la colaboración con la CADE y la CIAE para invertir en nuevas instalaciones, el otorgamiento de algunos subsidios para garantizar un margen mínimo de utilidades, y la definitiva postergación del objetivo de nacionalizar las empresas de electricidad<sup>303</sup>.

Del análisis de la política del sector eléctrico entre 1946 y 1948, desde las prácticas sociales y los actores que intervenían en el escenario provincial y los cambios políticos y económicos internacionales, surge que la estrategia del gobierno para el sector fue similar a la aplicada a otros actores que habían confluído en su ascenso al poder. Excepto el congelamiento de las tarifas durante los primeros años de gobierno, el estado nacional no implementó medidas específicas que afectaran a las empresas eléctricas extranjeras. Tampoco creó dispositivos ni instituciones dirigidas a regular o controlar a las

---

<sup>303</sup> Berrotarán Patricia (2004), "La planificación como instrumento: Políticas y organización en el Estado Peronista (1946-1949)" in Berrotarán, Patricia, Jáuregui, Anibal y Rougier, Marcelo, 2004. *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y Políticas públicas durante el peronismo*. Imago Mundi, Buenos Aires. Según esta autora, algunas nacionalizaciones fueron instrumentales como la distribución gasífera, otras remitían a políticas estratégicas como las de la energía. Según Belini, el gobierno peronista en realidad prefería gestionar los servicios públicos nacionalizados bajo la forma de sociedades mixtas. Belini Claudio, 2004. "Estado y Política industrial durante el primer peronismo (1946-1955)", in Berrotarán, Jauregui y Rougier, op. cit.

empresas extranjeras que continuaban prestando servicios, esto es, la de SOFINA (CADE), la CIAE, y las de AFP cuyas concesiones no habían vencido.

*c) La expansión del sistema*

La demanda, que entre 1950 y 1980 creció impulsada por el aumento del consumo del interior del país, exigió la expansión del sistema ya que el proceso de industrialización reclamaba un suministro confiable, que en general no se prestaba. En 1958, (Ley N° 14.772) se federalizó el servicio de distribución de energía eléctrica para el Gran Buenos Aires que prestaban distintas empresas privadas, estableciéndose las bases de creación de Segba como sociedad mixta, que se estatizó en 1961<sup>304</sup>. Este proceso comenzó a desacelerarse a mediados de los '70: entre 1968 y 1973 fue del 11% anual acumulativo y para el período siguiente entre 1973 y 1980 fue del 6%<sup>305</sup>.

En el sector se generalizó la tendencia a la estatización y centralización. Así se crearon o desarrollaron empresas en las que coexistían actividades de generación y distribución (Deba y Segba), de generación, transporte y distribución (A y EE), y de generación y transporte (Hidronor). A fines de los '60 hubo importantes cambios en el sector, ya que nuevos entes generadores y emprendimientos de volúmenes importantes (Hidronor-CNEA-CTMSG) impusieron la necesidad del tendido de líneas de transporte y un sistema de comercialización integrado, con un despacho de cargas unificadas<sup>306</sup>.

Hacia 1969, el 87% de la potencia eléctrica instalada era de origen térmico, mientras que la hidroelectricidad brindaba sólo el 13%. La situación se modificó en 1972 y se acentuó en 1974 con la incorporación de las turbinas de la central hidroeléctrica de El Chocón, primer eslabón de una serie de aprovechamientos hidroeléctricos como Planicie Banderita, Futaleufú y Salto Grande; al mismo tiempo comenzaban a operar las dos líneas de extra Alta Tensión de 500 Kw que unen El Chocón con Ezeiza, constituyendo el comienzo del futuro Sistema Interconectado Nacional (SIN).

Así, la energía eléctrica producida era mayoritariamente de origen térmico hasta principios de los 80'. En ésta década comienza una muy importante participación de la hidroelectricidad, producto de grandes obras,

<sup>304</sup> Fuente: [www.enre.gov.ar](http://www.enre.gov.ar), citado

<sup>305</sup> Fuente: Secretaría de Energía.

<sup>306</sup> Idem.

como el complejo El Chocón-Cerros Colorados y la represa binacional de Salto Grande. Además se inició la construcción de la otra gran obra binacional, Yacyretá. También es destacable la construcción de las centrales nucleares de Atucha I y Embalse Río III, que dieron al país la refinada tecnología atómica<sup>307</sup>.

Durante ésta década, se unieron sistemas regionales al Sistema Interconectado Nacional, con lo cual el mercado mayorista regulado por el Despacho Unificado de Cargas creció ostensiblemente. A partir de la incorporación de grandes emprendimientos hidroeléctricos, se dinamizó la comercialización de energía entre los generadores y los distribuidores. Sin embargo, desde 1987, el Sistema Interconectado Nacional Argentino comenzó a experimentar los síntomas de una crisis causada por demanda insatisfecha.

El sistema eléctrico nacional muestra dos épocas: 1) la correspondiente al período 1960-1980, en el que se produjo un incremento en el consumo de electricidad (3,6% y 12,5% anual), lo que implicó un aumento en la potencia y en la generación de este tipo de energía; y 2) la desarrollada a partir de 1980, en la que se registra una baja en el consumo de energía eléctrica, a causa de la difícil situación económica en la que se encontraba el país.

En 1976, la Secretaría de Energía (a través de la Subsecretaría de Energía Hidroeléctrica y Térmica) lanzó un plan de generación y transmisión eléctrica a encuadrar dentro de un Plan Nacional en el período 1977 - 2000. La elaboración de dicho plan comprendió dos etapas: la primera entre 1977 y 1986; y la segunda de 1986 a 2000.

### **5.5.2 Privatización del sector eléctrico argentino**

A partir del momento en que se tomó la decisión política de efectivizar la transformación del sector, se sancionaron los instrumentos legales tendientes a concretarla a partir del 1° de abril de 1992, fecha en la que tomó posesión el consorcio ganador de la Central Puerto S.A., ex Segba.

Antes de la crisis, el sector estaba organizado con una concepción de planificación centralizada estatal: Segba, AyEE e Hidronor dependían de la Secretaría de Energía, la CNEA de la Presidencia y las entidades binacionales de Yacyretá y Salto Grande del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto - entidades que atendían el 90% de la producción de energía eléctrica, el 100%

---

<sup>307</sup> La central atómica Atucha II se encuentra en construcción desde hace 25 años.

del transporte y el 50% de la distribución de empresas integradas verticalmente-. Además, la Secretaría de Energía planificaba y concedía los recursos naturales (hidroelectricidad) y los fondos para las obras.

En abril de 1991, mediante el decreto No. 634/91, se define la estructura del mercado eléctrico (mercado mayorista y usuarios finales), al tiempo que se separan las funciones de generación, transporte y distribución.

En enero de 1992, a través de la Ley No. 24.065, reglamentada por el decreto No.1.398/92, se diseñó un nuevo sistema poniendo énfasis en la regulación de la competencia y en el correcto desenvolvimiento del mercado, dando nacimiento al ENRE (Ente Nacional Regulador de Electricidad).

En abril de 1992 se organizó el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), definido como el punto de contacto entre la oferta y la demanda de energía eléctrica en tiempo real, y si bien se encuentra disperso por casi todo el país, su ubicación geográfica coincide con el centro de carga del sistema (área Gran Buenos Aires-Litoral). En julio de ese mismo año, por decreto 1192/92 se creó CAMMESA (Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S. A.) sobre la base del ex Despacho Nacional de Carga de A y E. E.

Sus objetivos fundamentales eran la coordinación de las operaciones de despacho, el establecimiento de los precios mayoristas y la administración de las transacciones económicas que se realizan a través del Sistema Argentino de Interconexión (SADI). CAMMESA está compuesta en partes iguales por el Estado Nacional, y cuatro asociaciones civiles como se observa en el siguiente cuadro.

Acciones	%	Organismo
Clase "A"	20	Estado Nacional (Secretaría de Energía: tenedora)
Clase "B"	20	Asociación de Generadores de Energía Eléctrica del RA (AGEERA)
Clase "C"	20	Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica del RA (ADDERA)
Clase "D"	20	Asociación de Transportistas de Energía Eléctrica del RA (ATEERA)
Clase "E"	20	Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica del RA (AGUEERA)

Esta sociedad realiza un estudio de la demanda prevista y de la disponibilidad de equipos de generación con el fin de asignar la participación de los mismos a la satisfacción de la energía demandada, buscando como objetivo la minimización de los costos globales.

Al encararse a nivel nacional la reestructuración y privatización del sector eléctrico, se diseñó un nuevo esquema institucional y empresarial que

le asigna al sector privado en forma prácticamente excluyente el papel de prestador de servicio eléctrico. La ley 24.065, "Marco Regulatorio Eléctrico", estableció los lineamientos y pautas principales para la reestructuración y privatización de la industria eléctrica. En su artículo 93, declaró sujeta a privatización total las actividades de generación y transporte a cargo de las empresas Agua y Energía Eléctrica S.A., HIDRONOR y Segba. Esta Ley especifica que la generación de electricidad es un "servicio de interés general", a diferencia del transporte y la distribución, que son "servicios públicos".

Para su privatización la empresa Segba fue dividida verticalmente en distintas unidades de negocios que dieron origen a cuatro empresas dedicadas a generación (Central Costanera, Central Puerto, Central Dock Sud y Central Pedro de Mendoza) y a tres empresas de distribución (Edenor, Edesur y Edelap). Como parte de esta operación las líneas de transmisión de Segba fueron fusionadas con las de Hidronor y las de Agua y Energía y transferidas a una nueva compañía llamada Transener que se privatizó al año siguiente<sup>308</sup>.

La distribución y comercialización de energía eléctrica en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires pasó a manos privadas a partir del 1º de abril de 1992. El servicio a más de 5 millones de clientes que habitaban los 8.000 km<sup>2</sup> que cubría Segba, fue transformado en 7 unidades de negocio: cuatro de generación y tres de distribución. Las empresas de generación fueron las Centrales Puerto S.A. (1.000 Mwe), Costanera S.A. (1.260 Mwe), Pedro de Mendoza S.A. (58 Mwe) y Dock Sud (211 Mwe). El área de distribución y subtransformación quedó a cargo de las empresas EDENOR S.A., EDESUR S.A. y EDELAP S.A. Luego se convocó a licitaciones internacionales para vender los activos en unos casos y conceder los servicios en otros.

En 1992 se privatizaron Central Puerto S.A., Central Costanera S.A., EDENOR y EDESUR. En 1993 se concedió EDELAP (Distribuidora de La Plata S.A.). En 1993 se vendieron paquetes mayoritarios (59%) de Alicurá, El Chocón, Cerros Colorados, Piedra del Aguila y Pichi Picún Leufú por un monto total de U\$S 746.6 millones<sup>309</sup>. Ese mismo año se vendió la empresa Compañía de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión (Transener) que nucleaba

---

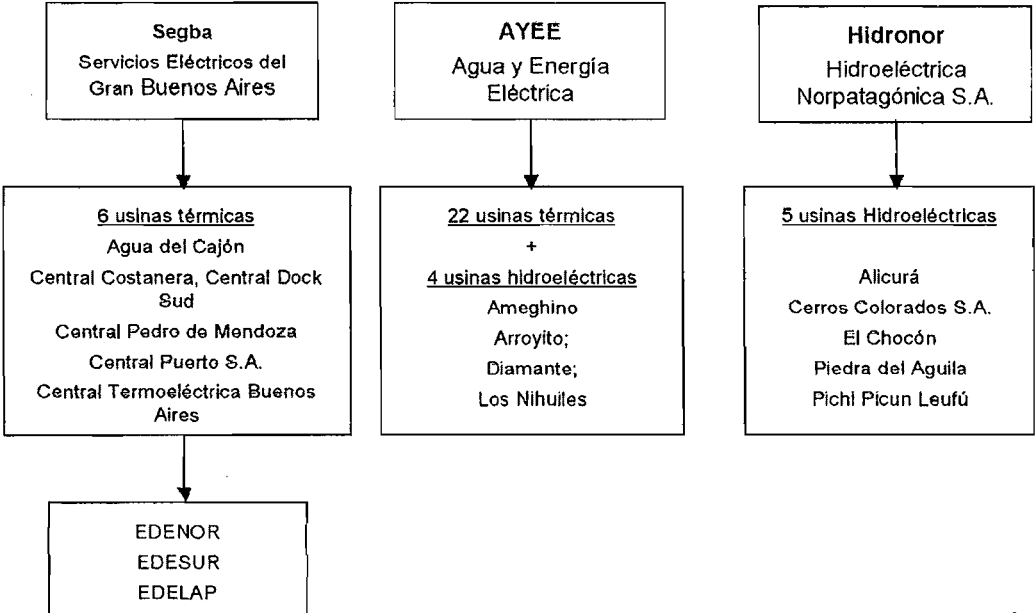
<sup>308</sup> Ministerio de Economía. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, s/f. "El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pago".

<sup>309</sup> La Hidroeléctrica Pichi Picún Leufú se vendió (100%) en 1997.

las actividades de transporte de energía eléctrica a cargo de Agua y Energía SE, Hidronor y Segba. El monto pagado ascendió a U\$S 234,1 millones.

Las líneas de alta tensión se vendieron como unidades independientes; las de menor tensión fueron agrupadas y vendidas en unidades regionales; y las dos empresas de distribución, pasaron una a control provincial, y la otra (Segba), se dividió en tres unidades comerciales (Edesur, Edenor y Edelap).

Sector Eléctrico antes y después de la reestructuración



A continuación comentaremos brevemente el proceso de privatización de Agua y Energía e Hidronor, para luego concentrarnos en SEGBA.

**5.5.2.1 Agua y Energía Eléctrica (A y EE)**

El proceso de transferencia de activos al sector privado comenzó a fines de 1992 con la venta de la central térmica Alto Valle (95 Mwe), luego, durante los primeros meses de 1993 se privatizó la central térmica Güemes (225 Mwe), posteriormente le siguieron Sorrento (226 Mwe) y San Nicolás (650 Mwe); finalmente se privatizaron todas las centrales térmicas del noroeste argentino, que poseían una potencia conjunta de 297 Mwe.

El proceso continuó con las centrales térmicas del NEA y Cuyo y culminó con la venta de las centrales térmicas Patagónicas.

Las líneas de baja y media tensión y las centrales hidroeléctricas en su mayoría pasaron a manos provinciales, mientras que las líneas de extra alta tensión de 500 Kw fueron transferidas a Transener.



### 5.5.2.2 HIDRONOR

La privatización de esta empresa fue algo más compleja que la anterior. En 1993, para venderla, se la dividió en 5 unidades de negocio: Piedra del Aguila (1400 Mw), Chocón (1320 Mw), Alicura (1000 Mw), Cerros Colorados (450 Mw) y Pichi Picún Leufú (250 Mw). Las tres líneas de extra-alta tensión fueron transferidas a la recién creada Transener.

En otra etapa se privatizaron los sistemas de transmisión de Extra Alta-Tensión de 500 Kw pertenecientes a Hidronor, Segba y A y EE, así como el transporte por distribución troncal, creándose: Transnoa, Transpa (Patagonia) y Transcomahue. Surgieron el Sistema de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión (STEEAT), de transmisión de tensión igual o superior a 220 Kw; y el Sistema de Transporte de Energía Eléctrica por Distribución Troncal (STEEDT), de transmisión en tensión igual o superior a 132 Kw y menor a 400 Kw. Las características del STEEAT, a cargo de Transener, son las siguientes.

Líneas	Longitud en km.
500 Kw	6.867
220 Kw	284

Cuenta con 27 estaciones transformadoras y/o de maniobra, como las de Cutral-Có, Piedra del Aguila, Chos Malal, Las Lajas (Neuquén), entre otras.

La región sur de Transener está destinada al transporte masivo de la electricidad generada en los grandes complejos hidroeléctricos del Comahue con destino a los grandes centros de consumo del país. Se realiza a través de tres líneas de extra alta tensión fuertemente compensadas, que la región del norte conecta regiones originariamente abastecidas con parques de generación propios e intercambian potencias inferiores a su capacidad.

En el transporte operan, junto a Transener y las empresas de transporte y distribución troncal (ETDT), las Compañías Transportistas Independientes (CTI), creadas para construir, operar y mantener (COM) las nuevas líneas que requieran tanto el STEEAT como el STEEDT. El primer contrato COM fue para construir la línea de extra alta tensión que une Yacyretá con Resistencia.

En 1994 se crearon la Empresa de Distribución Troncal del Noreste Argentino (Transnea S.A.), Districuyo S.A. para la región cuyana, y el Ente Nacional Regulador Nuclear, que fiscaliza y regula esa actividad, hasta entonces a cargo de Comisión Nacional de la Energía Atómica. También se

constituyó la Sociedad Nucleoeléctrica Argentina S.A. concentrada en la actividad de las centrales nucleares Atucha I y Embalse Río III. Se privatizaron además empresas eléctricas provinciales (La Rioja, San Luis, Formosa, Santiago del Estero, Entre Ríos, San Juan, Catamarca y Tucumán).

A medida que los Estados Provinciales avanzaron en la privatización, sancionaron los correspondientes marcos regulatorios que, en general, siguen el modelo adoptado por la Nación, y se organizaron los Entes Reguladores Provinciales (EPREs) que regulan y controlan los servicios que prestan en sus jurisdicciones los nuevos concesionarios privados.

A continuación se detallan las empresas de distribución, transmisión y generación, surgidas de la privatización y bajo la jurisdicción del ENRE.

### **Mercado eléctrico – Sector privatizado:**

<b>EMPRESAS DE GENERACIÓN</b>	<b>POTENCIA EN MW</b>
CENTRAL COSTANERA S.A.	1.260
CENTRAL PUERTO S.A.	1.009
CENTRAL ALTO VALLE S.A.	95
CENTRAL SORRENTO S.A.	226
CENTRAL GUEMES S.A.	245
CENTRAL DIQUE S.A.	152
CENTRAL SAN NICOLAS S.A.	670
CENTRAL PEDRO DE MENDOZA S.A.	92
<b>- Centrales Térmicas</b>	
DEL NEA S.A.	276
DEL NOA S.A.	292
PATAGÓNICAS S.A.	282
DEL LITORAL S.A.	87
MENDOZA S.A.	408
CENTRAL DOCK SUD S.A.	211
<b>- Centrales Hidroeléctricas</b>	
EL CHOCÓN S.A.	1.320
CERROS COLORADOS S.A.	450
ALICURA S.A.	1.000
PIEDRA DEL AGUILA S.A.	1.400
NIHUILES S.A.	259
DIAMANTE S.A.	422
AMEGHINO S.A.	47
<b>Empresas de Transmisión</b>	<b>Líneas en Km.</b>
TRANSENER S.A.	7.453
TRANSPA S.A.	2.214
TRANSNOA	2.300
TRANSNEA	815
DISTROCUYO S.A.	1.335
TRANSCOMAHUE	854
<b>Empresas de Distribución</b>	<b>Número de clientes</b>
EDENOR S.A.	1.878.000
EDESUR S.A.	1.838.000
EDELAP S.A.	238.333

Fuente: CAMESA

El Sistema Argentino de Interconexión (SADI) está constituido por líneas de Transporte y Estaciones de Transformación que integran el sistema primario de intercambio de energía eléctrica en todo el territorio nacional. Las líneas de 500 Kw son las de mayor extensión y se interconectan con las localidades con estaciones transformadoras. La energía generada en Alicurá, Piedra del Aguila y El Chocón es distribuida hacia centros de consumo muy importantes como Abasto, Ezeiza, Gral. Rodríguez y Campana. De allí se conecta con Rosario, Resistencia y otras estaciones transformadoras de 500 kw importantes de Córdoba, Tucumán y el Gran Mendoza.

Las líneas de 220 Kw se extienden mayormente entre las provincias de Mendoza-San Juan y Buenos Aires-Santa Fe. En el primer caso se conectan la central térmica de San Juan y la central hidráulica Ullún con la estación transformadora de Guaymallén y las centrales hidráulicas de Agua del Toro, Nihuil I y II y el Tigre, para finalizar en el Gran Mendoza. En el segundo caso se conectan la estación de General Rodríguez con la central nuclear de Atucha, y desde allí llega hasta Rosario, previo paso por San Nicolás y Ramallo.

La potencia total instalada durante el período 1990-1995 mostró un incremento del orden del 17,8%, pasando de 15.397 Mw en 1990, a 18.148 Mw en 1995<sup>310</sup>. En el período 1996-1997, la potencia instalada volvió a aumentar un 10,9 % respecto al anterior, alcanzando 20.128 Mw de potencia.

El sistema térmico fue el que más aportó, con un 49,3%, con un leve y progresivo descenso a favor del sistema hidroeléctrico, que brindó el 45,2%, mientras que el sistema nuclear solo aportó el 5,5%, sin modificaciones<sup>311</sup>. La mayor parte de la potencia instalada (90% aproximadamente) es absorbida por el S.I.N. y el resto está repartido entre el sistema Patagónico, que usa el 4,5%, los sistemas aislados, con un 3,5% y Misiones (2%). La participación de cada operador en la potencia instalada antes y después de las privatizaciones.

Tipo de operadores/ años	1991	1994
Operadores privados	0,8%	61,9%
Estado Nacional	72,3%	13,6%
Entidades Binacionales	8,1%	7,1%
Provincias, Municipios y Cooperativas	18,8%	17,4%

Fuente: Secretaría de Energía.

<sup>310</sup> El 50% de este total lo aporta el sistema térmico, el 44% el sistema hidroeléctrico y el 6% restante, el sistema nuclear, que durante el período considerado no ha registrado modificación alguna, a diferencia de la hidroelectricidad que ha mostrado un incremento del orden del 24 %.

<sup>311</sup> Fuente: ENRE.

### 5.5.3 Proceso de privatización de SEGBA

Las dificultades económicas y financieras de la empresa derivaron en reducciones de inversión y mantenimiento, lo que deterioró el desempeño técnico e influyó sobre el precio de venta. La licitación salió sin base y el precio fue fijado por los oferentes. En las centrales térmicas se cotizó la vida útil restante y fueron tasadas entre un 10 y un 30% del valor de reposición. En muchos casos la base de la licitación no cubría el valor de los edificios y terrenos de la empresa.

Al privatizarse, SEGBA adeudaba US\$ 4820 millones, de los cuales 374 millones fueron transferidos a las compañías privadas y 4446 millones fueron absorbidos por el gobierno. Casi dos tercios eran deudas con otras empresas públicas, el sistema de Seguridad Social y el Tesoro. El gobierno condonó esos pasivos, quedando 1430 millones (préstamos comerciales y financieros) de los cuales 866 millones eran deuda externa y se refinanciaron con el Plan Brady. El Estado Cobró sólo US\$ 1.294 millones<sup>312</sup>.

Para asegurar rentabilidad y competencia, el sistema se reformó dividiendo los monopolios no naturales de la empresa integrada en Generación (producción de energía), Transporte (vinculación de la producción con el consumo) y Distribución (abastecimiento a los usuarios) y definiendo unidades de negocio mínimas.

Los participantes de la licitación competían por el 51% para las distribuidoras, 60% para las Centrales Puerto y Costanera y 90% para las otras dos centrales, junto con una concesión por 95 años para proveer electricidad. Se usó el sistema de doble sobre (uno con especificaciones técnicas y otro con el precio ofrecido incluyendo la forma de pago) En el caso de las distribuidoras se dio mayor importancia al monto de deuda pública a retirar. Para el pago de Edenor y Edesur se constituyeron fideicomisos por un monto de U\$S 308 millones. Se resolvió que en el Boletín Oficial se publicara el Régimen Tarifario, el Cuadro Tarifario y el Cuadro Tarifario inicial<sup>313</sup>. Las empresas debían difundir esa información y el Reglamento de Suministro de en uno de los diarios de mayor circulación de sus áreas de concesión.

<sup>312</sup> Fuente: Elaboración propia en base a ENRE [www.enre.gov.ar/](http://www.enre.gov.ar/)

<sup>313</sup> Que formaban parte del Concesión de la actividad de distribución y comercialización de energía eléctrica otorgados por el Decreto No. 714 del 28 de abril de 1992, modificado por su similar No. 1323 del 28 de Julio de 1992

### Adjudicatarios de la privatización de la empresa SEGBA.

CONSORCIO Y COMPONENTES	PAIS DE ORIGEN	PARTICIPACIÓN ACCIONARIA
1- EDENOR: Astra-Grunisen Eléctricité de France Endesa de España Société d'Aménagement Banca Morgan Hidroeléctrica Ribagorzana	Argentina Francia (Estatal) España (Estatal) Francia (Estatal) EE. UU. España (Estatal)	25% 25% 25% 8,3% 8,3% 8,3%
2- EDESUR: Pérez Companc Endesa Chilectra Metropolitana Energis PSI Energy Argentine Private DT	Argentina Chile Chile Chile EE. UU. EE. UU.	32,5% 11% 20% 18,5% 8% 10%
3- EDELAP : Techint Houston	Argentina EE. UU.	51% 49%
4- CENTRAL PUERTO Chilectra Chilgener	Chile Chile	17,5% 82,5%
5- CENTRAL COSTANERA : Inter Río Holding/Pérez Companc Inversora Patagónica/ P.Companc Endesa Energis Chilectra Metropolitana Costanera Power	Argentina Argentina Chile Chile Chile EE. UU.	12,5% 12,5% 50% 15% 5% 5%
6- CENTRAL PEDRO DE MENDOZA : Acindar Massuh	Argentina Argentina	75% 25%
7- CENTRAL DOCK SUD Polledo Química Estrella	Argentina Chile	55% 45%

Fuente: Ministerio de Economía. Secretaría de privatizaciones. 1995

Los usuarios se clasifican en las siguientes categorías:

- Usuarios de pequeñas demandas, inferiores a 10 kw (kilovatios)
- Usuarios de medianas demandas, con demanda máxima promedio de 15 minutos consecutivos igual o superior a 10 kw (kilovatios) e inferior a 50 kw (kilovatios)
- Usuarios de grandes demandas, con demanda máxima promedio de 15 minutos consecutivos, de 50 kw (kilovatios) o más.

Unidad de Negocios	Porcentaje de Venta			Tiempo de Concesión	Valuación en dólares	Fecha de Posesión	Participantes	Oferta	Adjudicación e-Integrantes	Participación (%) y nacionalidad	Precio Monto Efectivo	Títulos de Deuda	Pasivo	Capital Social	Tamaño (clientes)
	Privatización	Nac.	PPP												
EDENOR S.A.	51%	39%	10%	95 años	140.500.000	31/08/1992	Fénix del Sur S.A. y otros Cia. Inver. Electric. S.A. Distrielec. Inv. S.A. Elect. Arg. S.A. Cia. Inv. Elect. Bs. As. S.A.	181.543.000 361.341.500 206.844.442 427.972.977 417.101.714	Electricidad Argentina S.A. Astra Endesa S.A. Soc.Amen.Urb.et Ru Emp.Nac.Hidr.Ribag Elect.Franc.Inter.S.A. Morgan Corp Inver.Inter.Vs. Morgan Guaranty	17,65% Arg. 5,88% Esp. 5,89% Francia 17,65% Esp. 17,66% Fran. 5,88% EE.UU. 0,1526 EE.UU 14,15% EE.UU. EE.UU	30.000.000	398.000.000	95.000.000	831.610.000	1.920.000
EDESUR S.A.	51%	39%	10%	95 años	352.400.000	31/08/1992	Fénix del Sur S.A. y otros Cia. Inver. Electric. S.A. Distrielec. Inv. S.A. Cia. Inv. Elect. Bs. As. S.A.	251.460.000 501.200.000 511.021.021 420.353.024	Dist.Inv.S.A. 1/09/97 Chilectra S.A Energis S.A. Pérez Companc S.A. PCI Energy Arg. Endesa S.A Chilectra Inter Energis Internac Energy Power	3,48% Chile 0,61% Chile 38,5 % Arg. 2% Arg 0,89 % España 19,01 % Chile 25,51 % 10%	30.000.000	481.000.000	135.800.000	992.980.000	1.865.000
EDELAP S.A.	51%	39%	10%	95 años	34.991.000	21/12/1992	Cia. Inver. Electric. S.A. Inv. Elect. Del Sur S.A. Elect. Bs. As. Inv. S.A.y Asoc. Interamericana de Energ. S.A.	139.000.000 46.211.264 42.616.161 44.157.000	Cia. Inv. Elect.S.A. Catalinas S.A Houston Arg. S.A *	40% 60%	5.000.000	134.000.000	19.080.000	44.290.000	240.000

Fuente: "Secretaría de Energía" - Ministerio de Economía de la Nación

En la determinación de la tarifa de distribución se consideró a toda el área concesionada a las actuales tres Distribuidoras como si fuera una sola, al modo de la ex-Segba; y se determinó una tarifa única para toda el área. En base a lo señalado los costos de operación y mantenimiento al igual que los demás comprendidos en los costos propios de distribución (discriminados en el informe técnico-económico) de todas las redes de electricidad comprendidas en dicha área se consideraron en forma integrada, como pertenecientes de una sola empresa. El sistema empleado fue el cost-plus<sup>460</sup>.

#### **5.5.4 Diferencias entre los Pliegos de Licitación y los Contratos de Concesión**

Del análisis de los Pliegos de Licitación y los Contratos de Concesión, surge que existieron diferencias entre lo que se había ofrecido en la Licitación y el compromiso asumido en los Contratos<sup>461</sup>. Examinaremos algunos ejemplos.

En materia Impositiva, el Pliego de la licitación no se extiende en cuanto al régimen tributario que rige la prestación del servicio, mas allá de lo citado en el capítulo XV *"no estarán sujetos a un tratamiento fiscal discriminatorio respecto de otros servicios públicos"*. Más adelante, dentro del Capítulo 4to (Aplicación de tarifas) dice: *"Debiendo discriminar (en la facturación) la contribución del 6 por ciento (6%) sobre la ganancia bruta, y del seis por mil, en forma que se especifique en el contrato de concesión"*

Cuando observamos el contrato, en lo que es definido como "Estabilidad Tributaria" (Art. 33) queda expresamente definido que la distribuidora estará sujeta al pago de todos los tributos establecidos por las leyes nacionales vigentes, y no regirá a su respecto ninguna excepción que le garantice exenciones ni estabilidad tributaria de impuestos, tasas, o gravámenes nacionales. Consiguientemente determina que *"estos impuestos y cualquier incremento de su carga fiscal luego de la entrada en vigencia podrán ser trasladados a las tarifas o precios en su exacta incidencia"*. Con lo cual vemos que todo impuesto aplicable a este tipo de servicios es totalmente indirecto ya que son trasladados al usuario en cuestión, cosa no aclarada dentro del Pliego. Se detalla también que la distribuidora abonará a la Municipalidad de Buenos

---

<sup>460</sup> Fuente: ENRE.

<sup>461</sup> Fuente: Pliegos de Bases y Condiciones para la Concesión de SEGBA y Contratos de Concesión de EDENOR y EDESUR.

Aires y a la Provincia de Buenos Aires el 6% de sus entradas brutas (netas de impuestos percibidos por cuenta de terceros) debiendo discriminar en la facturación del Usuario el importe correspondiente a esta contribución, aplicando sobre los montos facturados por el servicio prestado una alícuota del 6,383 milésimos por ciento. La distribuidora debería entonces liquidar dentro de los diez días de vencido cada mes calendario la diferencia entre el importe de la contribución del 6% y de las eventuales deudas por servicios o suministros prestados por cualquier concepto a la respectiva municipalidad, transcurrido el término de tres meses de presentado a las autoridades municipales/provinciales, y no habiéndose comunicado diferencia alguna se considerará que la autoridad acepta la exactitud de tales cifras y cálculos.

En cuanto al Mantenimiento e Inversión ligados a la prestación del servicio, en el Art. 25 del contrato, la obligación en cuanto al mantenimiento y calidad del servicio a ser brindados se resume en lo siguiente : f) *"Efectuar las inversiones y realizar el mantenimiento necesario para garantizar los niveles de calidad del servicio definidos en el Subanexo 4"*; h) *"Extender o ampliar las instalaciones cuando ello resulte conveniente a las necesidades del Servicio Público, a requerimiento del Ente"* Este artículo está enmarcado dentro de lo que se clasifica en el contrato como "Obligaciones de la Distribuidora" y resulta un poco laxa y desprovista de objetivos y lineamientos respecto de un punto tan clave como el Mantenimiento e Inversiones necesarias para la prestación de un servicio adecuado. Observando el Subanexo 4 se aprecia que las normas de calidad a las que se refiere el artículo se basan en controles y registros de mediciones en cuanto a la prestación del servicio y se realza la importancia de que los trabajos e inversiones serán las que estime convenientes la Distribuidora, siendo el Ente el que deberá controlar dicho cumplimiento. En cuanto a los controles, estos se encuentran ligados a tablas de valorización que marcan niveles de la energía suministrada en malas condiciones de calidad. Sin embargo, en el Apéndice 4 del Pliego se detallan las normas generales en cuanto al mantenimiento del sistema de sub transmisión, mantenimiento de las instalaciones de media y alta tensión, con lineamientos específicos, citando el tipo de mantenimiento preventivo, predictivo y correctivo, con una tabla que enumera los diferentes de equipos y el tipo de mantenimiento requerido, así como un detalle de obras aconsejadas.



Otro tema no citado en el contrato es la obligación de prestar con carácter gratuito, a Segba SA (Residual) y a quien ésta indique, los servicios de operación y la Explotación de Instalaciones de 500 KV, a pesar de que, en el Anexo XXII del Pliego se estipula que *"Edenor y Edesur según corresponda, deberán prestar a Segba SA o a quien esta indique, el servicio de Operación, Mantenimiento y Asistencia técnica de Explotación de las Subestaciones, líneas y cables de subtransmisión de la actual Sucursal de La Plata"*.

Sobre la Garantía para la ejecución de obligaciones asumidas por la distribuidora, ítem que aparece reflejado en el Art. 35 del Contrato, fija que quienes resulten adjudicatarios de las acciones clase "A" a la distribuidores, actuarán como garantes, constituyendo en la fecha de entrada en vigencia, una prenda sobre el total de las acciones clase "A" siendo las mismas entregadas a la concedente (Poder Ejecutivo representado por el Secretario de Energía Eléctrica). La prenda constituida se mantendría durante todo el plazo de concesión, como una herramienta de maniobra del Gobierno ante incumplimientos por parte de la Distribuidora, estableciéndose sanciones tanto para la distribuidora como para la concedente en el caso de incumplimiento. Esta disposición no figura en el Pliego de bases y condiciones de la licitación, constando únicamente en el contrato de concesión en el artículo citado.

Otro tema que no se menciona en el Pliego es la posible quiebra, siendo ésta considerada como un incumplimiento por parte de la Distribuidora, pudiéndose aplicar las acciones de ejecución de la prenda sobre las acciones con la consecuente rescisión del contrato y cesión de los bienes vinculados al contrato.

En cuanto a la Transferencia de Personal y la Administración del personal, es interesante el punto concerniente a la dotación de personal de Segba al momento de la privatización. Este tema es dejado de lado por el contrato de concesión, salvo implícitamente por las leyes relacionadas a este tema que son citadas en alguno de sus artículos. Nos referimos aquí a la ley 23.696 (decreto 1105/89) y el Convenio Colectivo de Trabajo 78/75 que sí aparece adjunto al Pliego de Bases y Condiciones. Es dable apreciar también que, por otro lado, en del capítulo XIII, Segba se compromete a no otorgar aumento de salarios al personal a ser transferido ni a modificar sus categorías laborales, cosa que no se incluye en el contrato. El Capítulo XI menciona en el

inciso 11.11 que en el capítulo XIII del Pliego y en el anexo XVII se incluye la información relativa al personal que se transferirá a las sociedades concesionarias. En cuanto a la dotación aproximada de Edenor y Edesur SA se manifiesta que la misma ascenderá a 7001 y 7741 agentes respectivamente. Se manifiesta también que a más tardar 30 días antes de la fecha prevista para la recepción y apertura en la oferta económica se dará a conocer el listado nominativo y definitivo de los agentes que serán transferidos a cada una de las sociedades concesionarias en el que constará la categoría, edad, antigüedad y remuneración fija. Respondiendo al Art. 44 de la Ley 23.696 (decreto 1105/89) Segba entregará al personal transferido, dentro de los 60 días siguientes. En el Anexo XVII.A vemos un cuadro con los totales de personal a asignar a cada una de las distribuidoras. También al pie se detalla que las cifras indicadas deben ser consideradas transitorias ya que podrían sufrir variaciones en menos hasta el momento de la transferencia debido a los retiros voluntarios, jubilaciones, asignación de Segba residual (únicas causas mencionadas). En el Anexo XVII.B se indica que las sociedades concesionarias serán únicas responsables respecto de los créditos salariales devengados con posterioridad al día de la toma de posesión. La responsabilidad de las sociedades concesionarias se limitaría hasta el máximo del 1% del total de salarios devengados en cada uno de los meses a los cuales correspondan tales reclamos. No obstante, es digno de destacar que ninguno de los puntos anteriores consta en el contrato de concesión de Segba.

Las Disposiciones Transitorias, que figuran en el Art. 45 del Contrato de Concesión indican que la distribuidora no deberá aplicar otros regímenes tarifarios diferenciales o reducciones tarifarias que aquellos que a la fecha de firma del contrato implique Segba. La Autoridad de Aplicación controlará la correcta aplicación de estas tarifas diferenciales, debiendo informar a las Áreas del Gobierno Nacional respectivas, los montos anuales de las partidas presupuestarias específicas, destinadas a cubrir la diferencia de ingresos de la distribuidora por aplicación de las reducciones tarifarias y regímenes tarifarios diferenciales que cada una de dichas áreas de Gobierno deberá prever en su estimación presupuestaria. Esto hace mención a la subvención por parte del Estado, aunque en el Pliego no hemos encontrado tales referencias.

El Dominio Público es otro ítem que no aparece en el Pliego de Bases y Condiciones y refiere al derecho de las distribuidoras a ocupar a título gratuito lugares pertenecientes al dominio público nacional, provincial o municipal, incluso su subsuelo y espacio aéreo, que fuesen necesarios para la colocación de instalaciones para la prestación del servicio público, incluso, líneas de comunicación y mando de interconexión con centrales generadoras u otras redes de distribución o de transporte de energía eléctrica, sin perjuicio de su responsabilidad por los daños que pueda ocasionar a dichos bienes o a terceros en el curso de su utilización.

Si bien en el Pliego no está expresamente mencionado, en el Art. 25 y Subanexo 4 6.8 del Contrato de Concesión se expresa que las distribuidoras deberán abstenerse de realizar actos que impliquen competencia desleal o competencia monopólica o abuso de una posición dominante en el mercado, autorizando al Ente a fijar sanciones al respecto.

Otros aspectos que no figuran en los Pliegos pero sí en el Contrato de concesión son el Régimen tarifario (Artículo 27), que reza "Los Cuadros Tarifarios que apruebe la Autoridad de Aplicación constituyen valores máximos, límite dentro del cual la Distribuidora facturará a sus Usuarios por el servicio prestado. Estos valores máximos no serán de aplicación en el caso de los contratos especiales acordados entre los Usuarios y la Distribuidora"; la duración de dicho régimen (Artículo 28) "Establecerse por el término de diez (10) años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia, el régimen Tarifario y el Cuadro Tarifario, definidos en el Subanexo 1" y el Artículo 29, que dice "La Distribuidora podrá proponer a la Autoridad de Aplicación el establecimiento de tarifas que respondan a modalidades de consumo no contempladas en el Régimen Tarifario del 'Subanexo 1' cuando su aplicación signifique mejoras técnicas y económicas en la prestación del servicio tanto para los Usuarios como para la Distribuidora. Estas propuestas podrán ser presentadas una vez transcurridos dos (2) años de la entrada en vigencia".

#### **5.5.5 La regulación**

El enfoque propuesto para el análisis de la política de regulación del servicio de distribución de la energía eléctrica (sus contenidos, cambios y continuidades en relación con la calidad del servicio) se basa en el concepto de

*capacidad institucional*<sup>462</sup>, definida como el poder del organismo regulador de controlar a las empresas privatizadas y proteger los derechos de los usuarios. La capacidad institucional tiene tres componentes:

- 1- Las reglas de juego, formales e informales, que estructuran las relaciones entre los actores involucrados en el proceso de regulación.
- 2- La calidad de la gestión del ente regulador.
- 3- Las relaciones que mantiene el ente con los diferentes actores.

La efectividad de un sistema de regulación no depende sólo del mejor diseño de agencias de monitoreo. La capacidad institucional implica ir más allá de la eficacia administrativa del aparato público y observar los efectos del vínculo entre actores públicos y privados al momento de interpretar los contenidos y resultados de las políticas públicas (*autonomía enraizada*, en términos de Evans), y el entramado de reglas de juego formales (leyes, decretos, resoluciones) e informales (costumbres, creencias, valores, supuestos básicos) que conforman ciertas formas de poder al par que operan como marcos restrictivos para las decisiones estratégicas que toman los actores involucrados en el proceso de la regulación.

Otra forma de contribuir a promover la competencia en el mercado minorista<sup>463</sup> es que los grandes usuarios pueden acceder a la compra directa de energía en el mercado mayorista haciendo un by-pass al distribuidor.

La red de distribución eléctrica tiene rasgos de monopolio natural y los precios y niveles de calidad están regulados. Dado el carácter de servicio público, las concesionarias deben asegurar la provisión y disponibilidad de energía eléctrica a fin de satisfacer la demanda en tiempo y con el nivel de calidad establecido.

---

<sup>462</sup> El concepto de capacidad institucional se basa en elementos propuestos por Tobelem, A. (1993) *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI). Manual de Operaciones*. División de Administración del Sector Público. LATPS N° 9; Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K., 1998. "Capacidad Regulatoria del Estado en Argentina". Área de Investigación de Privatización y Regulación de Servicios Públicos. Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas, UBA; Hilderbrand, Mary E., Grindle, Merilee S., 1997. "Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?" In Grindle, Merilee S., ed., *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard University Press. Boston, MA.; Evans, Peter B., 1997. "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization" *World Politics* - Volumen 50, No. 1, Octubre, pp. 62-87. The Johns Hopkins University Press. Baltimore.

<sup>463</sup> Los grandes usuarios están caracterizados por módulos de potencia y energía fijados por la reglamentación. En el origen de la privatización, fueron aquellos con una demanda de más de 5 MW, luego se redujo a 1MW y actualmente está fijado en 0,1 MW (100 KW).

Las tarifas son prefijadas, y en general, las distribuidoras trasladan a sus clientes el costo de sus compras de energía y les cobra un margen de distribución regulado, o el valor agregado de distribución (VAD), que pretende cubrir los costos de distribución de la Compañía (inclusive depreciación e impuestos) y brindarle un retorno adecuado sobre su base de activos, siempre sujetas a la aprobación de la Autoridad de Aplicación

Las inversiones son realizadas a riesgo y se busca la competencia por comparación, dada la posibilidad de contrastar los resultados entre las empresas, y por el mercado, puesto que la concesión a 95 años está dividida en varios períodos de gestión (el primero de 15 años y los restantes de 10 años cada uno) al cabo de los cuales se vuelve a licitar el control de la compañía.

La regulación emplea un sistema de incentivos, ya que cada período de concesión se divide en etapas, cada una con mayor exigencia que la anterior, de acuerdo al siguiente cronograma:

- En los primeros doce meses desde la fecha efectiva de toma de posesión del servicio por parte de la distribuidora (*etapa preliminar*), ésta junto con el Ente Regulador revisarán y completarán la metodología de medición y control de los indicadores de calidad que se controlarán en los siguientes treinta y seis meses.

- Los siguientes treinta y seis meses conforman la *etapa 1*, en la que se exigirá el cumplimiento de los indicadores y valores prefijados. El incumplimiento de los mismos dará lugar a la aplicación de las sanciones.

- A partir del mes número cuarenta y nueve, desde la fecha efectiva de toma de posesión se inicia la *etapa 2*, en la que se controla la prestación del servicio en cada suministro. Se tolerarán hasta un determinado límite las variaciones de tensión, la cantidad de cortes mayores a tres minutos de duración y el tiempo total sin servicio. En los suministros en que se excedan estos valores la distribuidora le reconocerá al usuario un crédito en la facturación del semestre inmediatamente posterior al registro, cuyo monto será proporcional a la energía suministrada en condiciones no satisfactorias (variaciones de tensión mayores a las admitidas) o a la energía no

suministrada (frecuencia y duración de los cortes por encima de los admitidos).

En la distribución (punto más débil del sistema según el ex titular del ENRE Juan Legisa<sup>464</sup>), el ente regulador no interviene en la gestión empresarial, no fija montos, lugar u oportunidad para efectuar sus inversiones y está expuesto a importantes fallas de información<sup>465</sup>, el control de la calidad es un elemento crucial del esquema regulatorio.

El contrato de concesión establece un sistema de sanciones económicas para las empresas distribuidoras que no cumplen las normas de servicio fijadas y un esquema de compensaciones o resarcimientos para los usuarios afectados por las fallas en el servicio.

Este modelo de control por resultados gira alrededor de la idea de que si se establecen multas relacionadas con los perjuicios que una mala calidad en la prestación ocasiona en los usuarios, las empresas realizarán las inversiones óptimas.

Esta última cuestión constituye el asunto más complejo pues, si los niveles de compensación son bajos, los usuarios sentirán que se presta escasa atención real a sus inconvenientes o perjuicios. Al mismo tiempo, es muy probable que el operador decida que le resulta más barato continuar con sus deficientes niveles de desempeño y pagar las multas, si son exiguas, antes que realizar inversiones cuantiosas.

La elección de un marco regulatorio que penalice severamente la violación de los requisitos de calidad mínima de la prestación (control por resultados) es vital puesto que, para las empresas, la manera más fácil de bajar costos es reducir la calidad, que equivale a un aumento disimulado de precios. El esquema de sanciones es clave para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, compromisos de inversión, estándares de calidad y demás responsabilidades de las prestadoras. No obstante, estas

---

<sup>464</sup> Clarín 28/12/1999.

<sup>465</sup> Este acceso diferencial a la información nos lleva al problema del principal y el agente, en el cual éste último tiene cierta información que el principal no observa directamente: tiene un conocimiento privilegiado de sus capacidades y puede realizar acciones que están, al menos parcialmente, ocultas al principal. El problema genérico que enfrenta el principal es inducir al agente a actuar en interés del principal, sin contar con información relevante sobre sus actividades. Particularmente en el caso de los servicios públicos, los prestadores tienen capacidad de manipular información relevante. El control por resultados se efectúa sobre la base de información provista por las empresas, que pueden manifestar precios que no reflejan sus costos, lo cual quita transparencia al funcionamiento de los mercados e impiden la correcta toma de decisiones.

regulaciones pueden ser objeto de captura, influyendo durante el proceso legislativo, en favor de regulaciones laxas y sanciones leves, o presionando a los políticos argumentando que la calidad cuesta y lleva a tarifas más altas.

Nos ocuparemos ahora de la distribución, a cargo de dos empresas que abastecen el 55% del consumo eléctrico nacional. Con la privatización, se transfirieron unos 1.878.000 clientes a Edenor y unos 1.838.000 a Edesur.

### **5.5.6 EDESUR**

El objeto social de EDESUR es la prestación del servicio de distribución y comercialización de energía eléctrica en la zona sur de Capital Federal y en doce partidos de la provincia de Buenos Aires (Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora, Presidente Perón, Quilmes y San Vicente), así como la adquisición de la propiedad de acciones de otras empresas distribuidoras de energía eléctrica, en forma individual o asociada con terceros, previo cumplimiento de la legislación aplicable, y la prestación de servicios de operación vinculados con distribución y comercialización de energía eléctrica a dichas empresas.

Asimismo y previa autorización del Ente Nacional Regulador de la Electricidad, otorgada para cada caso en particular, EDESUR podrá prestar servicios a terceros y realizar actividades de asesoramiento y de operación, accesorias, afines o relacionadas con la industria de la energía eléctrica.

El 21 de Julio de 1992 EDESUR S.A. fue constituida por escritura pública en cumplimiento del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional No. 714 del 28 de abril de 1992 y las disposiciones legales allí citadas.

Tras una Licitación Pública Internacional de la que participaron varios de los operadores del negocio eléctrico más importantes del mundo junto con grandes grupos económicos de la Argentina, el Poder Ejecutivo Nacional, mediante el decreto 1507/92, adjudicó el 51% de las acciones a la oferta presentada por el Consorcio Distrilec Inversora S.A. ("DISTRILEC"), integrado por Pérez Companc, Chilectra, Enersis, Endesa de Chile, PSI y TAICO, al ofertar el mejor precio (US\$ 511.021.021), firmando el Contrato de Transferencia de Acciones el 6 de agosto de 1992.

El 1° de septiembre de 1992 se realizó la toma de posesión por parte del consorcio Distrilec Inversora S. A., iniciando Edesur sus actividades dentro del área de concesión.

En 1992 la composición accionaria era la siguiente:

Tipo de Acción	Accionista	Cantidad	%
Clase A	Distrilec Inversora S.A.	506.421.831	51
Clase B	Enersis S.A.	143.996.758	15
Clase B	Chilectra S.A.	143.996.758	15
Clase B	Chilectra International Limited	43.337.238	4
Clase B	Chispa Uno Internacional S.A.	13.532.177	1
Clase B	Chispa Dos Internacional S.A.	13.532.177	1
Clase B	Los Almendros Internacional S.A.	11.727.887	1
Clase B	Luz y Fuerza Internacional S.A.	11.727.887	1
Clase B	Elesur S.A.	5.412.872	1
Clase C	Banco de la Nación Argentina	99.298.399	10
<b>Total</b>		<b>992.983.984</b>	<b>100</b>

Fuente: Enre [www.enre.gov.ar](http://www.enre.gov.ar)

La Empresa es administrada por un Directorio compuesto de nueve Directores Titulares, que podrán ser reemplazados por los Directores Suplentes, exclusivamente dentro de su misma Clase. Los Directores son elegidos por el período de un ejercicio pudiendo ser reelegidos.

Los accionistas de la Clase "A" tiene derecho a elegir cinco Directores Titulares y cinco Directores Suplentes. Los accionistas de la Clase "B" tienen derecho a elegir tres Directores Titulares y tres Directores Suplentes. Siempre y cuando las acciones Clase "C" representen, por lo menos, el 6% del total de las acciones emitidas por la Sociedad, los accionistas de la Clase "C", tienen derecho a elegir un Director Titular y un Director Suplente. De no alcanzar las acciones Clase "C" el mínimo de participación señalado, perderán el derecho antes referido, debiendo al efecto, votar junto con las acciones Clase "B", que en tal situación tendrá derecho a elegir cuatro Directores Titulares y cuatro Directores Suplentes.

#### **5.5.6.1 El desempeño**

La empresa EDESUR inició sus actividades respondiendo a la demanda del servicio eléctrico de quienes aún carecían de él, colocando medidores,



realizando acciones tendientes a evitar el fraude (usuarios enganchados a las líneas eléctricas) y cancelando los privilegios, exenciones y rebajas de que gozaban los empleados de la antigua SEGBA<sup>466</sup>.

Al encontrar un alto grado de redundancia en los tendidos de media y baja tensión, el aumento del número de usuarios en un primer momento no provocó inconvenientes.

Sin embargo, no invirtió mayormente en la solución de fondo de los incidentes que se fueron presentando ante el aumento del consumo. Maniobrando con las causales de multa estipuladas en el contrato, se preferían reparaciones provisorias, para acortar el tiempo de falta de energía y ser pasible de una multa pequeña o nula, antes que una completa, que podía demandar más tiempo y ser pasible de una sanción importante. El sistema fue deteriorándose así, paulatinamente.

Las tarifas, dolarizadas, sumadas a las medidas mencionadas más arriba para aumentar el número de clientes y evitar el hurto de energía, permitían una excelente rentabilidad, como lo demuestran los balances de los primeros cinco años de actuación en el mercado.

La calidad se mantuvo relativamente estable, aunque desde el principio la empresa fue objeto de sanciones por parte del ENRE, entre las que se pueden destacar una multa de US\$ 1,5 millones en 1992 por presentar datos erróneos y más de 2600 multas menores por roturas y excavaciones sin permiso, obstrucciones de veredas y reparaciones mal realizadas. Además EDESUR tomó la conflictiva decisión de dejar sin luz al Aeropuerto de Ezeiza en 1996 por una deuda impaga.

Las consecuencias de la búsqueda de maximización de beneficios en detrimento de la calidad del servicio se hicieron notar explosivamente con el corte de energía eléctrica sufrido por gran parte de la ciudad de Buenos Aires desde la madrugada del día 16 de febrero de 1999, que se prolongó durante 11 días.

EDESUR había iniciado, finalmente, un plan de inversiones destinado a la modernización y ampliación del sistema eléctrico. Con este fin, se decidió la

---

<sup>466</sup> Fuente: Elaboración propia en base a Enre, SIGEN, entrevistas a informantes calificados y análisis periodístico.

construcción de la central Azopardo 2, una inversión de aproximadamente US\$45 millones, quedando sus dependencias aledañas a las instalaciones de la central Azopardo original (Azopardo 1).

Las subestaciones Azopardo 1, Once, Pozos e Independencia, se encontraban alimentadas por líneas de alta tensión de 132 (KV) desde la subestación Puerto Nuevo, alimentando a 156.140 clientes del sector sur de Buenos Aires.

En el proyecto Azopardo 2, para aumentar la confiabilidad del sistema eléctrico, se estipulaba la alimentación de la nueva subestación en 220 (KV) desde la central Costanera, siendo el fin último de este proyecto la alimentación de las subestaciones Azopardo 1, Once, Pozos e Independencia desde barras de 132 KV provenientes de la nueva subestación.

Para la obra, en junio de 1997 fue contratada Alstom, renombrada empresa franco-inglesa, con la modalidad "llave en mano", de acuerdo con la cual Alstom se comprometió a entregar la obra terminada, probada y en funcionamiento. Alstom utilizó, para las líneas de transmisión, cables de Pirelli, empresa de reconocida trayectoria internacional en la provisión de cables y conexión, subcontratada por la firma Alstom.

En agosto de 1997 la Alstom dio comienzo a las obras de la Subestación Azopardo 2 y, durante el mes de febrero de 1999, comenzó a desarrollar las tareas de conexión de la nueva subestación al sistema eléctrico, conjuntamente con Pirelli. Para lograrlo se interrumpió, en primer término, una de las ternas que provenía de la Subestación Puerto Nuevo, para conectarla a las barras de 132 KV de la Subestación Azopardo 2, quedando la segunda terna como alimentación de las Subestaciones Pozos, Once, Independencia y Azopardo 1.

A las 3.14 del lunes 15 de febrero de 1999, un grupo de técnicos (según EDESUR, controlados por un jefe de obra de la empresa contratista Alstom) puso en funcionamiento un empalme eléctrico de alta tensión en la subestación subterránea Azopardo 2, que conectaba un sector antiguo y uno nuevo. Cuando abandonaron el lugar, se produjo una falla en un cable de alta tensión, provocando que un manojito de cables aislados en aceite tomara fuego, originándose un incendio que se propagó por la subestación. El

siniestro, que ocurrió en un túnel de 15 metros de extensión, destruyó la aislación de la totalidad de los cables, lo que dejó sin alimentación en Alta Tensión a las subestaciones Azopardo 1, Pozos, Once e Independencia.

Existen versiones contradictorias acerca del origen de la falla. Por ejemplo EDESUR argumenta que "al menos 2 de los cables de reserva (de responsabilidad de Pirelli) estaban fallados y que además el aceite de los cables estaba contaminado". Esta responsabilidad, según EDESUR, fue asumida por Pirelli, empresa que lo desmintió categóricamente a través de un comunicado de prensa.

Otras fuentes indican que las pruebas de conexión se habrían realizado sin respetar los protocolos de ensayo universalmente aceptados y en ausencia de un jefe de obras de Alstom. Además se encontraron irregularidades en la Subestación Azopardo, donde no había personal de planta.

Se produjo así una interrupción del suministro eléctrico que afectó a 156 mil residencias y locales comerciales, quedando sin luz entre 300 y 500 mil personas, abarcando alrededor de siete sectores de distribución de la capital.

El apagón se prolongó por 11 días (el más largo en la historia de Buenos Aires), aunque a 48 horas de ocurrido el suceso los damnificados eran 60 mil clientes (3 sectores de la ciudad). El día del apagón coincidió con el día más caluroso del año, lo cual agravó la situación, porque afectó los sistemas de refrigeración, de aire acondicionado y la provisión de agua para los residentes de edificios, y grandes pérdidas de mercadería para los comerciantes.

Mediante trabajos en la red de media tensión se redujo gradualmente la cantidad de clientes perjudicados, alimentando manzanas afectadas a través de cables de media tensión provenientes de Subestaciones adyacentes. Sin embargo, la redundancia que existía en épocas de la administración estatal había desaparecido, dificultando enormemente la realización de by-pass.

Luego de evaluada la magnitud del problema se procedió a contratar grupos electrógenos provenientes de distintos puntos del país, así como de países vecinos. El Gobierno Nacional, el de la Ciudad, Defensa Civil y otras entidades organizaron equipos de provisión de agua, ayuda para ancianos y enfermos, en especial para los residentes en pisos altos.

Se iniciaron querellas y demandas por parte de usuarios, comerciantes que reclamaban por la descomposición de mercadería y por "lucro cesante", organismos estatales (ENRE y AGN) y hasta del propio Presidente Menem, exigiendo el cese de la concesión.

El 17 de febrero se finalizaron los trabajos en los empalmes que habían resultados afectados a causa del incendio. Este procedimiento tomó más de 24 horas debido a la complejidad de los trabajos en alta tensión, que requieren el sellado de circuitos hidráulicos, sellado y purificado de aceite, colocación de capas aislantes y el secado al vacío del empalme.

En el momento de realizar la prueba se detectó una nueva falla en uno de los empalmes, por lo que se comenzó a trabajar en el cable alternativo que también estaba dañado. Mientras se terminaban estos trabajos durante la noche se detectó otra falla igual a las anteriores en uno de los empalmes. Aquí (según informe de EDESUR) se constató que el problema se originaba en el material provisto por la empresa Pirelli. Debido a lo anterior, se comenzaron a utilizar diferentes partidas de material de Pirelli, para evitar la repetición de la misma falla. Esto impidió que se pudiera restablecer el servicio el día 17, tal como lo había prometido EDESUR al comienzo de la crisis.

El 18 de febrero, a través de comunicados periodísticos, se informó que las nuevas tareas se prolongarían por otras 24 horas más y que el número de afectados alcanzaba los 53 mil clientes. Durante todo el día se continuaron desarrollando los trabajos de reparación, finalizando en la noche la nueva conexión, dejando para la madrugada del siguiente día el proceso de prueba.

El 19 de febrero, durante la ejecución de las pruebas se detectó una nueva falla, lo que impidió restituir el servicio. Ante esto, se comenzó a tratar la alternativa de un "by-pass", que alimentaría las subestaciones Pozos, Once e Independencia desde la subestación Puerto Nuevo, a través de un cable de 132 KV, como se encontraba el sistema originalmente, antes de la construcción de Azopardo 2.

EDESUR estimó un tiempo de 5 días para la finalización de este trabajo, mientras que el Número de afectados a la fecha llegaba a 48 mil clientes, pese a los trabajos realizados sobre la media tensión.

El 20 y 21 de febrero se incorporaron de 72 nuevos grupos electrógenos, que aportaban un total de 13708 KW, y se redujo a 8 mil el número de clientes afectados<sup>467</sup>.

Por fin, el 26 febrero a las 22:30 se normalizó el suministro eléctrico a los 7 sectores de la zona sur de Buenos Aires por medio de by-pass que permitieron vincular las Subestaciones Once, Pozos e Independencia al sistema de alta tensión.

El mal manejo de la situación comenzó con la desacertada estrategia comunicacional emprendida por las accionistas mayoritarias, Enersis – Endesa Chile, que consistió en la centralización en Santiago de cualquier comunicado de prensa o anuncio oficial.

La crisis se agudizó debido a los constantes anuncios (cinco en total) de restablecimiento del servicio, que no se cumplían debido a las sucesivas fallas (cuatro, sin considerar la falla del incendio mismo) que hacían prolongar el período de desabastecimiento.

El ámbito político ardía de indignación contra EDESUR ya que su presidente no se presentó ante la Comisión de Defensa del Consumidor de la Cámara de Diputados, negándose también dos veces a dar explicaciones en la Comisión parlamentaria de Seguimiento de las privatizaciones. Tampoco se presentó el gerente general de EDESUR, Jaime Manzano Tagle, citado al Congreso para dar explicaciones, argumentando estar trabajando en la solución del conflicto.

Durante el transcurso de la crisis EDESUR sólo eludió responsabilidades, transfiriendo la responsabilidad del origen de la falla a sus empresas contratistas, argumentando la utilización de materiales defectuosos, rápidamente desmentido por Alston y Pirelli. Estas contradicciones y la demora en la restitución del suministro terminaron con la poca credibilidad que le quedaba a la empresa, provocando la ira de los vecinos y autoridades.

Ante las demandas de la población afectada, la compañía afirmó que no pagaría más resarcimientos que los estipulados en los contratos, ínfimos en relación a los perjuicios causados. Las consecuencias por el corte de

---

<sup>467</sup> Recordemos que cada "cliente" representa, por lo general, a una familia o un comercio, lo que significa aproximadamente cuatro usuarios por cliente.

suministro ocurrido en Buenos Aires fueron millonarias pérdidas en sector comercial e industrial porteño debido a 11 días sin luz, obligando a cerrar a miles de negocios e industrias, e incluso el Congreso de la Nación. Según Fedecámaras las pérdidas ascenderían a US\$400 millones entre los particulares y cerca de US\$ 750 millones entre los comerciantes. La respuesta de EDESUR provocó airadas reacciones en los usuarios, que atacaron las oficinas comerciales y realizaron manifestaciones.

Las acciones de damnificados y autoridades no se hicieron esperar. Fedecámaras inició una demanda legal por daños y perjuicios; la Secretaría de Energía señaló que embargaría las recaudaciones de EDESUR si no indemnizaba a los afectados. Hasta el propio Presidente Menem ordenó hacer efectivo el pago argumentando que hubo negligencia.

Así las cosas, el Ente Regulador (ENRE), según Resolución N°593/99 aplicó dos multas a EDESUR por un total de aproximadamente US\$70 millones de dólares. Una como sanción por la falta de suministro (prevista en Artículo 78 de la Ley, Anexo N° 1, fijada en el contrato de concesión, según normas del ENRE) y la otra en concepto de indemnización a los perjudicados, que podrían ser canceladas mediante pago en efectivo o con un crédito al usuario de energía. Esta fue la multa más alta aplicada a una empresa privada en Argentina y se desglosa de la siguiente forma: un cargo fijo de US\$100 a cada cliente afectado; y un cargo de US\$3,75 por cada hora sin suministro que dio lugar a un monto total cercano a los US\$70 millones.

La pena fue objetada en dos oportunidades por EDESUR argumentando que el régimen de sanciones incluido en el contrato de concesión deja un vacío susceptible de interpretación en caso de que los cortes superen las 10 horas.

EDESUR comenzó entonces a ofrecer un resarcimiento voluntario en efectivo a los clientes según sus promedios históricos de consumo y cantidad de horas sin suministro (Anexo N°2) mediante llamados por cartas personalizadas. En todo caso, este pago era de sólo un 40% al dispuesto por el ENRE, ya que en promedio sólo cancelaba cerca de US\$70 por día sin servicio y sólo se hacía efectivo si se renunciaba a presentar acciones legales. Esta oferta fue rechazada.

Las consecuencias del incidente fueron múltiples. Para EDESUR, tuvo un impacto económico, ya sea a través de la variación en el precio de las acciones como en el valor de la propiedad. Se suspendió la cotización de EDESUR en la bolsa Argentina, acarreado la caída del precio en Chile de las acciones de Enersis, Chilectra y Endesa. Además provocó un impacto en cerca de US\$75 millones en los resultados de EDESUR e indirectamente de US\$25 millones en los resultados del primer trimestre de Enersis.

La concesión corrió riesgo de perderse, pero se mantuvo, ya que para revocarla es necesario que la multa supere el 20% de la facturación anual de la empresa, lo que equivalía a US\$180 millones. También el siniestro causó un deterioro en la clasificación de riesgo: la empresa clasificadora de riesgo Standard & Poor's otorgó a EDESUR la clasificación de BBB- credit watch (antes estaba en BBB- tendencia estable). Además tuvo fuerte impacto en la credibilidad de los empresarios chilenos e y en los cargos directivos de EDESUR: a causa de la mala administración del conflicto, se pidió la renuncia a Jaime Manzano Tagle, asumiendo el cargo de la gerencia Marcelo Silva.

Las multas aplicadas a EDESUR alcanzaron alrededor del 10% de la facturación anual de la empresa. Su magnitud tuvo gran incidencia en el desarrollo del sector eléctrico, debido al impacto sobre las inversiones y en el grado de seguridad asociado a las instalaciones.

Dos años después del histórico apagón de febrero de 1999, el presidente del Ente Nacional Regulador de Electricidad (ENRE) y dos directivos de la empresa Edesur fueron citados por la Justicia federal por su responsabilidad en el hecho<sup>468</sup>. El titular del ENRE fue acusado de no haber cumplido con el deber que le impone su cargo, que es controlar correctamente a las compañías eléctricas. Los ejecutivos de Edesur están sospechados de cometer los delitos de estrago y de afectar la normal provisión del servicio de luz, previstos explícitamente en el Código Penal.

La jueza federal María Romilda Servini de Cubría, a cargo de una investigación que se abrió tras el apagón, llamó a los directivos de otras dos empresas subcontratistas del servicio eléctrico. El responsable técnico de una de esas firmas, el ingeniero Reynaldo Kollan, de Alstom Argentina, fue citado a

---

<sup>468</sup> Diario Clarín, 10/03/2001

declarar, lo mismo que el titular del Ente Regulador, Juan Legisa. Los defensores de los directivos de Edesur plantearon su desacuerdo sobre una cuestión técnica y el resto de las declaraciones se postergó. Aparte de este expediente penal, el apagón de 1999 generó varios reclamos en la Justicia federal civil, donde se determinó que Edesur fue la responsable.

**5.5.6.2 Los cambios de manos**

En 1995 Enersis presentó la única oferta por el 39% de las acciones ordinarias escriturales de Clase "B" de Edesur que conservaba el Gobierno Nacional. En diciembre de 1998 Pérez Companc le compró a Entergy Corporation el 10% de Distrilec Inversora SA, en unos US\$100 millones.

En mayo de 2000 Edesur rescató el 10% de las acciones clase "C" correspondientes al PPP. Por un monto de \$ 150,2 millones, se procedió a la compra de aproximadamente el 95% del total, representando 94.398.956 acciones, para su cancelación mediante una reducción de capital social. El resto de las acciones clase "C", que poseen los empleados que no aceptaron la propuesta de adquisición, fueron convertidas en acciones clase "B".

Edesur sufrió una gran transformación luego del apagón de 1999. No obstante, sigue siendo la distribuidora de electricidad que más sanciones registra. Además del cambio de management, cambió de dueños. Pérez Companc vendió su 32,5% de Distrilec a Petrobras. Actualmente presenta la siguiente composición accionaria:

<b>Distrilec Inversora S.A.</b>	56,36%
<b>Enersis</b>	43,10%
- Enersis S.A.	16,03%
- Chilectra S.A.	16,03%
- Endesa Internacional	06,22%
- Chilectra Internacional	04,82%
<b>Programa de Propiedad Participada</b>	00,55%
Total	100,0%

A su vez, Distrilec tiene los siguientes accionistas.

<b>Distrilec Inversora S.A.</b>	
- Petrobras S.A.	38,50%
- Petrobras Finance Bermuda	10,00%
- Enersis S.A., Agencia Islas Cayman	19,80%
- Enersis S.A.	0,64%
- Enersis International Ltd.	6,76%
- Chilectra S.A., Agencia Islas Cayman	19,80%
- Chilectra S.A.	3,62%
- Empresa Nacional de Electricidad S.A.	0,89%
Total	100,00%

Fuente: Unidad de Renegociación [http://www.uniren.gov.ar/ren\\_edesur.htm](http://www.uniren.gov.ar/ren_edesur.htm)



### 5.5.7 EDENOR

La Compañía es una sociedad anónima constituida el 21 de julio de 1992 bajo la razón social de Empresa Distribuidora Norte Sociedad Anónima, como parte de la privatización de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires S.A. (SEGBA). El 14 de mayo de 1992, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos había aprobado el Pliego de Bases y Condiciones del llamado a Concurso Público Internacional para la venta de las acciones Clase A de la Compañía, representativas del 51% de su capital social.

En agosto de 1992, Electricidad Argentina S.A. (EASA) y el gobierno nacional suscribieron un contrato de compraventa de acciones relacionado con la compra de las acciones Clase A de la Compañía. Asimismo, el 5 de agosto de 1992, el gobierno nacional otorgó a la Compañía una concesión para distribuir electricidad en forma exclusiva dentro de su área de concesión por un período de 95 años. El 1º de setiembre de 1992, EASA adquirió las acciones Clase A, convirtiéndose en el accionista controlante de la Compañía. En junio de 1996, los accionistas de la Compañía aprobaron el cambio de razón social a Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte S.A. (EDENOR S.A.) para reflejar en forma más exacta la descripción del negocio principal de la Compañía. El ENRE aprobó la reforma de los estatutos sociales referente al cambio de razón social y se procedió a su inscripción en el Registro Público de Comercio en 1997.

<b>ACCIONISTAS</b>	<b>CLASE "A"</b>	<b>CLASE "B"</b>
Astra C.A.P.S.A.	9,82	0,00
Endesa Internacional S.A.	1,09	0,00
Saur - SOC. D'AMENAGEMENT URBAIN ET RURAL	0,00	3,27
Empresa Nacional Hidroeléctrica de Ribargozana	9,00	0,00
EDF Internacional S.A.	9,82	19,54
Condominio EDF Int. Y Endesa Int.	0,00	0,00
Inversores Internacionales (ADR)	7,78	0,00
Morgan Guaranty Trust Co. New York	7,22	0,00
Endesa Desarrollo S.A.	3,00	0,00
Inversores Varios (Endesa España)	0,00	19,46

El consorcio Electricidad Argentina abonó al Estado Nacional cerca de 430 millones de dólares por el 51% de las acciones de la firma, y al igual que

EDESUR, el resto de las acciones se distribuyeron en un 39% para el Estado Nacional y el 10% restante en el Programa de Propiedad Participada.

Como surge de lo expuesto en el cuadro anterior, en la composición inicial de la propiedad de la empresa fue muy importante la participación de capitales europeos que, en conjunto, daban cuenta de más del 38% de las acciones de ADENOS y de aproximadamente el 75% de las del consorcio controlante. Asimismo, y al igual que en casi todas las privatizaciones de significación encaradas por el gobierno argentino, también se constata la existencia de alguno de los principales grupos económicos del país (en el caso de EDENOR, Astra sería un ejemplo).

En 2001, EDF International S.A. adquirió, a través de una serie de operaciones, la totalidad de las acciones de EASA en poder de otros accionistas de EASA, ENDESA Internacional, YPF S.A. sociedad sucesora de ASTRA, y SAUR. En consecuencia, EASA se convirtió en una subsidiaria totalmente controlada por EDF. Asimismo, EDF adquirió todas las acciones Clase B de la Compañía en poder de estos accionistas, aumentando a 90% su participación directa e indirecta en la Compañía.

Al igual que EDESUR, EDENOR tuvo un desempeño aceptable en los primeros tiempos, con alta rentabilidad. No obstante fue penalizada con multas de variada cuantía por incumplimiento de los términos del contrato, cada vez mayores y más frecuentes. La situación económica del país, que sufrió una grave crisis a fines de 2001, la salida del modelo de convertibilidad con el consecuente deterioro de la rentabilidad de la empresa servían como justificativo para que las multas fueran menores o para que, directamente, no se pagaran.

#### ***5.5.7.1 Los efectos de la falta de inversión***

No obstante, a principios de 2005, el gobierno nacional endureció su posición, en especial ante las proveedoras de luz y agua potable, ante las numerosas quejas de usuarios durante una ola de calor. En efecto, el 6 de enero una sensación térmica de 39,4° C sofocó a los habitantes de la capital del país y el conurbano, como culminación de una serie de días de alta temperatura. Desde el día 5, más de 15.000 clientes sufrieron cortes de luz y de agua que se prolongaron durante más de 48 horas. El Gobierno decidió

iniciar una investigación que, en su caso, daría como resultado sanciones a Edenor, Edesur y a Aguas Argentinas.

Las empresas adujeron que no se trataba de un problema de falta de inversión, sino que se debió a una demanda de cuya magnitud no había registro, puntualizando que a las 13 del día 6 de enero se produjo un récord histórico de consumo, con 15.129 Mv de potencia, cuando el promedio de un día de verano es de entre 13.500 y 14.000 Mv. El Ministerio de Planificación contraatacó intimando "a Edenor y a Edesur a que en 48 horas presenten informes explicando por qué ocurrieron los cortes y si pusieron en marcha, como corresponde, el Plan Verano, que presentan todos los años. Acá no hubo un problema en la generación de energía, sino en la distribución; por eso aplicaremos las sanciones que correspondan"<sup>469</sup>.

A su vez, el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios intimó a Aguas Argentinas a solucionar la falta de agua en zonas del conurbano y a buscar alternativas de abastecimiento. Sólo en Lomas de Zamora hubo más de 15.000 afectados y, en La Plata, otros 10.000, que amenazaron con no pagar las facturas. También sufrieron falta de suministro vecinos de La Plata y de las localidades de Banfield, Temperley, Turdera y Talar de Pacheco

Por otra parte, a los 8.000 clientes que se quedaron sin suministro eléctrico el 5 de enero por problemas en la red de media tensión, se sumaron al día siguiente otros 15.000 (más de 10.000 servidos por Edesur y otros 5.000 de Edenor), habitantes de Pompeya, Belgrano, Balvanera, Boedo, Caballito, Villa Luro y Palermo, en la Capital Federal, y Malvinas Argentinas, Villa Ballester y localidades cercanas a Mar del Plata, en la provincia de Buenos Aires. Las proveedoras informaron que los apagones del día 6 fueron resueltos en un promedio de dos horas, a diferencia de los del día anterior, cuando algunos se extendieron entre 12 y 14 horas. Recordemos que en muchos casos, la falta de energía eléctrica redundó en la carencia de agua potable, puesto que las bombas que hacen fluir el líquido son eléctricas.

Otro reclamo de los vecinos damnificados ante las asociaciones de consumidores fue la dificultad para comunicarse con los centros de atención al

---

<sup>469</sup> La Nación, 07/01/05, página 19.

usuario. Ante la situación, el ENRE reforzó los controles en los *call centers* de las empresas y en los trabajos de reparación y restitución de los servicios.

Fuentes del ENRE advirtieron que la red de distribución es antigua y que el estancamiento de los últimos años hizo que no se adecuara a una demanda creciente. A ello, responsables de Edenor dijeron que no se puede hablar de inversiones hasta que no se hable de "renegociación de contratos y tarifas".

El 12 de enero de 2005 la prensa<sup>470</sup> informaba que el gobierno decidió la aplicación de severas sanciones por los cortes de agua y luz ocurridos la semana anterior. Aguas Argentinas fue multada con algo más de 2 millones de pesos por el desabastecimiento sufrido por los vecinos del conurbano, pero además fue intimada a pagar los casi 60 millones de pesos que debe por anteriores sanciones, que habían quedado suspendidas mientras duraba el acuerdo transitorio con el Gobierno, que caducó el 31 de diciembre de 2004.

Edenor (de capitales franceses, *Électricité de France*), Edesur (españoles, *Endesa*) y Edelap (norteamericanos, *AES*) fueron multadas en total con un millón de pesos, por los cortes en el suministro detallados más arriba. También en este caso el Gobierno les reclama 98 millones de pesos por otras sanciones, en proceso judicial, e intimó a las empresas a informar, en un plazo de diez días, sobre sus planes de inversión.

Ante la falta de respuestas concretas de las empresas, el ENRE pidió a la Justicia que habilitara la feria judicial para ejecutar a Edesur y a Edenor por las antiguas multas. El Juez en lo contencioso y administrativo Ernesto Luis Marinelli embargó por 500.000 pesos a cada una de las distribuidoras<sup>471</sup>. El monto es ínfimo en relación con los 85 millones de pesos que adeudan en total las empresas eléctricas en concepto de multas. Sin embargo, en las prestadoras se comenta que se las está "presionando para que firmemos el mismo acuerdo que Edelap". En efecto, esta última compañía, cuya principal accionista es la estadounidense *AES*, firmó un acta transitoria de acuerdo, cuyo destino se discutirá en una audiencia pública. Edenor y Edesur rechazaron en su momento la firma de un acta similar, ya que no quieren renunciar al derecho de protestar ante tribunales internacionales, como hizo *Aguas Argentinas* en su momento. Ambas empresas recibieron una propuesta

---

<sup>470</sup> La Nación, página 1.

<sup>471</sup> La Nación, 31/01/05, sección 2, página 2.

similar a la que recibió Edelap (ajuste en las tarifas que pagan los usuarios industriales y comerciales y una revisión completa del cuadro tarifario que incluye a los consumos domiciliarios, en 2006). A cambio, el Gobierno exige que las compañías renuncien a las demandas presentadas ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Las empresas se niegan a "renunciar a derechos permanentes por un acuerdo transitorio".

El Ente no pidió que se trabara embargo en el caso de Edelap, puesto que también esta compañía alcanzó un acuerdo con el Gobierno y las multas serán prorrateadas en cuotas semestrales en un lapso de diez años. Edelap también se comprometió a invertir entre 18 y 20 millones de pesos durante 2005 y a suspender, transitoriamente, la presentación hecha ante el CIADI, en la que reclama 140 millones de dólares. Esta presentación sólo será retirada cuando esté en marcha la revisión tarifaria integral.

#### **5.5.7.2 Los cambios de manos**

En 2005, sin embargo, en la escena de EDENOR, aparece un nuevo actor, Pampa Holding, S.A. El "Frigorífico La Pampa S.A." era una empresa que cotizaba en bolsa y fue adquirida por el grupo Dolphin para transformarla en holding. Este holding, mayoritariamente perteneciente a la familia Mindlin, se convirtió en un fuerte inversor del sector energético en la industria eléctrica, abarcando dos de los principales eslabones: generación y transporte. La firma es controlante de Transener, además de otras empresas dentro de la generación. Este grupo adquirió el 65% de las acciones de Edenor.

Mediante una nota entregada en mano, el presidente de la distribuidora eléctrica, Alejandro MacFarlane, y el principal accionista, Marcelo Mindlin, le hicieron saber al ministro de Planificación<sup>472</sup> que EDF –ahora dueña del 25%– suspendería su demanda ante el CIADI hasta que esté listo el nuevo contrato.

Mindlin, titular de Dolphin, ya había manifestado su deseo de acelerar la renegociación contractual aviniéndose con más facilidad que EDF a la exigencia oficial de desistir del relamo ante el CIADI, en este caso, por US\$960 millones. Lo hizo desde el momento que se hicieron públicas las gestiones del fondo local para comprar el paquete mayoritario de Edenor.

---

<sup>472</sup> Página/12, 1 de noviembre de 2005.

El desistimiento es la condición que quiso imponer la Unidad de Renegociación a los accionistas extranjeros de empresas privatizadas que acudieron a ese tribunal del Banco Mundial para exigirle al Estado argentino un resarcimiento por el daño que les ocasionó la pesificación y congelamiento de tarifas, invocando la violación de tratados internacionales de inversión.

Pero, al igual que en este caso, lo que ocurrió hasta ahora es que las empresas "suspenden" sus demandas para firmar un acuerdo provisorio, con una acotada recomposición tarifaria, y prometen levantarlas, eventualmente, si la discusión con el Gobierno llega a feliz término y se puede cerrar un contrato definitivo, que en todos los casos incluye aumentos tarifarios.

Edenor reestructuró su deuda, con el 100% de adhesión y una quita del 44%<sup>473</sup>: el 21 de septiembre de 2005 firmó un acta acuerdo con la UniRen (aprobada por sanción *ficta* en el Congreso de la Nación), que fija un ajuste del 23% en el VAD (valor agregado de distribución), equivalente a un aumento del 15 por ciento en las tarifas de los usuarios industriales. A esto se le aplicaría un adicional del 5% para cubrir obras especiales, el compromiso de una revisión integral de tarifas, que fue aplazada, y la posibilidad de pagar en cuotas las multas firmes. Como contrapartida, la distribuidora ejecutaría inversiones por \$204 millones. Cuando estuviera lista la revisión tarifaria integral, que abarcaría a los usuarios residenciales, los franceses renunciarían efectivamente a su demanda ante el CIADI. El texto aún no fue remitido al Congreso, pero esa demora y la incertidumbre que impone a la renegociación no parecen desvelar a los nuevos accionistas mayoritarios.

"Estamos muy contentos no sólo por haber comprado una empresa espectacular como Edenor, sino por haber logrado que Electricité de France retirara la demanda por 960 millones de dólares, algo que es muy importante para la Argentina", resaltó Mindlin. A su juicio, uno de los puntos más trabajosos de la compra de acciones a EDF por 100 millones de dólares fue convencerlos de que suspendan la demanda ante el tribunal. Para Mindlin parece estar mucho más clara la exigencia de que "no hay diálogo con el Gobierno si no se baja el pedido de indemnización"<sup>474</sup>.

---

<sup>473</sup> La deuda, en febrero de 2006 ascendía a US\$537 millones, y bajó a US\$376 millones, con mayor plazo. Por su parte, su controlada EASA redujo su pasivo en un 13%, con una aceptación del 99,94%.

<sup>474</sup> Página/12, 1/11/ 2005, op. cit.

El desplazamiento parcial de *Électricité de France* (EDF) de Edenor es de alta significación, por su trascendencia económica asociada al tamaño de la empresa (la principal distribuidora del país, con 2,5 millones de usuarios), la aparición de un nuevo y fuerte actor en toda la cadena eléctrica –generación, transmisión y distribución–, la naturaleza de la operación, la ingeniería financiera subyacente, sus posibles implicancias en el laudo del CIADI y el consiguiente control accionario del fondo local Dolphin<sup>475</sup>.

Si bien dicho fondo ha ido concentrándose en el sector eléctrico hasta volverse uno de los principales agentes económicos del mercado<sup>476</sup> y un interlocutor privilegiado del gobierno nacional, no se descarta que se trate de una estrategia de valorización financiera del capital, a partir de la adquisición de empresas en dificultades. Con una compleja ingeniería, podría buscar el saneamiento y revalorización de las mismas y, luego, transferirlas a otros actores con intereses concretos de mediano y largo plazo en el sector.

Se trata de la mayor operación de compraventa en el campo de la distribución eléctrica. La tratativa se extendió entre mayo y septiembre de 2005 y el grupo Dolphin adquirió a EDF parte de sus participaciones directas y todas las indirectas del paquete accionario de EDENOR (65%), en 100 millones de dólares y asumió parte de la deuda de la firma que ascendía a US\$524 millones. Así adquirió Electricidad Argentina S.A. (EASA), que controla (51%) la distribuidora y un 14% de EDF Internacional, que redujo su participación directa en el capital social de EDENOR del 39% al 25%. EDF brindaría asistencia técnica por cinco años. Antes de la venta, la firma francesa adquirió el 4,9% del capital social de EDENOR a Saur (*Société d'Aménagement Urbain et Rural*), aumentando su participación del 34,1% al 39%. Dolphin se comprometió a afrontar los resultados del laudo arbitral del CIADI por la demanda de Electricidad Argentina S.A. y EDF International S.A.<sup>477</sup> (Caso

---

<sup>475</sup> Azpiazu, Daniel y Bonfiglio, Nicolás, 2006. "Nuevos y viejos actores en los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad". FLACSO. Área de Economía y Tecnología. Documento de trabajo No. 16

<sup>476</sup> Además de Edenor, en el ámbito de la energía eléctrica Dolphin controla, en transmisión, el 50% de Transener (vía Citelec), en generación, el 10,83% de Central Puerto, el 7,3% de la Hidroeléctrica Piedra del Águila y, aprobación gubernamental mediante, el 33% de las Hidroeléctricas El Nihuil y Diamante (vía Inversora Los Nihuales e Inversora Diamante).

<sup>477</sup> La declaraciones de M. Mindlin son claras: "...haber eliminado una contingencia de US\$960 millones es una satisfacción" (La Nación, 22/09/05). Más tarde dijo: "Los accionistas no pueden mantener su reclamo en el Ciadi al tiempo que negocian con el Gobierno. Eso en el sector privado no pasa" (La Nación 25/05/06).

ARB/03/22), salvo que ambas la retiren escalonada y definitivamente (EDF se limitó a suspender el trámite arbitral de su presentación).

Más tarde, el grupo Dolphin transfirió el 14% de las acciones de EDENOR a la estadounidense New Equity Ventures (NEV) en una aparente contraprestación al aporte de fondos frescos a Dolphin para realizar la operación<sup>478</sup>. EASA –controlada por Dolphin– cuenta con el 51% de las acciones de EDENOR, EDF mantiene del 25%, NEV de EEUU el 14% y los trabajadores, el 10% restante.

De esta manera, más allá del retraso en la renegociación, la distribuidora mejoró su situación económica-financiera, lo que le permitiría al grupo Dolphin desarrollar cualquier estrategia planteada: consolidarse como actor del mercado energético u obtener una importante ganancia patrimonial.

#### Principales autoridades de EDENOR

Nombre	Cargo	Edad	Designado en	Clase que elige
Alejandro MacFarlane	Presidente del Directorio y CEO	41	2007	(Clase A)
Marcos Marcelo Mindlin**	Vicepresidente	43	2007	(Clase A)
Damián Miguel Mindlin**	Director	41	2007	(Clase A)
Gustavo Mariani	Director	36	2007	(Clase A)
Luis Pablo Rogelio Pagano	Director	53	2007	(Clase A)
Gustavo María Giugale	Director	48	2007	(Clase A)
Alfredo MacLaughlin*	Director	64	2007	(Clase A)
Henri Lafontaine	Director	50	2007	(Clase B)
Edouard Dahomé	Director	48	2007	(Clase B)
Edgardo Alberto Volosin.	Director	53	2007	(Clase B)
Ignacio Chojo Ortiz*	Director	62	2007	(Clase B)
Oswaldo Ramini	Director	48	2007	(Clase C)
Ricardo Alejandro Torres	Director Suplente	48	2007	(Clase A)
Javier Doler	Director Suplente	33	2007	(Clase A)
Pablo Díaz	Director Suplente	49	2007	(Clase A)
Damián Burgio	Director Suplente	43	2007	(Clase A)
Brian Henderson	Director Suplente	62	2007	(Clase A)
Martín Alejandro Mittelman	Director Suplente	31	2007	(Clase A)
Jorge Miguel Grecco	Director Suplente	49	2007	(Clase A)
Jacques Andries	Director Suplente	58	2007	(Clase B)
José Carlos Cueva	Director Suplente	42	2007	(Clase B)
Alejandro Mindlin**	Director Suplente	31	2007	(Clase B)
Carlos Correa Urquiza*	Director Suplente	37	2007	(Clase B)
Domingo Antonio Sia	Director Suplente	48	2007	(Clase C)

\* Independiente conforme a las normas de la CNV.

\*\* Vínculo familiar existente entre los miembros del Directorio: Marcos Marcelo Mindlin, Damián Miguel Mindlin y Alejandro Mindlin son hermanos.

Fuente: [www.edenor.com](http://www.edenor.com)

<sup>478</sup> Dolphin cedió acciones de EASA –la controlante de EDENOR– a otros inversores (IEASA y Latin American Energy –LAE–) pero manteniendo todo el poder de decisión de la empresa.



En junio de 2007, se publicó<sup>479</sup> que Pampa Holding absorbería a Edenor. Mindlin inició el traspaso de la distribuidora eléctrica Edenor a dicho Holding. Dolphin canjeará el 100% de EASA (controlante del 51% de Edenor) por 457 millones de acciones de Pampa, valuadas a \$ 2,701 cada una. Así, la operación ascendería a \$1.234 millones (unos US\$ 411 millones).

---

<sup>479</sup> Fuente: Infobae Profesional, 25/6/2007. La operación valúa a Edenor en unos u\$s 806 millones, menos que su cotización anterior, de más de u\$s 1.000 millones (el 27 de abril, Edenor comenzó a cotizar en las bolsas de Buenos Aires y de Nueva York 81,2 millones de acciones). Mindlin consolida así el último de sus activos eléctricos en Pampa, que tiene firmas de generación (las hidroeléctricas Nihuales y Diamante; Central Térmica Güemes; Central Loma La Lata y Piedra Buena) y transporte (50% de Citelec, controlante de Transener). Así, Pampa Holding, a través de su controlada EASA, dirige Edenor, tiene participación en una transportadora y varias generadoras, vulnerando la desintegración del monopolio no natural de SEGBA.

# CUADROS TARIFARIOS COMPARATIVOS

PERIODO SEPTIEMBRE 1992 - NOVIEMBRE 1996

<b>EDENOR</b>	<b>EDESUR</b>
---------------	---------------

## EDENOR S.A - CUADRO TARIFARIO

			INICIAL Septiembre Octubre 92	/ S.E. 80/92 92 / Enero 93	Resolución Noviembre S.E. 16/93 Marzo 93	Resolución Febrero / S.E. 91/93 Abril 93	Resolución ENRE 1/93 Mayo 93	Resolución ENRE 10/93 Julio 93	Resolución Junio / ENRE 20/93 Octubre 93	Resolución Agosto / ENRE 47/93 93 / Abril 94	Resolución Noviembre ENRE 42/94 Mayo 94	Resolución ENRE 110/94
RI CF	TI-	\$-bim	2.54		2.56	2.53	2.53	2.94	2.94	2.92	3.33	4.51
RI CV	TI-	S/KWh	0.061		0.063	0.061	0.061	0.076	0.076	0.066	0.072	0.079
R2 CF	TI-	S-bim	13.04		13.14	13.01	13.01	13.18	13.18	13.16	13.33	16.05
R2 CV	TI-	S/KWh	0.056		0.058	0.056	0.055	0.064	0.063	0.051	0.048	0.041
G1 CF	TI-	S-bim	6.35		6.41	6.33	6.33	6.43	6.43	6.39	6.49	8.39
G1 CV	TI-	S/KWh	0.108		0.111	0.108	0.108	0.116	0.116	0.104	0.101	0.100
G2 CF	TI-	S-bim	47.14		47.51	47	47.01	47.6	47.6	47.55	48.24	59.14
G2 CV	TI-	S/KWh	0.083		0.085	0.083	0.083	0.091	0.091	0.078	0.076	0.069
G3 CF	TI-	S-bim	127.91		128.96	127.76	127.72	129.34	129.36	129.24	130.82	155.80
G3 CV	TI-	S/KWh	0.063		0.064	0.062	0.062	0.07	0.07	0.057	0.055	0.044
AP	TI-											
		S/KWh	0.074		0.075	0.072	0.072	0.079	0.078	0.068	0.067	0.072
CP	T2	S-bim	6.69		6.75	6.67	6.67	6.77	6.77	6.73	6.82	8.69

CE	T2		\$/KWh	0.067	0.069	0.067	0.067	0.074	0.074	0.062	0.06	0.059
BT CPP	T3- mes		\$/KW-	7.09	7.15	7.07	7.07	7.17	7.17	7.13	7.23	9.10
BT CPF	T3- mes		\$/KW-	4.81	4.81	4.81	4.81	4.87	4.87	4.87	4.87	4.92
BT CEP	T3-		\$/KWh	0.048	0.051	0.047	0.047	0.056	0.056	0.042	0.039	0.040
BT CER	T3-		\$/KWh	0.048	0.05	0.047	0.047	0.055	0.055	0.042	0.04	0.038
BT CEV	T3-		\$/KWh	0.047	0.047	0.045	0.045	0.05	0.05	0.042	0.042	0.039
MT CPP	T3- mes		\$/KW-	4.02	4.08	4.01	4.01	4.07	4.07	4.04	4.13	5.87
MT CPF	T3- mes		\$/KW-	2.66	2.66	2.66	2.66	2.69	4.69	2.69	2.69	2.72
MT CEP	T3-		\$/KWh	0.046	0.048	0.045	0.045	0.054	0.053	0.04	0.037	0.038
MT CER	T3-		\$/KWh	0.046	0.047	0.045	0.045	0.052	0.052	0.04	0.038	0.036
MT CEV	T3-		\$/KWh	0.044	0.045	0.043	0.043	0.048	0.047	0.04	0.04	0.037
AT CPP	T3- mes		\$/KW-	2.07	2.12	2.05	2.05	2.09	2.09	2.06	2.15	3.79
AT CPF	T3- mes		\$/KW-	0.40	0.40	0.40	0.40	0.40	0.40	0.40	0.40	0.41
AT CEP	T3-		\$/KWh	0.043	0.046	0.043	0.043	0.051	0.051	0.038	0.036	0.037
AT CER	T3-		\$/KWh	0.043	0.045	0.043	0.043	0.050	0.050	0.038	0.036	0.034
AT CEV	T3-		\$/KWh	0.042	0.043	0.041	0.041	0.046	0.045	0.038	0.038	0.035

# EDESUR S.A - CUADRO TARIFARIO

			INICIAL Septiembre Octubre 92	Resolución / S.E. 80/92 92 / Enero 93	Resolución S.E. 16/93 Marzo 93	Resolución Febrero / S.E. 91/93	Resolución Abril 93	Resolución ENRE 1/93 Mayo 93	Resolución ENRE 10/93 Julio 93	Resolución Junio / ENRE 20/93 Octubre 93	Resolución Agosto / ENRE 47/93 93 / Abril 94	Resolución Noviembre ENRE 52/94 Mayo 94	Resolución ENRE 110/94
RI CF	TI-	\$-bim	2.54	3.00	3.00	2.55	2.95	2.95	2.93	3.34	4.52		
RI CV	TI-	\$/KWh	0.061	0.063	0.061	0.061	0.076	0.075	0.066	0.072	0.080		
R2 CF	TI-	\$-bim	13.04	13.20	13.08	13.08	13.24	13.24	13.20	13.40	16.10		
R2 CV	TI-	\$/KWh	0.056	0.057	0.055	0.055	0.062	0.062	0.051	0.048	0.041		
G1 CF	TI-	\$-bim	6.35	6.46	6.37	6.37	6.46	6.46	6.41	6.53	8.43		
G1 CV	TI-	\$/KWh	0.108	0.110	0.107	0.108	0.116	0.115	0.104	0.101	0.101		
G2 CF	TI-	\$-bim	47.14	47.81	47.28	47.29	47.84	47.85	47.70	48.54	59.36		
G2 CV	TI-	\$/KWh	0.083	0.085	0.082	0.082	0.09	0.089	0.079	0.075	0.069		
G3 CF	TI-	\$-bim	127.91	129.73	128.35	128.40	129.98	130.00	129.61	131.48	156.27		
G3 CV	TI-	\$/KWh	0.063	0.064	0.063	0.062	0.069	0.069	0.058	0.054	0.044		
AP	TI-	\$/KWh	0.078	0.075	0.072	0.072	0.078	0.078	0.069	0.068	0.073		
CP	T2 mes	\$/KW-	6.69	6.79	6.71	6.71	6.8	6.8	6.75	6.87	8.73		
CE	T2	\$/KWh	0.067	0.069	0.066	0.067	0.074	0.073	0.063	0.060	0.059		
BT CPP	T3- mes	\$/KW-	6.38	7.19	7.11	7.11	7.20	7.20	7.16	7.27	7.14		
BT CPF	T3- mes	\$/KW-	4.33	4.81	4.81	4.81	4.87	4.87	4.87	4.87	4.92		
BT CEP	T3-												
		\$/KWh	0.043	0.050	0.047	0.047	0.056	0.055	0.042	0.040	0.040		
BT CER	T3-	\$/KWh	0.043	0.05	0.046	0.047	0.054	0.054	0.043	0.039	0.038		
	T3-	\$/KWh	0.042	0.047	0.045	0.046	0.05	0.049	0.042	0.042	0.039		

## BT CEV

MT CPP	T3- mes	\$/KW-	3.62	4.12	4.04	4.04	4.11	4.11	4.06	4.17	5.91
MT CPF	T3- mes	\$/KW-	2.39	2.66	2.66	2.66	2.69	2.69	2.69	2.69	2.72
MT CEP	T3-	\$/KWh	0.041	0.047	0.045	0.045	0.053	0.052	0.04	0.038	0.038
MT CER	T3-	\$/KWh	0.041	0.047	0.044	0.045	0.051	0.051	0.04	0.038	0.036
MT CEV	T3-	\$/KWh	0.04	0.045	0.043	0.043	0.047	0.047	0.04	0.04	0.037
AT CPP	T3- mes	\$/KW-	1.86	2.16	2.09	2.09	2.12	2.12	2.08	2.19	3.82
AT CPF	T3- mes	\$/KW-	0.36	0.40	0.40	0.04	0.40	0.40	0.40	0.40	0.41
AT CEP	T3-	\$/KWh	0.039	0.045	0.043	0.043	0.051	0.050	0.038	0.036	0.037
AT CER	T3-	\$/KWh	0.039	0.045	0.042	0.043	0.049	0.049	0.039	0.036	0.035
AT CEV	T3-	\$/KWh	0.039	0.043	0.041	0.042	0.045	0.045	0.039	0.038	0.036

## 5.6 Marco Legal

El Poder Ejecutivo, junto al Congreso Nacional dictaron una serie de normas para privatizar el sector energético. A continuación se detallan las leyes, decretos y resoluciones, y sus respectivas modificaciones.

<u>Norma</u>	<u>Resumen</u>	<u>Modificación</u>
<u>Ley 23696</u>	Marco jurídico Básico de la Privatización, Anexos I y IV	
<u>Decreto 1374/90</u>	Empresa en Estado de Emergencia, Reconversión del Sector Energético. La declara sujeta a privatización total.	
<u>Decreto 2074/90</u>	Dispone la concesión integral de distribución y comercialización de energía eléctrica del Gran Bs. As., operada por SEGBA. Ordena la confección del pliego y llama a licitación.	
<u>Decreto 634/91</u>	Reconversión del Sector Eléctrico, objetivos, alcance y normas para el período de transición. Mercado Eléctrico. Funciones de generación, transporte y distribución de electricidad, despacho económico. Marco Regulatorio. Planes empresariales. Plan de Transferencia de Centrales de Segba al sector privado.	
<u>Decr. 2408/91</u>	Cronograma de Privatizaciones que incluye a Segba.	
<u>Ley 24.065</u>	Generación, transporte y distribución de electricidad. Régimen General. Creación del Ente Nacional Regulador de Electricidad. Facultades. Privatización.	<u>Resolución 184/95</u> - Se aclaran los alcances del artículo 37 de la presente.
<u>Decreto 122/92</u>	Dispone la modalidad de la privatización. Constitución de las Sociedades. Central Puerto S.A., Central Costanera S.A. Aprobación de sus estatutos.	
<u>Resolución 64/92 SE</u>	Concurso Público Nacional e Internacional para privatizar las centrales Puerto Nuevo y Nuevo Puerto de Segba. Venta del 60% de las acciones de Central Puerto S.A. Se aprueba el pliego de bases y condiciones, cronograma.	
<u>Resolución 365/92 Meyosp</u>	Concurso Público Nacional e Internacional para la privatización de Central Costanera con el objeto de vender el 60% de sus acciones, se aprueba el pliego de Bases y Condiciones, cronograma.	
<u>Decreto 504/92</u>	Se adjudica un porcentaje del paquete accionario de Central Puerto S.A.	
<u>Decreto 714/92</u>	Constitución y Estatuto de Edenor S.A. y Edesur S.A. Distribuidoras de Electricidad para privatizar la actividad y comercialización de energía eléctrica a cargo de Segba. Aprueba Estatutos Societarios.	<u>Res. N° 170/92 (31-8-92) S.E</u> – Apruébense los textos ordenados de los Contratos de Concesión de distribución y comercialización de energía eléctrica, del que son titulares la Empresa Distribuidora Norte S. A. y la Empresa Distribuidora Sur S. A., que como Anexo I y II, respectivamente, se agregan al presente del que forman parte integrante. <u>Res. 18/2002 - (12-4-2002) S.E.</u> - Modifícase el primer párrafo del punto 5. Sanciones, numeral 5.1. Introducción, de la Res. N° 170/92 de la ex Secretaría de Energía Eléctrica, para incluir la referencia a sanciones complementarias, omitida en la citada norma.
<u>Resolución 591/92</u>	Llamado a Concurso para privatizar la Distribución y comercialización de energía eléctrica mediante la venta del 51% de las acciones de las dos empresas creadas Edenor y Edesur S.A. Aprobación del Pliego.	

<u>Decreto</u> <u>839/92</u>	Adjudica un porcentaje del paquete accionario de la Empresa Central Costanera, aprobando el contrato de su transferencia.	
<u>Resolución</u> <u>819/92</u> <u>Meyosp</u>	Se aprueba el Pliego del Concurso Nacional e Internacional para Privatizar la generación Térmica de las Centrales Dock Sud S.A. y Pedro de Mendoza S.A. por la venta del 90% de sus acciones.	
<u>Resolución</u> <u>MEyOSP</u> <u>1128/92</u>	Llama a Concurso Público Nacional e Internac. para privatizar actividad de distribución y comercialización a cargo de la Sucursal La Plata de Segba. Aprueba el pliego de bases y condiciones.	<u>Contrato de Comodato</u> - Entre EDELAP y SEGBA.
<u>Decreto</u> <u>1795/92</u>	A los fines de la privatización de la actividad de distribución y comercialización de energía eléctrica a cargo de la Sucursal La Plata de Servicios Electricos del Gran Buenos Aires S. A.; dispónese la constitución de la Empresa Distribuidora La Plata S.A. (EDELAP S.A.).	<u>Contrato de Comodato</u> - Entre EDELAP y SEGBA.
<u>Decreto</u> <u>1789/92</u>	Adjudica porcentajes de los paquetes accionarios de Central Dock Sud S.A. y Central Pedro de Mendoza Sociedad Anónima	
<u>Decreto</u> <u>1323/92</u>	Convalida circulares relativas al concurso público internacional para la venta de los paquetes mayoritarios de Edenor y Edesur.	<u>Decreto 282/93</u> - Modifica artículos
<u>Decreto</u> <u>1398/92</u>	Reglamentación de la <u>Ley 24065</u> y de los artículos 18 y 43 de la <u>ley 15336</u> .	<u>Decreto 408/94</u> - Modifica el artículo 58 (candidato a cargo en el Directorio).
<u>Decreto</u> <u>1507/92</u>	Se adjudican porcentajes de los paquetes accionarios de Edenor y Edesur.	
<u>Resolución</u> <u>167/92 SE</u>	Se modifican los Estatutos de las Sociedades Central Dock Sud S.A. y Central Pedro de Mendoza S.A.	
<u>Resolución</u> <u>32/93</u>	Se autoriza a Transener S.A. a adquirir acciones para la venta del 90% de las acciones de la empresa Transnoa S.A.	
<u>Resolución</u> <u>736/93</u>	Modifica pliegos de Licitaciones convocadas para privatizar la generación y transporte de energía.	
<u>Resolución</u> <u>198/93</u>	Declárase en estado de liquidación a la empresa SERVICIOS ELECTRICOS DEL GRAN BUENOS AIRES S.A.	
<u>Decreto</u> <u>2741/93</u>	Se adjudica un porcentaje de Transener S.A. a la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza, Bco. Feigin S.A, IATE S.A. y Tecsca S.A.	
<u>Resolución</u> <u>84/94 Enre</u>	Se autoriza a Transener S.A. a adquirir el 60% de las acciones de la empresa Noroeste Argentino Transnea S.A.	
<u>Res. 130/94</u>	Transener S.A. adquiere el 76,5% de Districuyo S.A.	
<u>Resolución</u> <u>185/94 Bis</u> <u>S.E.</u>	Se otorga a Districuyo S.A. por el término de 95 años la concesión del servicio público de transporte de energía eléctrica por distribución troncal de Cuyo.	
<u>Decreto</u> <u>2292/94</u>	Se adjudica el 51% del paquete accionario de Districuyo S.A. a Electrigral S.A.	
<u>Resolución</u> <u>18/95 Setyc</u>	Se fusionan Central Puerto S.A. y Central Neuquén S.A..	
<u>Resolución</u> <u>185/96</u> <u>Meyosp</u>	Se considera como Estado de Liquidación el Estado Patrimonial de SEGBA S.A. al 30/06/94	

<u>Resolución</u> 111/97 Meyosp	Aprueba el presupuesto del Ejercicio 1997 de la empresa en liquidación (SEGBA S.A.)	<u>Res. 710/97</u> - Modifica el Presupuesto. <u>Res. 1132/97</u> - Modifica el Presupuesto. <u>Res. 1421/97</u> - Modifica el Presupuesto.
<u>Decisión</u> <u>Administrativa</u> 371/97	Se extiende al 31/12/97 el plazo para la liquidación de la empresa SEGBA S.A.	
<u>Decisión</u> <u>Administrativa</u> 55/98	Se extiende al 30/06/98 el plazo para la liquidación de la empresa SEGBA S.A.	
<u>Resolución</u> 276/98	Aprueba el presupuesto del Ejercicio 1998 de la empresa en liquidación (SEGBA S.A.)	
<u>Resolución</u> 557/98 Meyosp	Rendiciones de cuenta de la empresa en liquidación (SEGBA S.A.), concluye la liquidación, transfiere al Estado Nacional, los activos y pasivos determinados y contingentes, SSNORPA asume las tareas remanentes.	

Fuente: <http://mepriv.mecon.gov.ar/segba/marco.htm>

## 5.7 Consecuencias del Proceso de Privatización

Podemos analizar las consecuencias según varios grandes aspectos.

### 5.7.1 La propiedad: viejos y nuevos actores

Esta es la consecuencia más evidente del proceso de privatización que tiene que ver con el pasaje de la propiedad del estado de sectores estratégicos de la economía a manos privadas. Esta transferencia produjo grandes cambios estructurales en la propiedad, concentrando y consolidando la presencia de los grandes y antiguos grupos económicos, sobre todo en la década de los '90, y acentuó la tendencia a la asociación entre los grupos locales con grandes capitales foráneos, aunque en ciertos casos fuera en forma minoritaria.

Los ejemplos son muchos y muy diversos: las siderúrgicas de Techint y Acindar que lograron integrar la producción y distribución de energía eléctrica y gas, insumos fundamentales de su producción; las principales empresas aceiteras (Bunge y Born<sup>334</sup>, La Plata Cereal, Cía. Continental, La Necochea Quequén, Aceitera General Deheza, etc.) en lo atinente a ferrocarriles e instalaciones portuarias; el principal oligopolio cementero (Loma Negra) en el transporte ferroviario de carga; las proveedoras de ENTel en la privatización de dicha

<sup>334</sup> Fundada en 1884. A principios de los '90 comienza a desprenderse de todos sus activos diversificados, enfocando su negocio hacia el agro, incluyendo fertilizantes, originación de granos y oleaginosas y elaboración de subproductos con destino a la exportación. En 1999, su cartera, inmuebles, activos y pasivos residuales son adquiridos por Bunge Argentina, que además la adquirió en 2001 a Guipeba S.A. y La Plata Cereal Co, firmas agrícolas. Bunge Argentina se convierte así en la Compañía líder en agro-negocios del país y la mayor exportadora mundial de soja y subproductos. [www.bungeargentina.com](http://www.bungeargentina.com)



empresa (los grupos Pérez Companc y Techint<sup>335</sup>); las empresas petroleras que pasaron a controlar refinerías, destilerías, oleoductos, instalaciones portuarias, flota petrolera, etc.

Otro ejemplo lo brinda el grupo Indupa<sup>336</sup> y su participación en Petropol e Induclor; el grupo Garovaglio y Zorraquín, que a partir de Ipako adquirió Polisur; o el conglomerado Techint, que se adjudicó la mayoría accionaria de SOMISA. Idéntico fenómeno se manifiesta en la privatización de áreas de explotación petrolífera que, en su mayoría, pasaron a manos de las principales empresas del sector (Pérez Companc, Astra, Techint, y la Cía. Gral. de Combustibles del grupo Soldati).

En el caso de las prestaciones de servicios de utilidad pública, por ejemplo, en el consorcio controlante de una de las empresas que en que se subdividió ENTel (Telefónica de Argentina) se encontraban presentes un operador internacional –Telefónica de España–, numerosos bancos extranjeros –el Citibank, el Manufacturers Hanover, el Bank of New York, el Banco Central de España, el Banco Hispanoamericano, etc.–, y tres de los principales grupos económicos del país –Soldati, Pérez Companc y Techint (los dos últimos se contaban entre los principales proveedores de la empresa estatal)–; mientras que en el otro (Telecom Argentina) coexistían las operadoras internacionales Stet Società Finanziaria y France Cable et Radio, el banco J. P. Morgan, y el grupo local Pérez Companc.

En el sector energético también encontramos a antiguos grupos empresarios, como Pérez Companc (generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, transporte y distribución de gas, explotación de petróleo en áreas centrales y secundarias que eran propiedad de YPF, refinerías y destilerías, telecomunicaciones, etc.), Techint (generación y distribución de energía eléctrica, explotación petrolífera, transporte de gas, ferrocarriles, telecomunicaciones, rutas nacionales, industria siderúrgica, etc.), o Soldati (generación y transmisión de energía eléctrica, transporte y distribución de gas natural, explotación petrolífera –áreas centrales y secundarias– y destilerías, ferrocarriles, telecomunicaciones, aguas y servicios cloacales, etc.). Sin duda, el caso más ilustrativo de este tipo de estrategia de inserción en mercados con rentas de privilegio es el CEI Citicorp

---

<sup>335</sup> Fundado en 1945, se ocupó principalmente del sector siderúrgico (acero laminado y tubos sin costura) pero se diversificó en múltiples ramas incluyendo las obras viales.

<sup>336</sup> Cuya fecha de constitución es el 16 de septiembre de 1948. <http://www.bolsar.com>

Holdings (fondo de inversiones en el que participaban, entre otros, el Citibank y el grupo local República –propiedad de Raúl Moneta–), que ingresó al mercado gasífero –en los segmentos de transporte y distribución–, al de energía eléctrica –generación y distribución–, al telefónico –fue uno de los accionistas más importantes del consorcio controlante de Telefónica de Argentina–, y al siderúrgico –resultó adjudicatario de Altos Hornos Zapla.

En el servicio de agua y saneamiento, cuando ganó Aguas Argentinas S.A., la licitación por OSN, el grupo local Soldati (Sociedad Comercial del Plata) formaba del consorcio vencedor junto con el accionista mayoritario, que en ese momento era Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez de Francia.

La licitación del servicio de transporte ferroviarios a nivel y subterráneos tiene como marco jurídico la ley 23.699 de privatización y concesionamiento de las empresas del Estado, el decreto 666/89 que estableció un plan de coyuntura para la racionalización y posterior concesión de las líneas ferroviarias, el decreto 502/91 de creación de FeMeSA, y el decreto 1143/91 que ordena el concesionamiento de SBASE y FeMeSA y establece un marco regulatorio para este proceso. Se divide a FeMeSA en las líneas originales: Roca, Sarmiento, Belgrano, San Martín y Urquiza. Las líneas de SBASE quedan en un solo grupo. En los pliegos se especifica la tarifa a cobrar, un método para determinar un índice de calidad de servicio, y las obras de infraestructura y de reparación del material rodante, que se harán por cuenta del Estado. Los oferentes deben presentar un plan de negocios con un detalle de los servicios a prestar que debe ser igual o superior a lo requerido en el pliego, cotizar las obras de infraestructura y reparación del material rodante detalladas en el pliego, y especificar si necesita subsidio o si ofrece pagar un canon. Uno de los grupos ganadores es Metrovías, liderado por el grupo Roggio<sup>337</sup>, Cometrans, Morrison Knudsen y Burlington, que obtuvo la concesión de las Líneas Mitre, Sarmiento, Urquiza y SBASE. Mas tarde este grupo se dividió en Metrovías (Roggio y Burlington) con el subte y el Urquiza, y Trenes de Buenos Aires (Cometrans y MK) con las líneas Mitre y Sarmiento. Otro grupo ganador es Metropolitano, integrado por la constructora

---

<sup>337</sup> Roggio S.A fue fundada en 1908 y actualmente el grupo Roggio reúne varias empresas que han desarrollado una amplia experiencia y sólida trayectoria en el sector de la infraestructura y los servicios. Sus principales áreas de acción son la construcción, el transporte y la ingeniería ambiental. Además desarrolla importantes actividades en otros rubros, como servicios sanitarios, entretenimiento y turismo; tecnología e informática; concesiones viales y desarrollos inmobiliarios.

Ormas<sup>338</sup>, Trainmet, BART y JARTS, que obtiene la concesión de las líneas San Martín, Roca y Belgrano. Por decisión de la Secretaría de Transporte se divide la línea Belgrano en Norte y Sur, adjudicándose el Belgrano Norte al grupo Ferrovías integrado por EMEPA, Ing. Picco y Asociados y Ferrocarriles Portugueses, y el Belgrano Sur queda en manos de Metropolitano. Las tomas de posesión de las distintas líneas se realizan entre 1994 y 1995.

La extranjerización de las áreas privatizadas fue grande en la primera etapa. Las telecomunicaciones quedaron en manos de capitales públicos españoles, franceses e italianos; la distribución de gas de la Capital en manos británicas; la generación y distribución de electricidad, capitales provenientes a su vez de la privatización de la seguridad social chilena; la red cloacal y de agua, franceses. El escritor Eduardo Galeano ironizó este proceso de desnacionalización al definir las privatizaciones como "la transacción mediante la cual el estado argentino pasa a ser propiedad de estados extranjeros".

Paradójicamente, mientras las empresas públicas en nuestros países se extranjerizaban, las empresas públicas de los países centrales se ampliaban y expandían. Según la Corporación Financiera Internacional, dos tercios de las privatizaciones de los '90 a nivel mundial se realizaron en América Latina.

Sin embargo, luego de la crisis de 2001 y, en especial en los últimos cinco años, en variadas ramas de actividad pero particularmente en los sectores privatizados han surgido nuevos actores locales.

Entre los expertos se los denomina "grandes burgueses K", no por su ideología, sino por haber prosperado bajo la gestión del presidente Kirchner<sup>339</sup>. Hemos visto algunos ejemplos, como la familia Mindlin (con el grupo Dolphin y el Pampa Holding abarcando los tres segmentos en que fue dividida Segba, generación, transmisión y distribución). Transener, la transportista eléctrica más importante del país, es administrada por Marcelo Mindlin, junto con la sociedad Enarsa-Electroingeniería, de propiedad de Gerardo Ferreyra, quien habla de ser "pioneros en el modelo de asociación pública-privada que se viene para la operación de los servicios estratégicos"<sup>340</sup>. Ferreyra comenzó en 2005 su cruzada

---

<sup>338</sup> En este caso, Roggio transfiere "virtualmente" la posesión, puesto que Ormas es parte de Ormas-Roggio, holding nacional, cuyo integrante principal es Benito Roggio e Hijos, de origen cordobés. Se especializa en obras viales y de infraestructura. Cfr. Calvo, Alicia. 1995 "La transferencia inapropiada de Tecnología y sus efectos sobre el trabajo" CEIL-PIETTE. [www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/infbecarios/4calvo.pdf](http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/infbecarios/4calvo.pdf)

<sup>339</sup> Fuente: Clarín, 1/7/2007.

<sup>340</sup> Fuente: Clarín, idem.

para quedarse con la parte de Transener (el 50% de Citelec, la sociedad que tiene el 65% de la eléctrica) que Petrobras le vendió al fondo de inversión Eton Park Capital Management. En aquel momento acusó a Eton de ser un fondo especulativo y hasta deslizó sospechas sobre la transparencia de la operación. Luego volvió a la carga para quedarse con la transportadora de electricidad pero con la confianza que le da ocupar un espacio mucho más consolidado: su relación con el Gobierno pasa por su mejor momento<sup>341</sup>.

Otro nuevo actor es Sergio Taselli (operador del Ferrocarril Roca y Belgrano Sur, cuya concesión se le canceló por mal funcionamiento), accionista de Materfer, Electroclor, Altos Hornos Zapla y Massey-Ferguson entre otras<sup>342</sup>.

El grupo Eskenazi obtuvo en 2005 la administración del Banco de Entre Ríos (Bersa), antes bajo la órbita del francés Crédit Agricole, que abandonó el país a mediados de 2002, dejando de operar los bancos Bersa, del Suquía y Bisel. "Merced al acuerdo logrado, hoy hay 142 millones de pesos disponibles para los créditos de los entrerrianos", dijo Felisa Miceli, entonces titular del Nación, durante el acto de traspaso del banco. Hacía referencia al aporte de capital de los nuevos dueños. El Grupo Eskenazi ya controlaba otros tres bancos provinciales: el de Santa Fe, de San Juan y de Santa Cruz<sup>343</sup>. En los periódicos se anuncian las intenciones del Grupo Eskenazi de participar en la propiedad de Telefónica, Telecom, Edesur y Aerolíneas Argentinas. El 21 de diciembre de 2007 "el Grupo Petersen (conglomerado que lidera Enrique Eskenazi, hombre cercano al Gobierno) se convirtió en accionista de YPF. En Madrid (...) se firmó la venta del 25% de la petrolera (...) Ahora compran el 14,9% de la empresa por US\$ 2.235 millones. Y se quedan con una opción por otro 10,1%, que pueden ejecutar en cuatro años. Para cerrar la operación, con dificultades desde el punto de vista financiero hasta último momento, Repsol le hizo un 'préstamo de vendedor' a Eskenazi de US\$ 1.015 millones"<sup>344</sup>. Aparentemente, Repsol planea su retirada de América Latina para hacer negocios en zonas "más estables, como Libia"<sup>345</sup>.

Otro actor que ha cobrado notoriedad recientemente es Cristóbal López. "La petrolera del empresario del sur, allegado al presidente Néstor Kirchner obtuvo una licitación en 43 cuencas brasileñas y se prepara para ganar nuevos

---

<sup>341</sup> Fuente: Revista Fortuna, 3/1/2007. "El empresario que Kirchner quiere en Transener".

<sup>342</sup> Fuente: Revista Fortuna, 23/1/ 2006. "Taselli da la cara"

<sup>343</sup> Fuente: Página/12. 26/8/2005. "Otro banco para Eskenazi"

<sup>344</sup> Fuente: Clarín, 22/12/ 2007. "El banquero Eskenazi se quedó con casi el 15% de YPF".

<sup>345</sup> Idem.

Otro actor que ha cobrado notoriedad recientemente es Cristóbal López. "La petrolera del empresario del sur, allegado al presidente Néstor Kirchner obtuvo una licitación en 43 cuencas brasileñas y se prepara para ganar nuevos negocios en la Argentina. Su socio explica las estrategias del grupo y de qué forma la minería se asemeja al negocio más conocido de López: los juegos de azar"<sup>346</sup>. En este último rubro también ha continuado extendiéndose.

Si bien Eduardo Eurnekian amplió su actividad en la década del '90 y se lo consideraba un referente del menemismo, ha trabado buena relación con el presidente Kirchner y sigue prosperando en la actualidad. Fue propietario mayoritario de América TV, el diario El Cronista Comercial y las radios América y Del Plata, y con "Argentina 2000" opera los 32 aeropuertos del país y es "el empresario que más se ha enriquecido en la última década"<sup>347</sup>.

A estos ejemplos se les podrían añadir varios otros, que no mencionaremos en aras de la brevedad.

### **5.7.2 La reconversión de las empresas**

Las empresas realizaron una profunda reconversión que, quitó derechos adquiridos de los trabajadores públicos, como la estabilidad en el cargo, y afectó negativamente las condiciones de trabajo, la salud y la unidad de los trabajadores. El Estado implementó un achicamiento de los plantales vía "retiros voluntarios", para los que se destinaron grandes sumas provenientes, en su mayoría, de créditos del Banco Mundial. Esto se acompañó de una sustitución del personal más antiguo, cuya experiencia sindical y política no era deseada. Cuando el "retiro voluntario" no era aceptado por los trabajadores, se iniciaba contra ellos una campaña de persecución o discriminación: se los trasladaba a zonas alejadas de sus hogares o a otros sectores de trabajo con tareas desconocidas o disgustantes (término utilizado por algunas empresas), o bien puestos "en disponibilidad" sin tarea asignada, para producir un desgaste psicológico destinado a minar su voluntad. De esta manera se conseguían renuncias y se evitaban los despidos y el costo político que ellos implicaban. El porcentaje promedio de reducción de puestos de trabajo en las principales empresas privatizadas hasta 1997 alcanza el 57%.

---

<sup>346</sup> Fuente: Revista Fortuna, 14 de noviembre de 2005. "OIL M&S, la petrolera de Cristóbal López. Un patagónico que llegó a Brasil."

<sup>347</sup> Fuente: Diario Perfil, 3/11/2007. "A Kirchner lo tomaría de CEO pero no de Presidente"

Se aumentó el horario de trabajo y de los ritmos habituales por medio de la introducción de nuevas tecnologías o simplemente imponiendo otras pautas de producción. También se aplican nuevos y diversos contratos, por tiempo determinado, pasantías, con salarios variables que incluyen pagos por productividad, entre otros. Además se implementó un profundo proceso de tercerización de numerosos sectores de la producción que antes estaban integrados a la empresa, lo cual se constituye en una fuente de fragmentación y precarización del colectivo de trabajo. Por último, las empresas privatizadas se apuraron la firma de nuevos convenios colectivos que destruyeron viejas conquistas e introdujeron nuevas formas de control del trabajo.

### Reducción de puestos de trabajo entre 1987 y 1997

Empresa	1987/90	1997	Puestos Perdidos	%
SEGBA (electricidad)	21.535	7.945	13.590	63
GAS DEL ESTADO	9.251	3.462	5.789	63
OSN (agua)	9.448	4.251	5.197	55
ENTEL (Teléfonos)	45.882	29.690	16.192	35
YPF (Combustibles)	34.870	5.700	29.170	84
AEROLINEAS ARGENTINAS	10.283	4.840	5.443	53 %
TOTALES	131.269	55.888	75.381	57 %

Fuente: Informe presentado en Seminario sobre Reforma del Sector Energético en el Mercosur. Instituto Cuesta Duarte - PIT -CNT, Montevideo, 1997.

### 5.7.3 La desregulación

En este aspecto, lo central fue introducir el concepto de competencia en los sectores. Para eso se busco la eliminación de los monopolios "no naturales" y la división de los naturales. Salvo en el caso de OSN, cuando el monopolio no podía evitarse, como en el servicio telefónico, se mantuvo la exclusividad durante un tiempo y luego se abrió el mercado a la competencia.

La desregulación promueve la competencia entre las firmas y lleva a una búsqueda de reducción de costos. No obstante, este empeño por reducir costos, si no cuenta con un control efectivo amenaza la calidad y seguridad en la prestación del servicio. Como analizaremos más adelante, ese fue el caso en nuestro país, donde la estrategia más frecuentemente observada consistió en obtener ganancias rápidamente sin reinversión.

No obstante, de los casos analizados, vemos que los grandes grupos empresarios nacionales que integraban la "patria contratista" van volviendo a tener participación cada vez más grande en las empresas prestadoras de servicios de utilidad pública.

#### **5.7.4 El problema de los controles deficientes**

En la opinión de un experto<sup>348</sup>, para que el control sea eficaz, es preciso que concurren, como mínimo, las siguientes condiciones: por un lado, un diseño normativo del órgano o ente de control que le otorgue facultades suficientes para el cumplimiento adecuado de su misión y le brinde a sus miembros garantías formales de independencia (estabilidad en el cargo, exclusión de poder jerárquico del controlado sobre el controlador, etc.). Por otra parte, es necesario que el controlador tenga idoneidad específica para el ejercicio de la función (ético-republicana y técnica) objetiva y formalmente garantizada por un proceso de selección público (concurso)<sup>349</sup>.

En cuanto a las empresas privatizadas, existe en el Congreso de la Nación una "Comisión de seguimiento de las Privatizaciones", cuya tarea es observar el comportamiento de los concesionarios o propietarios así como el de las organizaciones controladoras. La prensa escrita no ha reflejado acciones recientes de dicha comisión.

Para verificar el cumplimiento de las pautas (mínimas, como hemos dicho, y sumamente benévolas cuando no directamente beneficiosas para el prestador) de calidad de servicio, así como defender a los usuarios, se crearon "Entes de Control". Dos de los Entes fueron creados por ley (el de la electricidad y el del gas) y los demás, por decreto. La diferencia entre una y otra modalidad de creación es que la primera fue discutida en el recinto, sus miembros son elegidos por concurso y tienen estabilidad en el cargo, algunas de las condiciones mencionadas anteriormente como imprescindibles para un buen funcionamiento.

---

<sup>348</sup> Julio Comadira, ex síndico general de la Nación, profesor titular de Derecho Administrativo de las Universidades de Buenos Aires, Católica y Austral, en declaraciones publicadas en La Nación, 09/01/05.

<sup>349</sup> La Sindicatura General de la Nación (órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional) está a cargo de un antiguo compañero del Jefe de Gabinete, y la Sindica General Adjunta es la esposa del Ministro de Planificación (a quien debería "controlar"). En la Oficina Anticorrupción (OA), el titular es un reconocido especialista en Derecho de Familia que nunca actuó en materia de control de corrupción, y solicitó la renuncia del director de Transparencia para colocar en su lugar a una persona de su confianza que, según fue publicado y no desmentido, debe 63 cheques librados sin fondos, carga con nueve juicios ejecutorios en su contra y fue declarado deudor incobrable por el Banco Central de la República Argentina. Fuente: La Nación, 09/01/05, sección 7, p. 4

Sin embargo, actualmente ninguno está regularizado y todos se encuentran a cargo de interventores designados por el Presidente y las asociaciones de consumidores cuestionan su experiencia e idoneidad<sup>350</sup>.

La Ley de Emergencia Económica, aprobada luego de la pesificación y el congelamiento de las tarifas (prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2004) suspendió las multas a las empresas privatizadas por deficiencias en la prestación del servicio, en una muestra de comprensión de la crisis que atravesaba el país. Se preveía que, antes de la caída de este acuerdo, estaría en vigencia una nueva ley, que modificaría el marco regulatorio para los servicios públicos y revalorizaría a los organismos de control.

Como se puede apreciar, no es un problema de falta de reglas o de malas reglas (según Perrow<sup>351</sup>, solemos usar las reglas como chivos expiatorios), sino de efectividad en su cumplimiento. Analizándolo desde la óptica de capacidad institucional, encontramos un déficit en la gestión del organismo atribuible, según altos funcionarios del ENRE, a la baja disponibilidad de personal y presupuesto<sup>352</sup> a partir del brusco recorte presupuestario que sufrió el ENRE del 44% entre 1994 y 1995. Si bien el Ente tiene facultades legales para darse su propio presupuesto (que debe ser aprobado por el Congreso de la Nación) y sus recursos no provienen del erario público sino de una tasa que deben pagar los agentes del mercado, usualmente se ve afectado por los recortes y limitaciones que adopta la autoridad económica nacional.

En la Audiencia Pública convocada por el ENRE para discutir las causas y responsabilidades por el incidente a fines de marzo de 1999, Asunción Arias (en representación de la Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica) afirmaba que no había resoluciones del ENRE que demuestren la aplicación de

---

<sup>350</sup> En la actualidad, los entes reguladores tiene escasa actividad, ya que la Unidad de Renegociación es la que ha tomado protagonismo ante la próxima renegociación de los contratos de prestación de servicios de utilidad pública. La Resolución 308/05 del Ministerio de Economía, dispuso que las multas destinadas a los entes no deben ser cobradas sino que pasan a engrosar la negociación con las privatizadas. El OCCOVI, que regula las concesiones viales es el único que cobra las multas a las empresas porque quedó excluido de la mencionada Resolución (M.E.) 308. Fuente: La Nación, 09/01/05, sección 7, p. 5

<sup>351</sup> Perrow, Charles, 1979 *Complex organizations: a critical essay*. 3a. ed. Scott, Foresman. Glenview, IL.

<sup>352</sup> Cabe señalar que el ENRE debió afrontar la carga de trabajo derivada del "episodio Azopardo" con prácticamente los mismos recursos que contaba para el desarrollo de sus actividades normales.



la etapa 2 de control de calidad que comenzó a regir para Edesur, Edenor y Edelap desde el 1 de septiembre de 1996<sup>353</sup>.

También el ex titular del ENRE Carlos Mattsusch (1992-1996) se orientaba en ese mismo sentido: "Lo que hubo es una mezquindad en las inversiones a lo largo de este tiempo (...) El esquema regulatorio está basado en sanciones económicas que rigen cuando falla la calidad, pero que en los últimos años no se aplicaron nunca. La red exigía inversiones importantes que no se hicieron. Desde septiembre de 1996, cuando se inició la etapa 2 de la concesión, que exigía mayor calidad y la individualización específica de cada usuario, no hubo información pública sobre esos datos. En ese momento, según la información que tengo, correspondían fuertes multas a ambas empresas (...) hay que ver porqué no se sancionó la deficiente calidad que detectada (...) en el primer semestre de la etapa 2 de la concesión, entre septiembre de 1996 y febrero de 1997, hubo señales de falta de calidad en la tensión (baja tensión, concretamente) que son las preocupantes porque indican falta de inversión ... el ente regulador tiene autoridad para hacer auditorías cada vez que lo crea necesario, debería haber más resguardo..."<sup>354</sup>

Del Ministerio de Planificación y del de Economía depende la Unidad de Renegociación de los Contratos (Uniren), que avanza en la discusión de los contratos de algunas concesiones: Edelap, Transba, Transener y Districuyo (eléctricas), Autopistas del Sol y Grupo Concesionario del Oeste (autopistas) y Ferrosur Roca (ferrocarriles).

#### **5.7.5 La regulación como mecanismo para controlar la captura**

Como hemos visto, existen muchas oportunidades para capturar al regulador y toda captura tiene efectos negativos sobre los objetivos de la regulación. La regulación, según la teoría del interés público, debe corregir la falla de mercado del monopolio natural en los sectores de red. Este objetivo general se asocia con las metas de conseguir la eficiencia asignativa (que los precios reflejen los costos) y la sostenibilidad financiera de la empresa. O sea,

---

<sup>353</sup> El tema de la efectivización de las sanciones quedó muy instalado en la opinión pública a partir de una serie de interrupciones del suministro de energía eléctrica en diciembre de 1999 que involucró tanto a Edesur como a Edenor. Frente a la alarma desatada por la posibilidad de colapso del sistema energético que abastece a la ciudad de Buenos Aires, las autoridades locales demandaron una intervención preventiva del ente que fue respondida negativamente porque "no tienen capacidad para contratar los recursos humanos que esta tarea requiere" (ver Página 12, 17/12/99).

<sup>354</sup> La Nación, 2/2/2001.

la regulación debe proteger los intereses de los usuarios (o de la sociedad) contra el poder monopolístico y, a la vez, proteger a las empresas privadas contra las decisiones arbitrarias del gobierno, para que tengan incentivos para invertir. Además, la regulación tiene objetivos distributivos que se pueden condensar en el término "equidad", que consiste básicamente en el servicio universal, es decir, el pleno acceso físico y económico a los servicios públicos.

La captura tiene efectos negativos sobre cada uno de estos objetivos. Primero, porque significa que las reglas de la regulación se distorsionan a favor de la empresa a expensas de los usuarios o de la sociedad y no se garantiza la eficiencia asignativa. Luego, porque no se logra la eficiencia productiva: la corrupción y las actividades de lobby tienen costos que se incluyen en el precio y elevan el costo marginal<sup>355</sup>. El mecanismo de la competencia no funciona, y no son necesariamente más eficientes las empresas del sector, sino las que tienen mejores conexiones o mejor *savoir faire* en el arte de la búsqueda de rentas. Tercero, la economía pierde recursos, pues la adaptación y uso de mecanismos para prevenir la corrupción y la captura también cuestan y absorben recursos que dejan de estar disponibles para fines redistributivos.

En la literatura de la elección pública y de la escuela de Chicago se sostiene que todo tipo de regulación crea más problemas de los que resuelve. Estas teorías consideran que el sector privado es *per se* más eficiente que el sector público, y que es mejor dejar actuar el mercado. Por un lado, argumentan que la regulación impide el desarrollo del sector privado. Por otro lado, reducen la regulación –en la teoría de la captura del regulador de Stigler y otros– a simple marioneta de las empresas reguladas. Los reguladores actúan a favor de las empresas, no en interés de los usuarios.

Pero, ¿es ésta una razón para dejar de regular los servicios públicos? Para empezar, es necesario enfatizar que el problema de las fallas de mercado es real, y como Stiglitz<sup>356</sup> muestra de manera contundente el gobierno tiene que cumplir un papel activo para superar estas fallas de mercado y garantizar

---

<sup>355</sup> Sobre los costos de la corrupción y de su alcance, cfr. *World Business Environmental Survey (WBES)*, 2000, encuesta del Banco Mundial, que indica que más del 80% de las empresas del planeta paga hasta el 25% de sus ingresos anuales en transferencias corruptas a agentes públicos.

<sup>356</sup> Stiglitz, J. E., 1997. "The Role of Government in the Economies of Developing Countries", in E. Malinvaud; J. Milleron, C.; Nabli, M. K.; Sen, A. K.; Sengupta, A.; Stern, N.; Stiglitz, J. E. y Suzumura, K. (eds.), *Development Strategy and Management of Market Economy*. Clarendon Press. Oxford

un desarrollo eficiente y equitativo de la economía. Acemoglu y Verdier<sup>357</sup> argumentan que frente a ciertas fallas de mercado es necesaria una intervención, aun cuando encierre el peligro de corrupción, ya que en este caso la corrupción es el daño más pequeño. El argumento de que la corrupción es un medio del mercado para eludir regulaciones que distorsionan la asignación eficiente de los recursos llevaron a Leff<sup>358</sup> y De Soto<sup>359</sup> a recomendar su eliminación.

Acemoglu y Verdier<sup>360</sup> insisten en la necesidad de la regulación y resaltan un punto muy importante para esta discusión: toda regulación implica oportunidades e incentivos corruptos, pero si bien existen regulaciones ineficientes (por ejemplo, como resultado de una captura en el sentido de Stigler), también existen fallas de mercado que tienen consecuencias tan graves que la corrupción no puede servir de pretexto para dejar de regular.

Los servicios públicos se caracterizan por tener no sólo una falla de mercado, su estructura de monopolio natural en uno de los eslabones de la cadena productiva, sino otra, la presencia de fuertes externalidades ambientales y sociales. Los bienes que producen son especiales, sobre todo el agua o la electricidad, que no son semejantes a otros bienes de consumo. La electricidad no se puede almacenar, e igualar la demanda con la oferta requiere una planificación minuciosa; un corte del suministro no sólo tendría costos económicos enormes, sino que llevaría a un caos total<sup>361</sup>. El agua es un bien esencial para la vida humana y no tiene ningún sustituto, a pesar de los intentos de los últimos años de equipararla a un bien económico normal<sup>362</sup>. Si se quiere involucrar al sector privado en la prestación, para aprovechar su *savoir faire* de gestión o atraer capital privado para hacer las inversiones necesarias, se deben tener en cuenta estas fallas de mercado. Abolir la regulación sería jugar el juego de la industria: entrar en mercados con poca competencia y usuarios cautivos.

---

<sup>357</sup> Acemoglu, D. y T. Verdier, 2000. "The Choice between Market Failures and Corruption", *American Economic Review* 90, 1.

<sup>358</sup> Leff, N., 1989. "Economic Development through Bureaucratic Corruption", in Heidenheimer, A. J.; Johnston, M. y LeVine, V. (eds.), *Political Corruption. A Handbook*. Transaction Publishers. New Brunswick y Oxford.

<sup>359</sup> De Soto, H. *El otro sendero*, Lima, ILD (Instituto Libertad y Democracia), 1986.

<sup>360</sup> Acemoglu, D. y T. Verdier, 2000, *op. cit.*

<sup>361</sup> Skoufa, L., Wollin A. y Lafferty G., 2001. "Privatization and Deregulation of Public Utilities: Contesting the Neo-Classical Paradigm from a Business Strategy Perspective", CMS 2001 -Economics/Institutions-, Julio.

<sup>362</sup> Cfr. Finger, M. y Allouche, J., 2002. *Water Privatisation. Transnational Corporations and the Re-regulation of the Water Industry*. Spon Press. London y New York.

En el marco de la discusión sobre la administración externa de servicios públicos Rose-Ackerman<sup>363</sup> subraya que a veces las empresas públicas pueden ser más eficientes que las empresas privadas, y que un monopolio privado es más difícil de controlar que uno público. La alternativa apropiada a la producción pública es, pues, la producción privada regulada. También advierte que las reformas de liberalización o privatización, sin una reforma de las funciones del gobierno que fortalezca las instituciones, incrementan las relaciones corruptas, establecen monopolios privados y deterioran la credibilidad del Estado. En su análisis de las privatizaciones en América Latina, Manzetti<sup>364</sup> considera que estas reformas aumentaron la concentración de los mercados en vez de reducirla.

Si están privatizados, los servicios públicos exigen regulación. Los peligros de la captura y de la corrupción en la regulación ciertamente existen, pero abolir la regulación no es la vía adecuada, pues sus costos son mayores que los de la captura. Es mejor minimizar este "mal necesario" mediante mecanismos y políticas de prevención en el proceso de regulación.

Hay, sin embargo, dos acciones que pueden ayudar a minimizar el peligro de captura y corrupción. Primero, mejorar la información acerca de las empresas y de sus mercados para lograr una autonomía real, tanto de la política como de las empresas reguladas, y compartir esta información en forma transparente. Segundo, alentar la influencia de los usuarios. La consideración de sus intereses en el juego regulador puede servir de contrapeso al interés de la industria o de la política. Ugaz<sup>365</sup> destaca que en muy pocas agencias reguladoras los usuarios están representados formalmente. Esto debe cambiar, pues los usuarios, actuales y futuros, son los que pagan en últimas las consecuencias de todas las fallas de la regulación.

#### **5.7.5.1 El fracaso de la concesión de Aguas Argentinas**

Los servicios públicos esenciales no pueden quedar supeditados a los vaivenes típicos de la actividad empresarial. El hecho de que un Estado decida transferir a manos privadas la obligación de prestar estos servicios no significa que pueda desentenderse de la responsabilidad que le cabe de garantizarlos

---

<sup>363</sup> Rose-Ackerman, S., 1999. *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press. Cambridge.

<sup>364</sup> Manzetti, L., 1999. *Privatization South American Style*. Oxford University Press. Oxford y New York

<sup>365</sup> Ugaz, C. "A Public Goods Approach to Regulation of Utilities", Discussion Paper 9, 2001, United Nations University, WIDER.

en condiciones de igualdad a toda su población, más aún si se tiene en cuenta que el acceso a este tipo de servicios es condición necesaria para el ejercicio efectivo de ciertos derechos humanos básicos<sup>366</sup>.

El Estado es responsable de la regulación y el control y participación necesarios para garantizar que el actor privado a haga cargo de la prestación del servicio respete su carácter público y esencial y la función social que le es propia. En particular, tiene la obligación de que esa función social se vea reflejada en los términos del contrato de concesión y en el marco regulatorio. Asimismo, es responsable de que la regulación sea estable y no sea afectada por los intereses de cada gobierno<sup>367</sup>.

Para ello, debe diseñar y garantizar la aplicación de una regulación democrática, transparente y participativa, así como garantizar un sistema de control efectivo e independiente y establecer un canal de diálogo fluido con los usuarios y con la sociedad en general que promueva una participación activa de quienes están en mejores condiciones para evaluar el funcionamiento del servicio y de proponer los cambios necesarios para mejorarlo<sup>368</sup>.

Un ejemplo claro de fracaso en la regulación y control que llevó a la conflictiva rescisión del contrato de concesión fue el de OSN – Aguas Argentinas.

La acción gubernamental se apartó mucho de los preceptos mencionados. Las modificaciones al contrato de AASA se realizaron por decreto, sin participación del Congreso Nacional ni consulta a la sociedad (hasta 2000, cuando tuvo lugar la primera audiencia pública); los cambios tendieron a favorecer a la empresa, en detrimento de los usuarios actuales y potenciales del servicio, pertenecientes a los sectores más vulnerables de la población y, a pesar de que se creó un ente regulador<sup>369</sup>, éste no mostró capacidad para cumplir con los objetivos de controlar, regular y sancionar al concesionario<sup>370</sup>.

---

<sup>366</sup> Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General nº 15, "El derecho al agua (artículos 11 y 12)", E/C.12/2002/11; Observación General nº 4, "El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11(1))", párr. 8, inc. b; Observación General nº 14, "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)", E/C.12/2000/4, párr. 12, inc. a y párr. 43, inc. c; entre otras.

<sup>367</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, op. cit., párrs. 47 y 50.

<sup>368</sup> Idem, párrs. 48 y 49

<sup>369</sup> Ley 23.696.

<sup>370</sup> Ver Defensor del Pueblo de la Nación, op. cit. y Auditoría General de la Nación, resolución 7/04.

Desde 1993 y hasta la primera audiencia pública de 2000, la información sobre las renegociaciones contractuales sólo fue difundida *ex post*<sup>371</sup>, impidiendo así la participación de la sociedad. En algunos casos, la información nunca fue publicada. En este sentido, el Defensor del Pueblo de la Nación denunció que la resolución SDSyRN No. 602/99, que modifica sustancialmente la estructura tarifaria establecida en el contrato original, no fue publicada en el Boletín Oficial, en tanto su texto ordena exclusivamente la notificación a la empresa y al ETOSS.

El mecanismo de audiencias públicas fue establecido por el ETOSS en 1995 (Res. 140/95), pero la primera fue convocada recién cuatro años después. Además, hasta 2000, el procedimiento sólo se activaba a partir de una decisión discrecional del Ente de Control. Recién la convocatoria a audiencia pública para discutir las propuestas de modificaciones al Plan de Expansión y Mejora del Servicio (Res. 42/00) estableció criterios amplios para la participación<sup>372</sup>.

El Congreso Nacional tuvo un papel poco relevante. Si bien la Ley de Reforma del Estado creó una Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, que debía ser informada de manera periódica sobre los distintos procesos de concesión, el carácter no vinculante de sus decisiones hizo que en la práctica tuviera poca incidencia sobre el Poder Ejecutivo.

En lo que respecta a las características del ETOSS, la inexistencia de mecanismos formales para la designación de sus autoridades, sumada al hecho de que su financiamiento proviene de una porción fija (2,67%) de la facturación del servicio, atenta y pone en duda su independencia y

---

<sup>371</sup> Cfr. Reglamento del Usuario, art. 50.

<sup>372</sup> La resolución se refiere a los usuarios reales o potenciales, individualmente o en grupos, a los prestadores de servicios de aguas y cloacas en jurisdicción de la zona regulada por el decreto 999/92 y/o sus ampliaciones, los municipios de la provincia de Buenos Aires dentro de dicha jurisdicción, la provincia de Buenos Aires, el Estado nacional y la ciudad de Buenos Aires, la Autoridad de Aplicación del Contrato de Concesión aprobado por el Decreto 787/93 del PEN, los usuarios de los servicios, las entidades no gubernamentales debidamente constituidas cuyo objeto social establezca facultades para la defensa de consumidores y usuarios de servicios públicos, incluyendo las asociaciones previstas en la ley 24.240 como asimismo cámaras y asociaciones empresarias, mutuales, cooperativas y asociaciones vecinales y de fomento y todo organismo nacional, de carácter legislativo o ejecutivo, provincial o municipal que tenga competencia para el caso, el defensor del usuario, el Defensor del Pueblo creado por la ley 24.248, la Comisión Asesora creada por Decreto PEN 999/92, y la Comisión de Usuarios creada por la resolución 38-ETOSS-99.

consecuentemente la efectividad de sus atribuciones como órgano de control<sup>373</sup>.

Las opiniones coinciden en que las modificaciones realizadas respondieron a los intereses de la empresa, provocando graves perjuicios para los usuarios y la población en general. Las modificaciones redundaron en ganancias más que considerables para la concesionaria<sup>374</sup>, sobre todo teniendo en cuenta el riesgo empresario casi nulo que comportaba la actividad. Mientras que normalmente existe una relación positiva entre la tasa de ganancia de una actividad económica y el riesgo empresario que ésta conlleva, en este caso la regla se invirtió registrándose una correspondencia inversa entre los beneficios obtenidos y el respectivo riesgo empresario.

La falta de regulación adecuada permitió que los niveles de endeudamiento de la empresa se elevaran sobre lo previsto en la oferta original, así como respecto a los admisibles para este tipo de compañías a nivel internacional<sup>375</sup>. Esto profundizó aún más la situación crítica que enfrentó la empresa en el 2002 cuando, como consecuencia de la devaluación del peso y el congelamiento de las tarifas, vio sustancialmente afectada su capacidad de pago de las deudas que había contraído internacionalmente en dólares. A pesar de que las sucesivas modificaciones del contrato de concesión tendieron a favorecer a la empresa, los objetivos y obligaciones contractuales asumidos por Aguas Argentinas no se cumplieron. Esto motivó la aplicación de sanciones, de las cuales la empresa sólo pagó el 42%<sup>376</sup>. Además, las distintas renegociaciones contractuales posibilitaron que los propios mecanismos de control fueran modificados, limitando cada vez más sus atribuciones y su

---

<sup>373</sup> Garrote, Jimena, 2007. "Servicios públicos en la Argentina: desafíos pendientes desde una perspectiva de derechos humanos". Programa de Derechos Económicos Sociales y Culturales del CELS. Mimeo.

<sup>374</sup> De los balances de la empresa surge que entre 1994 y 2001 se registró en promedio una tasa de beneficio sobre patrimonio neto de 20,3%, mientras que, por ejemplo, en el mismo período el conjunto de las 200 empresas más grandes de la economía argentina registró, también en promedio, una tasa de beneficio del orden del 3,5% en términos de sus ventas anuales. La desproporción es evidente también en términos sectoriales ya que los porcentajes de rentabilidad que se manejan son entre el 6,5% y el 12,5% en los Estados Unidos, y entre el 6% y 7% en Gran Bretaña.

<sup>375</sup> El "Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.", presentado en Septiembre de 2003 por el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) a la Unidad de Renegociación (UNIREN), destaca que "Aguas Argentinas S.A. optó por una estructura de capital con un nivel de endeudamiento superior a la prevista en la oferta así como a los admisibles para este tipo de compañías a nivel internacional. La normativa específica fue nuevamente flexible a favor de la empresa en la negociación de 1997/99, al aceptar niveles de endeudamiento superiores a la oferta por solicitud expresa de la compañía y así poder evitar el aporte de capital propio para cubrir las exigencias financieras de la Concesión, lo que derivó en una situación crítica de endeudamiento a partir del año 2002".

<sup>376</sup> Véase Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), op. cit.

capacidad de sanción. En este sentido, se redujeron las futuras multas y se permitió licuar las que ya habían sido impuestas<sup>377</sup>.

#### **5.7.6 La relación con inversores extranjeros: otro punto controvertido**

Más allá de los beneficios que trae aparejada la llegada de capitales extranjeros, son varios los conflictos que pueden surgir al otorgar la concesión de un servicio público esencial y que es indispensable tener en cuenta al momento de definir contratos y marcos regulatorios de la inversión.

Esto vuelve aún más importante el papel del Estado como regulador. Y así como el Estado está obligado a dictar las reglas necesarias para garantizar el acceso de la totalidad de la población al servicio público en condiciones de igualdad, también debe abstenerse de adoptar medidas que puedan poner en riesgo el cumplimiento de la primera obligación. En este sentido, la ratificación de tratados de protección y promoción de inversiones debe evaluarse de manera tal que la adopción de los compromisos que este acto supone no ponga en peligro o desvirtúe la función social de los servicios públicos esenciales.

Los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) otorgan a los inversores extranjeros ciertos derechos adicionales respecto de los que gozan los nacionales, que los protegen de medidas adoptadas por el Estado receptor en uso de sus facultades regulatorias, que puedan poner en riesgo la inversión o modificar sustancialmente las condiciones originales en que se realizó.

Otra de las herramientas que aportan los tratados bilaterales de promoción y protección de inversiones, que ha resultado de las más efectivas para los inversores, es la opción del foro que ofrecen para resolver controversias respecto a los derechos y obligaciones establecidos en el tratado. A través de la utilización de esta opción los inversores logran evadir la jurisdicción local recurriendo directamente a tribunales arbitrales internacionales —en la mayoría de los casos el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI)— para discutir medidas adoptadas por los gobiernos nacionales, que consideran violatorias al derecho internacional sobre inversiones establecido en los TBI pero que en muchos casos son adoptadas con el fin de proteger el interés público.

---

<sup>377</sup> Véase Defensor del Pueblo de la Nación, "Informe sobre el Servicio de Agua Potable y Cloacas", 2003.



La mayoría de los tribunales mostró ceñirse demasiado literalmente al contenido de los tratados bilaterales, desestimando todo argumento presentado por los Estados demandados que dé razones de la adopción de medidas que los inversores demandantes consideran violatorias de sus derechos. Su poder reside fundamentalmente en su capacidad para establecer medidas compensatorias millonarias, disuasivas hacia el futuro tanto para los Estados condenados como para los Estados que podrían verse expuestos a este tipo de contiendas. El efecto disuasivo remite a que, a fin de evitar nuevas condenas en el futuro, los Estados autolimiten su capacidad regulatoria en materias vinculadas a la defensa del interés público. De hecho, los reclamos internacionales han servido como herramienta de presión de las empresas concesionarias de servicios públicos interesadas en lograr una renegociación contractual favorable, lo que generalmente implica un aumento en las tarifas del servicio<sup>378</sup>.

En el caso de la Argentina, como en el de otros países de América latina, los TBI fueron ratificados sin mayor análisis de los compromisos que implicaba a la luz de otras obligaciones internacionales asumidas por el Estado en materia de derechos humanos, medio ambiente y derechos de los usuarios y consumidores. Hoy se ven las consecuencias de la falta de precauciones. Los derechos especiales de los inversores extranjeros que les permiten cuestionar medidas de carácter general, combinados con la posibilidad de demandar directamente al Estado ante un tribunal internacional, han mostrado tener un efecto devastador. A raíz del dictado de la Ley de Emergencia Económica, que congeló las tarifas de los servicios públicos, el Estado afronta una cantidad de reclamos internacionales que lo ubican en primer lugar entre los países demandados ante el CIADI<sup>379</sup>.

---

<sup>378</sup> La íntima vinculación que en muchos casos existe entre las demandas internacionales y el proceso de renegociación queda en evidencia, por ejemplo, en la decisión del Ministerio de Economía (resolución 308/02 del 16 de agosto de 2002, art. 11) a través de la cual se excluye del proceso de renegociación integral de los contratos de servicios públicos a aquellas empresas que durante su desarrollo efectuaren una presentación ante un tribunal arbitral. En el caso específico de Aguas Argentinas, esta relación puede apreciarse en el acuerdo firmado entre la empresa y el gobierno argentino por el cual se decide suspender el trámite y ejercicio de las cuestiones de fondo del trámite ante el CIADI mientras dure el acuerdo provisorio alcanzado en el marco de la renegociación (Acta-acuerdo del 11 de mayo de 2004, entre la Presidencia de la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos y la empresa Aguas Argentinas S.A., art. 2 ap. 2) inc. b.).

<sup>379</sup> Cfr. [www.worldbank.org/icsid](http://www.worldbank.org/icsid).

Estas demandas afectan sustancialmente el patrimonio del Estado, en tanto de prosperar aumentarían aún más el abultado pasivo que actualmente tiene la Argentina.

Los países donde tienen sus casas matrices las prestatarias, que a su vez son miembros de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, presionaron insistentemente para que aumentaran las tarifas de los servicios públicos, aun si era violatorio del procedimiento legal para llevarlos adelante. Por ser una exigencia del Fondo para realizar un nuevo desembolso, disminuía sustancialmente la capacidad de negociación del gobierno frente a las empresas. El presidente Duhalde trató de dar aumentos por fuera del proceso de renegociación integral de los contratos, pero sus intentos fueron frenados por presentaciones judiciales realizadas por distintas organizaciones de usuarios y por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires<sup>380</sup>. Las primeras dos convocatorias a audiencias públicas con el objetivo de analizar los aumentos fueron suspendidas por acciones judiciales interpuestas por ONG de consumidores y usuarios<sup>381</sup> y por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires<sup>382</sup>. Las firmas, a su vez, presentaron demandas internacionales que, en su mayoría, aún se encuentran en trámite.

Recordemos que el cumplimiento de los términos del contrato por parte de Aguas Argentinas era muy deficiente. Para ponerlo en números, repasemos el informe de la Asociación de Defensa de Consumidores y Usuarios (Deuco) recogido por el ETOSS. Aunque en los pliegos de privatización no se habían previsto aumentos, entre 1993 y 2003 la tarifa subió un 88 por ciento (de 14,56 pesos a 27,4 para la media residencial). En cambio, en la privatización la empresa se obligaba a invertir \$2202 millones durante esos diez años, pero cumplió con sólo el 60 por ciento (\$1342 millones).

En cuanto a la cobertura del servicio, el informe indicó que la red debería llegar al 88 por ciento según los pliegos originales y hoy alcanza al 79: hay 1.032.000 habitantes del área concesionada sin cloacas y 800 mil sin agua potable. Lo mismo ocurre con el tratamiento de las aguas servidas (el

---

<sup>380</sup> Ver Nino, Ezequiel y Garrote, Jimena, 2003. "Argentinian groups challenge IMF pressure on utility prices", Bretton Woods Update, March/April, Londres, Bretton Woods Project.

<sup>381</sup> Cfr. "Unión de Usuarios y Consumidores y otros c/Estado Nacional PEN, Ministerio de Economía s/sumarísimo"

<sup>382</sup> Cfr. Clarín, 15/11/2002, "La suba de la tarifa del agua quedaría para enero".

compromiso indicaba que a esta altura la cobertura debería alcanzar al 74 por ciento y apenas llega al 7). Además, aunque la empresa debía garantizar 10 metros de columna de agua, especialmente en el conurbano, no se cumplió.

A comienzos del 2002, la Ley de Emergencia Económica estableció el inicio de un proceso de renegociación integral de los contratos de servicios públicos privatizados. Cinco años más tarde, la mayoría de los procesos de renegociación sigue abierta. En el caso de Aguas Argentinas, sin embargo, en marzo de 2006 el Poder Ejecutivo Nacional decidió interrumpir la negociación y rescindir la concesión. La gravedad de las causales que provocaron la rescisión motivó que ésta se hiciera través de un Decreto de Necesidad y Urgencia<sup>383</sup>.

Fundamentalmente, el gobierno basó su decisión en la existencia de incumplimientos graves por parte de la empresa, "especialmente referidos a las inversiones en expansión del servicio que fuera el eje de la concesión, y de los objetivos de calidad que en este servicio público se relacionan directamente con la salud de la población"<sup>384</sup>.

En 2005, el gobernador de la provincia de Buenos Aires anunció "la posibilidad" de anular el contrato y sostuvo que una empresa estatal permitiría garantizar inversiones que la concesionaria francesa se negaba a concretar. También dijo que "Hemos recibido unas exigencias que no estamos dispuestos a soportar, ni como gobierno nacional ni como gobierno provincial. La empresa francesa pretende que se pesifiquen sus deudas con el Gobierno, que se le dé un seguro de cambio que ningún argentino tiene frente al dólar y también que se aumenten las tarifas" (...) "Durante estos años no existió desde los organismos de control la rigurosidad necesaria para que el consumidor argentino, en muchos casos personas humildes, estuviera defendido. Por eso, la empresa hizo inversiones sólo en aquellos lugares en donde estaba segura de que iba a poder cobrar la tarifa"<sup>385</sup>.

La decisión de rescindir el contrato de concesión con la empresa Aguas Argentinas S.A. y constituir la sociedad Agua y Saneamientos Argentinos S.A. otorga a la administración Kirchner la oportunidad de reparar errores y sentar bases que garanticen que no se repitan. Un primer paso en este sentido ha

---

<sup>383</sup> Decreto 303/06.

<sup>384</sup> Idem.

<sup>385</sup> Página/12, 23-01-2005 "El gobernador Solá reconoció que se estudia anular la concesión de Aguas Argentinas"

sido reconocer, en el decreto de rescisión, el acceso al agua potable como un derecho humano<sup>386</sup>.

## **5.8 Transferencias de capital en los sectores estudiados**

### **5.8.1 Provisión de agua potable y saneamiento**

En 1980, la ex Obras Sanitarias de la Nación (O.S.N.) transfirió a las provincias los sistemas de aguas y cloacas existentes en el país que, hasta allí, eran gestionados por la empresa, excepto el Área Metropolitana de Buenos Aires (Capital Federal y 13 partidos del conurbano).

Desde la pionera concesión de los servicios en la provincia de Corrientes (Aguas de Corrientes S.A.) en septiembre de 1991, diversas jurisdicciones territoriales privatizaron generalmente bajo la forma de concesión a sociedades anónimas por tiempo determinado (en su mayoría, por 30 años), con diversas modalidades de adjudicación (monto de canon, porcentaje de reducción de las tarifas vigentes, compra de acciones, etc.). Desde entonces, se adoptaron diversos regímenes de gestión (municipalización, empresas públicas provinciales, cooperativas regionales, uniones vecinales, etc.<sup>387</sup>)

En la provincia de Buenos Aires se privatizó el servicio (Sudamericana de Aguas S.A. en 1992, Aguas de Balcarce S.A. en 1994, Aguas de Laprida S.A. en 1996, Aguas de la Costa S.A. y Aguas de Campana S.A. en 1998, Azurix S.A. en 1999, Aguas del Gran Buenos Aires en 2000); en mayo de 1993 algunos partidos de la provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Aguas Argentinas S.A.), Formosa (Aguas de Formosa S.A. en 1995), Tucumán (Aguas del Aconquija S.A. en 1995), Santa Fe (Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. en 1995), Córdoba (Aguas Cordobesas S.A. en 1997), Santiago del Estero (Aguas de Santiago S.A. en 1997), Mendoza (Obras Sanitarias de Mendoza S.A. en 1998, con participación minoritaria (20%) del gobierno provincial), Salta (Aguas de Salta S.A. en 1998), Misiones (Servicio de Agua de Misiones S.A. en 1999), La Rioja (Aguas de La Rioja S.A. en 1999<sup>388</sup>) y Catamarca (Aguas del Valle S.A. en 2000). En algunas áreas, distritos o regiones más alejados de los principales centros urbanos, la prestación quedó a cargo de

---

<sup>386</sup> Decreto 303/06.

<sup>387</sup> En 2002, coexistían 1749 organismos prestadores de servicios de agua potable y/o saneamiento: cooperativas (677), uniones vecinales (317) y municipios (587). Sólo 22 sociedades anónimas prestaban el servicio a un porcentaje mayoritario de la población del país. Cfr [www.cofes.org.ar/basededatos](http://www.cofes.org.ar/basededatos).

<sup>388</sup> Originalmente (diciembre 1999) se concedió el gerenciamiento de la provisión del servicio a la empresa Latinaguas que, a partir de abril de 2002 se convirtió en concesionario del mismo.

cooperativas, uniones vecinales o municipios (excepto la C. A. de Buenos Aires y la provincia de Salta). A fines de 2001 más de 20 millones de habitantes (56,6% de la población) recibían servicio de empresas no estatales<sup>389</sup>.

#### Prestadoras del servicio de agua potable y saneamiento y cobertura poblacional en 2001

Provincia	Prestadora	Población – Censo 2001		
		Provincial	Atendida*	Diferencia**
<b>SOCIEDADES ANONIMAS DE CAPITAL PRIVADO</b>				
Catamarca	Aguas del Valle S.A.	334.588	174.065	160.503
AMBA	Aguas Argentinas S.A.	2.776.138	9.200.000	
Buenos Aires	Azurix Buenos Aires S.A.		2.067.275	
Buenos Aires	Sudamericana de Aguas S.A.		227.906	
Buenos Aires	Aguas de Campana S.A.		81.506	
Buenos Aires	Aguas de Balcarce S.A.		36.796	
Buenos Aires	Aguas de la Costa S.A.		25.475	
Buenos Aires	Aguas de Laprida S.A.		8.531	
Buenos Aires	Aguas del Gran Buenos Aires S.A.		1.686.332	
Córdoba	Aguas Cordobesas S.A.	3.066.801	1.267.521	1.799.280
Corrientes	Aguas de Corrientes S.A.	930.991	601.403	329.588
Formosa	Aguas de Formosa S. A.	486.559	245.078	241.481
La Rioja	Aguas de La Rioja S.A.	289.983	184.968	105.015
Mendoza	Obras Sanitarias de Mendoza	1.579.651	1.191.380	388.271
Misiones	Servicio de Agua de Misiones S.A.	985.522	279.961	685.561
Salta	Aguas de Salta S.A.	1.079.051	1.079.051	0
Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.	3.000.701	1.762.060	1.238.641
Santiago del Estero	Aguas de Santiago S.A.	804.457	410.315	394.142
<b>SUBTOTAL</b>		<b>28.590.295</b>	<b>20.529.623</b>	<b>8.060.672</b>
<b>COOPERATIVAS Y EMPRESAS MUNICIPALES</b>				
Chubut	Cooperativas	413.237	413.237	0
Entre Ríos	Empresas municipales	1.158.147	1.158.147	0
La Pampa	Cooperativas y empresas municipales	299.294	299.294	0
<b>SUBTOTAL</b>		<b>1.870.678</b>	<b>1.870.678</b>	<b>0</b>
<b>EMPRESAS ESTATALES</b>				
Tucumán	Obras Sanitarias de Tucumán	1.338.523	862.594	475.929
Chaco	Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial	984.446	687.589	316.857
Jujuy	Aguas de los Andes S.A.	611.888	611.888	0
Neuquén	Ente Provincial de Agua y Saneamiento	474.155	255.167	218.988
Buenos Aires	Obras Sanitarias de Mar del Plata S.E.	551.330	551.330	
Río Negro	Aguas Rionegrinas S.A.	552.822	436.214	116.608
San Juan	Obras Sanitarias de San Juan S.E.	620.023	620.023	0
San Luis	Servicios Básicos – SERBA	367.933	153.322	214.611
Santa Cruz	Servicios Públicos Sociedad del Estado de Santa Cruz	198.958	191.786	5.172
Tierra del Fuego	DPOSS	101.079	46.631	54.448
<b>SUBTOTAL</b>		<b>6.799.157</b>	<b>4.396.544</b>	<b>1.402.613</b>
<b>Total</b>		<b>38.280.130</b>	<b>26.796.846</b>	<b>9.483.285</b>

Al principio, había fuerte presencia de empresas extranjeras. El grupo francés Suez y su controlada Sociedad General de Aguas de Barcelona (Agbar), participaba en Aguas Argentinas, Aguas Provinciales de Santa Fe y Aguas Cordobesas; el holding Enron (EE.UU.) en Azurix S.A. y Obras

<sup>389</sup> En los cálculos no se incluye la población atendida de Tucumán, ya que en septiembre de 1997 fue rescindido el contrato con la concesionaria Aguas del Aconquija S.A., por lo que la empresa Vivendi Universal presentó demanda ante el CIADI (Caso N° ARB/97/3)–. Al momento de la sanción de la Ley 25.561, el servicio era prestado por la empresa Obras Sanitarias del Tucumán bajo un convenio de gerenciamiento con ENOHS. Posteriormente, a partir del 1° de enero de 2004, se hizo cargo de la concesión la empresa pública Sociedad Aguas del Tucumán (SAPEM).

Sanitarias de Mendoza S.A.; el grupo español Dragados, mediante sus controladas Dycasa y Urbaser, en Aguas del Gran Buenos Aires y en Servicio de Aguas de Misiones; Saur (francés) en Obras Sanitarias de Mendoza y el grupo Vivendi en Aguas del Aconquija y en Aguas Argentinas. Luego de la crisis de 2002, la sanción de la Ley de Emergencia y la renegociación de los contratos la situación varió mucho y se produjeron “cambios de manos” en las prestadoras. Se destaca la rescisión de los contratos de las cuatro mayores prestadoras, medidas en términos de población atendida: Aguas Argentinas, Azurix Buenos Aires, Aguas Provinciales de Santa Fe y Aguas del Gran Buenos Aires y la adquisición por parte del grupo Roggio de las acciones de Suez y su controlada AGBAR en Aguas Cordobesas S.A.

**“Cambios de manos” post-convertibilidad. Prestadores del servicio de agua y saneamiento**

Provincia	Prestador privado	Población Atendida <sup>(a)</sup> (miles)	Re-estatización	Fecha rescisión	Cambio manos <sup>(b)</sup>		Demanda CIADI / UNCITRAL
					Total	Parcial	
Catamarca	Aguas del Valle S.A.	174,1	-	-	E/? <sup>(c)</sup>	-	-
AMBA	Aguas Argentinas S.A.	9.200,0	Sí	Marzo 2006	-	-	Sí <sup>(d)</sup>
Córdoba	Aguas Cordobesas S.A.	1.267,5	-	-	-	E/N	Sí <sup>(e)</sup>
Corrientes	Aguas de Corrientes S.A.	601,4	-	-	-	N/N	-
Mendoza	Obras Sanitarias de Mendoza S.A.	1.191,3	-	-	-	E/N	Sí <sup>(f)</sup>
Misiones	Servicio de Agua de Misiones S.A.	280,0	-	-	-	E/E	-
Buenos Aires	Azurix Buenos Aires S.A.	2.067,3	Sí	Marzo 2002	-	-	Sí <sup>(g)</sup>
Buenos Aires	Aguas del Gran Buenos Aires S.A.	1.686,3	Sí	Julio 2006	-	-	<sup>(h)</sup>
Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.	1.762,1	Sí	Enero 2006	-	-	Sí <sup>(i)</sup>
<b>Total</b>		<b>18.240,9</b>					

(a) Como criterio de unificación se toma la población relevada en el Censo Nacional de Población 2001. En algunos pocos casos, debido a la presencia de más de un prestador por localidad, el área no se condice plenamente con la señalada.

(b) Para señalar los cambios, se utilizan las letras E (extranjera), N (nacional) y A (asociación nacional/ extranjera). Así, E/N significa que un porcentaje o la totalidad de las acciones de una empresa pasaron de manos de una empresa de capital extranjero a una de capital nacional.

(c) El contrato ha sido rescindido pero todavía no se ha convocado a una nueva licitación, que se planea realizar en el transcurso de este año.

(d) Presentación realizada ante el CIADI por Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. y Vivendi Universal S.A. (Caso N° ARB/03/19).

(e) Presentación realizada ante el CIADI por Aguas Cordobesas S.A., Suez y Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (Caso N° ARB/03/18).

(f) Presentación realizada ante el CIADI por el grupo Saur Internacional (Caso N° ARB/04/4) y por Azurix Corp. (Caso N° ARB/03/30).

(g) Presentación realizada ante el CIADI por Azurix Corp. (Enron) (Caso N° ARB/01/12).

(h) Dado lo reciente de la re-estatización de la empresa y la presencia mayoritaria de accionistas de capital extranjero, originarios de países con los que la Argentina firmó y ratificó TBI's (Italia –caso Impregilo (43%)–, y España – Aguas de Bilbao (20%) y Dycasa (27%)–), es de prever que la empresa y/o sus accionistas recurran a tribunales arbitrales internacionales.

(i) Presentación realizada ante el CIADI por la Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. e Interagua Servicios Integrales de Agua S.A. (Caso N° ARB/03/17).

Fuente: Azpiazu y Bonofiglio, 2006, op cit. y CIADI (www.worldbank.org/icsid).

Esas transformaciones alteraron la esencia de la cobertura por parte de firmas privadas o estatales, y la presencia del capital extranjero en el sector. Tomando como referencia la población relevada en el Censo de 2001 en el área de cobertura de cada una de las prestadoras del servicio, los "cambios de manos" registrados durante la post-convertibilidad se limitan al ámbito de las sociedades anónimas de capital privado e involucran el 88,8% del total de los habitantes en tales jurisdicciones, con la particularidad que el 80,7% de esos "cambios de manos" responden a las re-estatizaciones<sup>390</sup>, que representan el 71,7% de la población que, hasta principios de 2002, era atendida por sociedades anónimas de capital privado<sup>391</sup>.

**Población atendida según tipo de prestador y "cambios de manos". Prestadores del servicio de agua y saneamiento, enero 2002 y septiembre 2006.**

<b>Situación a Enero 2002</b>			
	Población Atendida *	Porcentaje	
SA de capital privado	20.529.632	56,62	
Empresas Estatales	4.396.544	12,13	
Empresas Municipales y cooperativas	1.870.678	5,16	
Resto	9.463.285	26,10	
<b>Total</b>	<b>36.260.130</b>	<b>100,00</b>	
<b>Enero 2002 - Septiembre 2006</b>			
	Población Atendida *	Porcentaje	Porcentaje sobre "cambios de manos"
Re-estatizaciones	14.715.667	71,68	80,72
"Cambios de manos" en capital privado	3.514.330	17,12	19,28
<b>Subtotal "cambios de manos"</b>	<b>18.229.997</b>	<b>88,80</b>	<b>100,00</b>
Sin cambios	2.299.626	11,20	
<b>Total</b>	<b>20.529.623</b>	<b>100,00</b>	
<b>Situación a Septiembre 2006</b>			
	Población Atendida *	Porcentaje	
SA de capital privado	5.813.956	16,03	
Empresas Estatales	19.112.211	52,71	
Empresas Municipales y cooperativas	1.870.678	5,16	
Resto	9.463.285	26,10	
<b>Total</b>	<b>36.260.130</b>	<b>100,00</b>	

<sup>390</sup> Dentro de las estatizaciones no incluimos los casos de Catamarca (en principio, sólo temporaria) ni de Misiones donde la empresa Servicio de Aguas de Misiones S.A. (Samsa) había solicitado la rescisión del contrato y, según declaraciones del gobernador de la provincia, el servicio sería re-estatizado.

<sup>391</sup> Azpiazu y Bonofiglio, 2007. "Nuevos y viejos actores en los servicios públicos". Citado.

En conclusión, la mayoría las empresas extranjeras del sector de agua y saneamiento, en se retiró por rescisión del contrato o por voluntad propia, y el Estado retomó la prestación.

### **5.8.2 Distribución de electricidad**

A partir de la sanción, de la Ley N° 24.065/92 que estableció el Marco Regulatorio Eléctrico, la segmentación de los submercados de generación, transmisión y distribución, y la invitación a las provincias a adherir a dicho régimen, se inició un acelerado proceso de privatización de las distintas unidades de negocios creadas a partir de las ex empresas públicas SEGBA, HIDRONOR y Agua y Energía Eléctrica.

Desde agosto de 1992 se sucedieron las transferencias al capital privado en la distribución de energía eléctrica. Ese año se dieron en concesión las tres unidades producto de la división de SEGBA, que brindan el servicio en las zonas norte y sur de la Capital Federal y el conurbano bonaerense: primero EDENOR, y EDESUR y más tarde, en octubre, EDELAP. Las privatizaciones de la distribución continuaron en San Luis (Empresa Distribuidora de San Luis S.A., EDESAL, marzo de 1993), Santiago del Estero (Empresa Distribuidora de Electricidad de Santiago del Estero S.A., EDESE, diciembre de 1994), Formosa (Empresa Distribuidora de Electricidad de Formosa S.A., EDEFOR, febrero de 1995), La Rioja (Empresa Distribuidora de Electricidad de La Rioja, EDELAR, junio de 1995), Tucumán (Empresa de Distribución de Electricidad de Tucumán, EDET, agosto de 1995), San Juan (Energía de San Juan S.A., ESJ, enero de 1996), Catamarca (Empresa de Energía de Catamarca S.A., EDECAT, en enero de 1996), Entre Ríos (Empresa Distribuidora de Electricidad de Entre Ríos EDEERSA, en mayo de 1996), Salta (Empresa Distribuidora de Electricidad de Salta S.A., EDESA, en agosto de 1996), Río Negro (Empresa de Energía de Río Negro S.A., EDERSA en agosto de 1996), Jujuy (Empresa Jujeña de Energía S.A., EJESA, en diciembre de 1996), Provincia de Buenos Aires, en las tres unidades de negocios que se segmentó la distribución de ESEBA en junio de 1997, la Empresa Distribuidora de Energía Atlántica S.A. (EDEA), la Empresa Distribuidora de Energía Norte S.A. (EDEN), y la Empresa Distribuidora de Energía Sur S.A. (EDES) y, por último, Mendoza (la Empresa de Distribución de Electricidad Mendoza (EDEMESA), en agosto de 1998), donde el estado provincial mantuvo una participación accionaria minoritaria.



En todos los casos se trató de concesiones por plazos de entre 30 y 95 años (en algunas provincias con opción a diez años adicionales), con el criterio adjudicación a la mejor oferta económica por la compra de las acciones.

La presión del gobierno nacional y los organismos multilaterales para que las provincias adoptaran el esquema de reforma estructural señalado por la Ley N° 24.065, hizo que 14 de las 24 jurisdicciones provinciales privatizaran sus sistemas de distribución de electricidad; así, en 2001, el servicio al 66% de los usuarios residenciales recibían servicio de firmas privadas.

**Empresas distribuidoras de electricidad y cantidad de usuarios residenciales en 2001.**

Provincia	Prestadora	Usuarios Residenciales – Secretaría de Energía 2001		
		Provincial	Cobertura	Diferencia
<b>SOCIEDADES ANONIMAS DE CAPITAL PRIVADO</b>				
Catamarca	EDECAT	71.339	71.339	0
AMBA	EDENOR	1.982.980	1.982.980	0
AMBA	EDESUR.	1.814.614	1.814.614	0
Buenos Aires	EDELAP	240.391	240.391	0
Buenos Aires	EDEA	638.601	370.281	268.320
Buenos Aires	EDEN	526.892	262.279	264.613
Buenos Aires	EDES	205.788	138.858	66.930
Entre Ríos	EDEERSA	278.111	201.199	76.912
Formosa	EDEFOR	88.903	88.903	0
Jujuy	EJESA	90.306	90.306	0
La Rioja	EDELAR	66.091	66.091	0
Mendoza	EDEMSA	350.448	243.493	106.955
Río Negro	EDERSA	145.680	113.842	31.838
Salta	EDESA	188.987	188.987	0
San Juan	ESJ	141.500	134.725	6.775
San Luis	EDESAL	95.016	95.016	0
Santiago del Estero	EDESE	134.923	111.028	23.895
Tucumán	EDET	280.773	280.773	0
<b>SUBTOTAL</b>		<b>7.341.343</b>	<b>6.495.105</b>	<b>846.238</b>
<b>COOPERATIVAS Y EMPRESAS MUNICIPALES</b>				
Chubut	Cooperativas	103.171	100.696	2.485
La Pampa	Cooperativas y empresas municipales	90.172	89.341	831
<b>SUBTOTAL</b>		<b>193.343</b>	<b>190.027</b>	<b>3.316</b>
<b>EMPRESAS ESTATALES</b>				
Chaco	SECHEEP	172.520	172.326	194
Córdoba	EPEC	792.464	562.602	229.862
Corrientes	DPEC	165.045	164.803	242
Misiones	EMSA	165.201	104.690	60.511
Neuquén	EPEN	121.018	38.650	82.368
Santa Cruz	SPSE	52.768	49.078	3.690
Santa Fe	EPESF	814.343	725.142	89.201
Tierra del Fuego	DPE	27.027	13.811	13.216
<b>SUBTOTAL</b>		<b>2.310.386</b>	<b>1.831.102</b>	<b>479.284</b>
<b>Total</b>		<b>9.845.072</b>	<b>8.516.234</b>	<b>1.328.838</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información del Informe del Sector Eléctrico 2001 (Sec. de Energía).

El gobierno central apremiaba a las provincias que se resistían a incorporarse al proceso de reforma del servicio mediante, por ejemplo, la asignación discriminatoria de los recursos provenientes del Fondo Eléctrico Nacional y de la asistencia crediticia del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, por las condiciones impuestas por estos organismos<sup>392</sup>.

La configuración original de los consorcios que se hicieron cargo del servicio mostraba una participación, con tenencias accionarias mayoritarias, de empresas transnacionales con sólida experiencia sectorial, como ENDESA y *Électricité de France* en EDENOR y en EDEMSA; AES Corporation de los EE.UU. en EDES y EDEN, Houston Industries Inc. de los EE.UU. en EDESE y EDELAP, o Enersis y Chilectra de Chile (vinculadas a ENDESA) en EDESUR. En menor medida, la participación de grupos financieros como el Exxel (EDESAL, EDELAR Y EDESA), y de algunos grandes grupos económicos nacionales como socios minoritarios (Pérez Companç en Edesur o Astra en Edenor) o accionistas mayoritarios como el grupo Techint en EDELAP o Cartellone en EDET.

La centralización y extranjerización del capital observada en la segunda mitad de los '90 también se operó en la distribución de energía eléctrica<sup>393</sup>. Desde el ejemplo extremo de ENDESA que, durante casi cuatro años y a pesar de las taxativas disposiciones emanadas de la Ley N° 24.065 mantuvo el control de las dos principales distribuidoras del país (EDENOR y EDESUR), hasta el desplazamiento por parte de firmas extranjeras de los grupos Astra, Pérez Companç y Techint en las tres ex-SEGBA, y de las empresas controladas por el grupo Exxel a manos de GPU Argentina Holding Inc. de los EE.UU.<sup>394</sup>.

---

<sup>392</sup> Córdoba y Santa Fe son ejemplos paradigmáticos de privatizaciones frustradas. En la primera, desde 1992 varios gobiernos (Angeloz, Mestre y J.M. de la Sota) procuraron privatizar la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC). En Santa Fe, pese al dictado de la Ley N° 10.798/92 (Reforma del Estado) y al impulso de Reutemann (Ley N° 11.727 /99 y Decretos N° 614 y 616/01), no se logró privatizar la Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe (EPESF). En ambas provincias, el sindicato de Luz y Fuerza se opuso a la entrada del capital privado, especialmente en Córdoba, donde la acción gremial tuvo fuerte apoyo ciudadano. La resistencia sindical, la crisis de la Convertibilidad y el descontento a nivel general con las privatizadas impidieron la concesión de las mayores empresas de distribución eléctrica, después de EDENOR y EDESUR.

<sup>393</sup> La intensidad y características del proceso de centralización y transnacionalización del capital dentro de los consorcios prestadores de servicios de utilidad pública en la segunda mitad de los '90, ver Azpiazu (2005).

<sup>394</sup> Los mismos actores reaparecen en toda el sector eléctrico, como principales accionistas o como socios minoritarios. Por ejemplo, *Électricité de France*, participaba, directa o indirectamente, en generación (Hidroeléctrica Los Nihuilés e Hidroeléctrica Diamante), transmisión (Distrocuyo) y distribución (EDEMSA y EDENOR); Pérez Companç, en generación (Hidroeléctrica Pichi Picún Leufú y Central Termoeléctrica Genelba, transmisión (Transener, Transba y Enecor) y distribución (EDESUR), y AES, en generación (AES Caracoles, AES Paraná, Central Dique, Hidrotérmica San Juan, Hidroeléctrica Río Juramento, Termoandes y Central Térmica San Nicolás, y en distribución (EDELAP, EDEN y EDES). Si se extiende el análisis a toda la matriz energética (electricidad, gas y petróleo), por su interdependencia, reaparecen firmas que también estaban presentes en distribución de energía eléctrica (Camuzzi, Pérez Companç, Techint, entre otras).

La situación de este sector cambia drásticamente a partir de la salida de la convertibilidad. No todas las empresas extranjeras abandonaron el servicio, transfirieron sus tenencias accionarias ni presentaron demandas ante tribunales arbitrales internacionales, pero en este sector se operaron "cambios de manos" diferentes de los observados en el sector de agua y saneamiento.

La re-estatización de estos servicios fue marginal<sup>395</sup>, pero hubo significativas transferencias accionarias entre empresas de capital extranjero o de estas últimas a inversores nacionales, muchos de ellos sin experiencia en el sector pero con buena ingeniería financiera y alta capacidad de *lobby*. También hay una marcada inestabilidad de las estructuras accionarias: se produce más de un "cambio de mano" durante el período en la misma empresa.

**"Cambios de manos" post-convertibilidad. Servicio de distribución de electricidad**

Provincia	Prestador privado	Usuarios Residenciales 2001	Re-estatización	Fecha rescisión	Cambio manos <sup>(a)</sup>		Demanda CIADI O UNCITRAL
					Total	Parcial	
Catamarca	EDECAT	71.339	-	-	-	N/A	-
AMBA	EDENOR	1.982.980	-	-	-	E/A	SI <sup>(b)</sup>
Buenos Aires	EDELAP	240.391	-	-	-	E/E	SI <sup>(c)</sup>
Buenos Aires	EDEA	638.601	-	-	-	E/E	SI <sup>(d)</sup>
Buenos Aires	EDEN	526.892	-	-	-	E/E	SI <sup>(e)</sup>
Buenos Aires	EDES	205.788	-	-	-	E/E	SI <sup>(f)</sup>
Entre Ríos	EDEERSA	278.111	Si	Mayo 2005	-	-	-
La Rioja	EDELAR	66.091	-	-	-	E/A	-
Mendoza	EDEMSA	350.448	-	-	-	E/N	SI <sup>(g)</sup>
Río Negro	EDERSA	145.680	-	-	-	E/A	SI <sup>(h)</sup>
Salta	EDESA	188.987	-	-	-	E/A	-
San Luis	EDESAL	95.016	-	-	-	E/A	-
Santiago del Estero	EDESE	134.923	-	-	-	E/N	SI <sup>(i)</sup>
<b>Total</b>		<b>4.085.784</b>					

(a) Se utilizan las letras E (extranjera), N (nacional) y A (asociación nacional/ extranjera). Así, E/N significa que parte o todas las acciones de una empresa pasaron de manos de una firma de capital extranjero a una de capital nacional.

(b) Presentación realizada ante el CIADI por Electricidad Argentina S.A. y Electricité de France International S.A. (Caso N° ARB/03/22).

(c) Presentación realizada ante el CIADI por AES Corporation (Caso N° ARB/02/17).

(d) Presentación realizada ante el UNCITRAL por United Utilities International Limited en octubre de 2002 y que concluyó en marzo de 2004 con el desistimiento por parte de la firma.

(e) Presentación realizada ante el CIADI por Electricité de France International S.A., Saur International S.A. y León Participaciones Argentinas S.A. (Caso N° ARB/03/23).

(f) Presentación realizada ante el CIADI por Camuzzi International S.A. (Caso N° ARB/03/7).

(g) Presentación realizada ante el CIADI por Houston Industries Energy, Inc. y otros (Caso N° ARB/98/1). Este caso ha concluido por la renuncia de la empresa a la demanda presentada.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información Informe del Sector Eléctrico 2001 (Secretaría de Energía) y el CIADI ( www.worldbank.org/icsid ).

<sup>395</sup> El único ejemplo de re-estatización del servicio no fue resultado de una renegociación sino que se produjo por el intempestivo retiro de la concesionaria de la prestación en Entre Ríos (PSEG) y, del fracaso del llamado a una nueva licitación. En ese marco, por Decreto N° 2154/05, se dispuso la re-estatización de EDEERSA y la creación de Energía de Entre Ríos S.A. (ENERSA) como empresa pública provincial.

Resumiendo, en 12 de las 17 restantes sociedades anónimas de capital privado se registraron operaciones de compra-venta de acciones después de la salida de la convertibilidad. Pero más allá de la cantidad de firmas en las que se hicieron transferencias de capital, es de destacar su significación en términos agregados. A principios de 2002, empresas de capital privado les atendían al 66,0% de los usuarios de electricidad del país. De ese total, los "cambios de manos" registrados en los consorcios luego de la sanción de la Ley de Emergencia afectan al 62,9% de los usuarios. A la vez, la única empresa re-estatizada proveía electricidad a apenas el 3,1% de los usuarios de firmas privadas y representa el 4,9% de los atendidos por concesiones en las que hubo "cambios de manos".

**Población atendida según tipo de prestador y "cambios de manos". Prestadores del servicio de distribución de electricidad, enero 2002 y septiembre 2006.**

<b>Situación a Enero 2002</b>			
	Usuarios Residenciales *	Porcentaje	
SA de capital privado	6.495.105	65,97	
Empresas Estatales	1.831.102	18,60	
Empresas Municipales y cooperativas	190.027	1,93	
Resto	1.328.838	13,50	
<b>Total</b>	<b>9.845.072</b>	<b>100,00</b>	
<b>Enero 2002 - Septiembre 2006</b>			
	Usuarios Residenciales *	Porcentaje	Porcentaje sobre "cambios de manos"
Re-estatizaciones	201.199	3,10	4,92
"Cambios de manos" en capital privado	3.884.585	59,81	95,08
<b>Subtotal "cambios de manos"</b>	<b>4.085.784</b>	<b>62,91</b>	<b>100,00</b>
Sin cambios	2.409.321	37,09	
<b>Total</b>	<b>6.495.105</b>	<b>100,00</b>	
<b>Situación a Septiembre 2006</b>			
	Usuarios Residenciales *	Porcentaje	
SA de capital privado	6.293.906	63,93	
Empresas Estatales	2.032.301	20,64	
Empresas Municipales y cooperativas	190.027	1,93	
Resto	1.328.838	13,50	
<b>Total</b>	<b>9.845.072</b>	<b>100,00</b>	

\* La información de usuarios residenciales refiere siempre al año 2001.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE).

Estilizando el fenómeno, podrían reconocerse tres grandes subconjuntos de operaciones de compra-venta de acciones en el interior de las empresas distribuidoras de energía eléctrica.

- las transferencias de empresas extranjeras a asociaciones de capital nacional y extranjero;
- las ventas de tenencias accionarias por parte de firmas transnacionales a empresarios nacionales con presencia activa y raíces económicas en las provincias involucradas, y
- las compra-ventas de acciones entre empresas de capital extranjero. A estos grupos se adicionaría como un peculiar y atípico caso el que ofrece la venta de tenencias minoritarias en una firma de capital nacional y la consiguiente adquisición por parte de una asociación de fondos de inversión nacionales y extranjeros.

Entre las transferencias de empresas transnacionales a asociaciones de capital nacional y extranjero correspondería encuadrar a las transferencias de capital registradas en EDENOR (AMBA), EDESAL (San Luis), EDELAR (La Rioja), EDESA (Salta) y EDERSA (Río Negro).

Deberán reconocerse, a la vez, tres distintas conformaciones del capital en cuanto a la resultante de tales transferencias: asociación de capital nacional/extranjera con control del primero (EDENOR), con mayoría accionaria de fondos de inversión del exterior (EDESAL, EDELAR y EDESA) y, por último, en el caso de EDERSA, propiedad compartida entre un fondo de inversión local y una empresa transnacional.

Si bien el desplazamiento de empresas de capital extranjero es un denominador común (con la única excepción de EDECAT), entre quienes ingresan en el sector pueden reconocerse los fondos de inversión y, con menor intensidad, empresarios nacionales de las jurisdicciones provinciales. En varios casos se trata de operaciones que aparejan un mayor grado de control de las empresas por parte de quienes ya detentaban una posición dominante (en todos son firmas de capital extranjero).

A la inversa del caso de aguas y saneamiento, la re-estatización de los servicios se registró en solo un caso (EDEERSA de Entre Ríos) como resultado de la decisión unilateral de una empresa extranjera (PSEG de los EE.UU) de abandonar la concesión y del frustrado intento oficial por su re-privatización.

La presencia decisiva de diversos fondos de inversión como nuevos accionistas de varias firmas distribuidoras es la transformación cualitativa más

trascendente del perfil empresario del sector<sup>396</sup>. Se trata de Dolphin en EDENOR; EMDERSA, resultante de la asociación entre un fondo nacional (Coinvest, 40% y otro estadounidense, Nextar, el 60% restante) en EDESAL, EDELAR, EDESA y, con participación minoritaria, en EDECAT; y Desarrollo y Gestión en EDERSA, donde pasó a compartir (50% cada uno) con Camuzzi el control de la empresa. Asimismo, previa aprobación de las autoridades de la provincia de Buenos Aires, también podría incorporarse los fondos Ashmore y Marathon (con una activa política respecto a la deuda externa de empresas locales en general y privatizadas en particular), que pasarían a controlar el 85% de la firma controlante del 90% de EDEN.

Los elevados niveles de endeudamiento con el exterior que presentaba la mayoría de las distribuidoras eléctricas al momento de la sanción de la Ley de Emergencia Económica y las dificultades para enfrentarlas por la pesificación de sus ingresos y el cuasi-congelamiento tarifario, tendió a convertir a la ingeniería financiera en uno de los más preciados atributos requeridos para superar la situación de insolvencia y crisis económica de muchas de estas firmas. En ese marco, la emergencia de estos fondos de inversión, especialistas en reestructuración de carteras financieras deficitarias, no resulta sorprendente, aunque tal vez sí lo sea la intensidad del fenómeno y el posicionamiento que alcanzaron en cuanto a tenencias accionarias de empresas, incluso de gran porte (así como en lo relativo a la revalorización patrimonial de muchas de ellas, una vez que lograron reestructurar su abultado endeudamiento con el exterior). Ya mencionamos el ilustrativo ejemplo que ofrece el grupo Dolphin.

También se plantean interrogantes sobre el accionar futuro de EMDERSA, con una presencia decisiva en el NOA, donde controla tres distribuidoras y participa minoritariamente en otra y, en mayor medida, el del fondo Desarrollo y Gestión (50% de las tenencias de EDERSA), si bien, por la magnitud de las operaciones de compra-venta, de reestructuración de la deuda externa, de ingresos presentes y futuros, resultan muy distantes del que ofrece Dolphin-EDENOR. La lógica financiera que, en principio, subyace en

---

<sup>396</sup> "Si bien por ahora el tema de las tarifas no está resuelto en la Argentina, es un negocio para estar, porque el crecimiento de la economía muestra que el país necesita y va a necesitar mucha energía en los próximos años" (Pablo Ferrero, country manager de la filial local de Ashmore Energy). Fuente: La Nación 13/11/2006).

los "cambios de manos" invita a reflexionar sobre la perdurabilidad de las configuraciones accionarias de las cinco distribuidoras involucradas.

Las tres principales filiales de EMDERSA (EDESAL, EDELAR y EDESA) han emitido Obligaciones Negociables por US\$75,5 millones, lo que permitirá reestructurar su endeudamiento y surge como el primer paso del saneamiento financiero de las distribuidoras que obtuvieron una importante recomposición de las tarifas, que probablemente se profundizará próximamente si acuerdan con las autoridades provinciales la renegociación de los contratos. En ese marco, al igual que en el caso de Dolphin-EDENOR, la revalorización patrimonial de las distribuidoras bajo control de EMDERSA podría constituirse en suficiente aliciente como para encarar un nuevo "cambio de manos" de las respectivas tenencias accionarias.

El reciente ingreso del fondo Desarrollo y Gestión en EMDERSA, donde comparte el control accionario con Camuzzi, respondería a la misma lógica. Es posible que, a partir del saneamiento financiero de la firma y potenciales resultados positivos en materia de renegociación tarifaria, dicho fondo de inversión intente realizar las potenciales ganancias patrimoniales. Cabe resaltar que, en su momento, la propia Camuzzi mostró sumo interés en adquirir las tenencias accionarias de la subsidiaria de PSEG que, finalmente, quedaron en manos del fondo Desarrollo y Gestión.

En contraposición a la lógica del capital financiero que parecería prevalecer en los ejemplos precedentes, aunque con escala y alcance muy inferior, las estrategias desplegadas por algunas transnacionales en materia de operaciones de compra de acciones en el campo de la distribución eléctrica se inscriben en la centralización del capital en sus subsidiarias locales. Tales son los ejemplos de AES Corporation y Camuzzi. AES adquirió a PSEG su participación en el capital de EDELAP, EDEN y EDES, y detenta el control total de las mismas (salvo el 10% correspondiente a los trabajadores por el Programa de Propiedad Participada). Camuzzi hizo lo propio en EDEA, a partir de la compra de las acciones de la inglesa United Utilities International Limited. En paralelo a la presentación de sendas demandas ante el CIADI, (suspendida en el caso de AES Corporation), al asumir la propiedad plena de sus filiales locales fortalecen sus respectivas capacidades de gestión empresarial y, en ese marco, en las consiguientes renegociaciones de los

contratos. En ese sentido, todo indicaría que es intención de ambos grupos empresarios, con vasta experiencia en el sector<sup>397</sup>, continuar desarrollando sus actividades en el país, a partir del propio fortalecimiento del grado de control sobre el capital social de sus filiales. Esto parece estar asociado a las perspectivas que presenta el sector energético en general y el eléctrico en particular (creciente demanda interna y posibilidades de acceder a condiciones relativamente favorables en la respectiva renegociación de los contratos<sup>398</sup>).

En el caso de AES Corporation, su intento de renegociar la deuda de buena parte de sus filiales locales (no sólo en la distribución eléctrica) a partir de la transferencia del 90% de sus tenencias accionarias al fondo de inversión Ashmore a cambio de la deuda en poder de este último, podría verse frustrada por las exigencias impuestas por la provincia, e incorpora cierto margen de incertidumbre en cuanto a la estrategia financiera que finalmente adopte la energética estadounidense.

Por último, las dos restantes operaciones de "cambios de manos" registradas en el campo de la distribución de energía eléctrica, aquellas que involucran la transferencia del control accionario por parte de empresas transnacionales (Houston Energy Inc. en Santiago del Estero, y EDF y Saur International en Mendoza) a empresas locales de las respectivas jurisdicciones, invitan a reflexionar en torno de ciertos riesgos futuros en cuanto al desempeño de sendas distribuidoras, asociados a, por un lado, la inexperiencia sectorial de los nuevos actores y, por otro, muy particularmente en Santiago del Estero, los estrechos vínculos de los actuales concesionarios con núcleos centrales del poder económico y político provincial.

A continuación presentamos los cuadros que resumen las principales situaciones de "cambio de manos" mencionadas

---

<sup>397</sup> En lo relativo a la transnacional Camuzzi, se trata de su presencia activa en la actividad gasífera Camuzzi Gas del Norte y Camuzzi Gas del Sur), el transporte de energía eléctrica (TRANSPA S.A.). Cabe resaltar que también es accionista de Aguas de Balcarce y Aguas de Laprida.

<sup>398</sup> Como la posición oficial es evitar, en lo posible, los incrementos tarifarios que incidan sobre los usuarios residenciales, en las cuatro distribuidoras los porcentuales correspondientes a tales usuarios sobre el total de la energía facturada en 2004 son, de acuerdo a información de la Secretaría de Energía, relativamente bajos (41,5% en EDES; 43,0% en EDELAP; 29,4% en EDEN, y 36,0% en EDEA).



a) Servicio de agua potable y saneamiento<sup>399</sup>

a.1) Re-estatizaciones.

Agua y Saneamientos Argentinos S.A. Re-estatización de Aguas Argentinas S.A.

Accionista		Porcentaje acciones
Enero 2002	Marzo 2006	
Suez Lyonnaise des Eaux (Francia)	Estado Nacional	28,90
Banco de Galicia		11,11
Constructora Delta		14,44
S.G. Aguas de Barcelona S.A. (España)		21,12
Inversora Central		14,44
P.P.P.	P.P.P.	10,00

Aguas Santafecinas S.A. Re-estatización de Aguas Provinciales de Santa Fe S.A.

Accionista		Porcentaje acciones
Enero 2002	Enero 2006	
Suez Lyonnaise des Eaux (Francia)	Estado Provincial	51,69
Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.		12,50
Interagua S.A.		14,92
S.G. Aguas de Barcelona S.A. (España)		10,89
P.P.P.	P.P.P.	10,00

Aguas Bonaerenses S.A. Re-estatización de Azurix Buenos Aires S.A.

Accionista		Porcentaje acciones
Enero 2002	Marzo 2002	
Azurix (EE.UU)	Estado Provincial	90,00
P.P.P.	P.P.P.	10,00

Aguas Bonaerenses S.A. Re-estatización de Aguas del Gran Buenos Aires S.A.

Accionista		Porcentaje acciones
Enero 2002	Julio 2006	
Grupo Impregilo (Italia)	Estado Provincial	51,69
Dycasa S.A. (España)		12,50
Aguas de Bilbao Bizkaia (España)		14,92
P.P.P.	P.P.P.	10,00

<sup>399</sup> Todos los cuadros del presente anexo se han elaborado sobre la base de información enviada por los entes reguladores provinciales y relevamientos propios

## a.2) Transferencias entre privados

### Aguas Cordobesas S.A. Transferencias del capital extranjero al local

Accionistas	Porcentaje acciones	
	Enero 2002	Septiembre 2006
Suez Lyonnaise des Eaux (Francia)	39,30	-
Inversora Central S.A.	16,40	16,40
Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.	10,80	10,80
S.G. Aguas de Barcelona S.A. (España)	17,20	-
Servicios del Centro S.A. -Grupo Roggio-	16,30	72,80

### Obras Sanitarias de Mendoza S.A. Transferencias del capital extranjero al local

Accionista		Porcentaje acciones
Enero 2002	Marzo 2006	
Saur Internacional S.A. (Francia)	Saur Internacional S.A. (Francia)	28,90
Azurix -Enron Capital & Trade Resources Argentina S.A.- (EE.UU)	South Water Argentina (Grupo Siefert)	11,11
Estado Provincial	Estado Provincial	14,44
Italgas (Italia)	Italgas (Italia)	21,12
Dalvan S.A.	Dalvan S.A.	14,44
Presidente S.A.	Presidente S.A.	
P.P.P.	P.P.P.	10,00

### Servicio de Aguas de Misiones S.A. Transferencias (intra-grupo) de capital extranjero.

Accionistas	Porcentaje acciones	
	Enero 2002	Junio 2002
Urbaser Argentina S.A. (España)	45,00	40,00
Urbaser S.A. (España)	27,00	50,00
Dycasa S.A. (España)	18,00	-
P.P.P.	10,00	10,00

### Aguas de Corrientes S.A. Transferencias (intra-grupo) de capital local.

Accionista			Porcentaje acciones
Enero 2002	Junio 2002	Septiembre 2004	
Latinaguas S.A.	Ginsa S.A.	Ginsa S.A.	71,08
Emaco S.A.	Emaco S.A.	Jorge Gutnisky	18,92
P.P.P.	P.P.P.	P.P.P.	10,00

**b) Servicio de distribución de energía Eléctrica<sup>400</sup>.**

**b.1) Transferencias de empresas transnacionales a asociaciones de capital nacional y extranjero**

**Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte S.A. (EDENOR).**

Accionistas	Porcentaje acciones	
	Enero 2002	Septiembre 2006
Electricidad Argentina S.A.	51,00	-
EDF Internacional S.A. (Francia)	39,00	25,00
New Equilo Ventures (EE.UU.)	-	14,00
P.P.P.	10,00	10,00

**Electricidad Argentina S.A. Controlante de EDENOR.**

Accionistas		Porcentaje acciones
Junio 2002	Septiembre 2004	
EDF Internacional S.A. (Francia)	Dolphin Energy	90,00
	IEASA	10,00

**Empresa Distribuidora de Electricidad de La Rioja (EDELAR), Empresa Distribuidora de Electricidad de Salta (EDESA) y Empresa Distribuidora de San Luis S.A. (EDESAL).**

**EDELAR y EDESAL.**

Accionista	Porcentaje acciones
EMDERSA	100,00

**EDESA.**

Accionista	Porcentaje acciones
EMDERSA	90,00
P.P.P.	10,00

<sup>400</sup> Los cuadros del presente anexo se han elaborado sobre la base del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), entes reguladores provinciales y relevamientos propios.

**Empresa Distribuidora Eléctrica Regional S.A. (EMDESA). Controlante de EDELAR, EDESA y EDESAL**

Accionista		Porcentaje acciones
Enero 2002	Septiembre 2005*	
GPU Argentina Holdings Inc. (EE.UU.)	Coinvest S.A.	40,00
	Nextar S.A. (EE.UU.)	60,00

\* Antes de pasar a manos de Coinvest y Nextar, entre abril de 2003 y septiembre de 2005, los fondos de inversión del HSBC y JP Morgan tomaron el control accionaria de la empresa.

**Empresa de Energía de Río Negro S.A. (EDERSA).**

Accionista		Porcentaje acciones
Enero 2002	Junio 2006	
Camuzzi Argentina S.A. (Bélgica-Luxemburgo)	Camuzzi Argentina S.A. (Bélgica-Luxemburgo)	50,00
Sociedad Austral de Electricidad S.A. -SAESA- (Chile)	Desarrollo y Gestión	50,00

**b.2) Transferencias de empresas transnacionales a grupos económicos de las jurisdicciones provinciales.**

**Empresa de Distribución de Electricidad Mendoza (EDEMESA).**

Accionista	Porcentaje acciones
SODEMSA	51,00
Estado Provincial	39,00
P.P.P.	10,00

**SODEMSA (controlante de EDEMESA).**

Accionistas	Porcentaje acciones		
	Enero 2002	Abril 2003	Junio 2004
EDF Internacional S.A. (Francia)	45,00	60,00	-
Saur Internacional S.A. (Francia)	15,00	-	-
IADE S.A.	-	-	60,00
Medinvert S.A.	40,00	40,00	40,00

MEDINVERT (accionista de SODEMSA).

Accionistas	Porcentaje acciones		
	Enero 2002	Abril 2003	Junio 2004
Crédit Lyonnais (Francia)	70,00	-	-
EDF Internacional S.A.	-	70,00	-
IADE S.A.	30,00	30,00	100,00

Empresa Distribuidora de Electricidad de Santiago del Estero S.A. (EDESE).

Accionista		Porcentaje acciones
Enero 2002	Enero 2006	
Reliant Energy Santiago del Estero -Houston Energy Inc.- (EE.UU.)	Gustavo Ick	26,41
	Néstor Ick	25,31
	Banco de Santiago del Estero S.A.	10,13
	Otros accionistas menores	28,16
P.P.P.	P.P.P.	10,00

### b.3) Compra-venta de acciones entre firmas transnacionales

Empresa Distribuidora La Plata S.A. (EDELAP), Empresa Distribuidora de Energía Norte S.A. (EDEN) y Empresa Distribuidora de Energía Sur S.A. (EDES).

EDELAP

Accionistas	Porcentaje acciones	
	Enero 2002	Julio 2003
AES Corporation* (EE.UU.)	60,00	90,00
PSEG Operating Argentina S.A. (EE.UU.)	30,00	-
P.P.P.	10,00	10,00

\* La participación de AES Corporation se realizaba indirectamente mediante otras firmas controladas por AES (Camilla Ltd., La Plata Holdings Inc., etc.).

EDEN y EDES

Accionistas	Porcentaje acciones	
	Enero 2002	Julio 2003
AES Corporation* (EE.UU.)	60,00	90,00
PSEG Operating Argentina S.A. (EE.UU.)	30,00	-
P.P.P.	10,00	10,00

\* La participación de AES Corporation se realizaba indirectamente mediante las firmas AESEBA S.A. y AES Pampa Energy S.A.

**Empresa Distribuidora de Energía Atlántica S.A. (EDEA).**

Accionista	Porcentaje acciones
IEBA S.A.	90,00
P.P.P.	10,00

**Inversora Eléctrica de Buenos Aires S.A. (IEBA)**

Accionistas	Porcentaje acciones	
	Enero 2002	Octubre 2003 / Abril 2005
Buenos Aires Energy Company S.A. -Camuzzi Argentina S.A.- (Bélgica- Luxemburgo)	55,00	100,00
United Utilities International Limited (Ing.)	45,00	-

**b.4) Transferencia de empresa local a asociación de capital nacional y extranjero.**

**Empresa de Energía de Catamarca S.A. (EDECAT).**

Accionistas	Porcentaje acciones	
	Enero 2002	Abril 2006
IATE S.A.	90,00	51,00
Cia. Inversora Catamarqueña S.A. (EMDERSA)	-	39,00
P.P.P.	10,00	10,00

## 6. DEMOSTRACIÓN

### 6.1 *Confrontación de supuestos*

En primer lugar, controlaremos si los supuestos en que nos hemos basados se verifican en los hechos, según los datos aportados.

a) El primero de ellos era: "el mejoramiento de la calidad de la prestación y la reducción del gasto público fueron los principales objetivos de la privatización de los servicios de utilidad pública"

El análisis realizado muestra, con datos fehacientes y provenientes de fuentes inobjetables, que en todas las privatizaciones, pero en especial las referidas a las de los servicios de utilidad pública, desde los considerandos de la Ley de Reforma del Estado hasta la redacción de las leyes y decretos que dispusieron cada una de ellas, la idea subyacente es que las prestaciones eran extremadamente deficientes, que la situación económica no permitía realizar las inversiones necesarias para su mejoramiento y que, por ser "refugio" para parientes y amigos de los funcionarios de turno, los planteles estaban sobredimensionados. Recordemos que desde la época del "Proceso de Reconstrucción Nacional", con el objeto de mantener la firma en funcionamiento y preservar las fuentes de trabajo, el Estado se hizo cargo de muchas compañías fallidas.

En el caso de las Sociedades del Estado, fueran acerías o prestadoras de servicios de utilidad pública, la larguísima historia de los proveedores del Estado ("la patria contratista") que, previendo que cobrarían con mucha demora, sobrevaluaban sus trabajos y renegociaban a la baja la obra o el bien a entregar, hacía que la más mínima tarea a realizar tuviera costos estratosféricos.

Por otra parte, el mensaje del gobierno, que en medio de la hiperinflación se convirtió en creencia generalmente aceptada, fue siguiendo estrictamente el libreto escrito por Williamson que se dio en llamar "Consenso de Washington". La lógica cartesiana de este decálogo convenció a la población, hasta entonces reacia a desprenderse de los activos públicos adquiridos con el esfuerzo de varias generaciones ("las joyas de la abuela"), de que un administrador privado lograría mejores precios, que los empleados públicos excedentes (caricaturizados peyorativamente por el actor Antonio Gasalla) se reubicarían en puestos

verdaderamente productivos y el gobierno dejaría de desviar ingentes recursos al mantenimiento de sociedades del Estado que no prestaban servicios de la calidad esperada (“Los ferrocarriles cuestan un millón de pesos por día”).

En cuanto a los sindicatos, que habían sido encarnizados opositores a la enajenación de empresas del Estado, fueron cediendo, en primer lugar por la situación objetiva que se vivía y, en segundo término, por el otorgamiento del 10% de las acciones de cada empresa privatizada, en concepto de Programa de Propiedad Participada. Si la compañía daba ganancias, los trabajadores tendrían participación en ellas, como lo marca la Constitución Nacional. Se comenta que la “patria sindical” tenía razones adicionales, pero no las detallaremos.

Así, se comprueba la veracidad del supuesto en que nos basamos. Todos los actores sociales concordaban en que la situación era insostenible y había que “soltar lastre” antes de que el navío se fuera definitivamente a pique.

b) El segundo supuesto afirmaba que la “captura del Estado” viene operándose en las privatizaciones desde que se redactaron los contratos de concesión y continuó a través de las sucesivas renegociaciones.

A través de los datos analizados, se aprecia que las tarifas de los servicios privatizados habían sufrido fuertes aumentos antes de la entrega en concesión o venta, pero esto no fue suficiente para los adjudicatarios.

Luego, el orden en que se realizaron las tres acciones imprescindibles para privatizar, según postulan los estudiosos del tema (diseño del marco regulatorio, creación y puesta en funcionamiento del Ente Regulador y entrega de la empresa) no fue seguido en todos los casos e, incluso cuando así se hizo, como en el caso de OSN, las obligaciones no se cumplían y los entes de control funcionaban deficientemente.

	<b>Orden postulado por los teóricos</b>	<b>Marco regulatorio</b>	<b>Ente regulador</b>	<b>Privatización</b>
Orden seguido en las privatizaciones de los principales servicios de utilidad pública	Telecomunicaciones	Privatización	Marco Regulatorio	Ente regulador
	Ferrocarriles	Privatización	Marco Regulatorio	Ente regulador
	Electricidad	Marco Regulatorio	Privatización	Ente regulador
	Gas Natural	Marco Regulatorio	Privatización	Ente regulador
	Agua y Saneamiento	Marco Regulatorio	Ente regulador	Privatización
	Concesiones viales	Privatización	Ente regulador	---

Tanto el sector eléctrico como el gasífero fueron privatizados por Ley del Congreso, pero según los elementos aportados, el Ente Regulador se creó después de la licitación. Por otra parte, como hemos visto, cada ley tiene su



Decreto Reglamentario y aunque redactadas en forma sutilmente ambigua son notables las brechas existentes entre la Ley y su reglamentación. Esto supondría el reemplazo de una norma mediante un instrumento de mejor jerarquía.

Por otra parte, del análisis de los datos surge que ni siquiera esos decretos reglamentarios y contratos más favorables para los operadores (cuyas diferencias con los pliegos de licitación hemos destacado más arriba) se cumplieron cabalmente. En casos como la distribución eléctrica, la redacción de los contratos dejaba grietas ("agujeros estructurales") por donde los prestadores introducían demandas no previstas o eludían sanciones.

Así, en general, pero especialmente en los casos estudiados, a poco de la privatización comenzaron los reclamos por aumento de tarifas, por una parte y, por la otra las sanciones por falta de cumplimiento de las metas estipuladas. Destaquemos que el servicio de distribución de electricidad fue pasible de menos sanciones que el de provisión de agua (tal vez a causa del buen estado de la infraestructura eléctrica) hasta la debacle de Edesur en 1999.

Es preciso reconocer que la tarifa promedio de electricidad disminuyó un 10,9% entre marzo de 1992 y diciembre de 1998, pero también que ello se debe al reordenamiento en la estructura de precios relativos del sector, a la desindustrialización operada en el período y, fundamentalmente, al elevado grado de hidraulicidad verificado en las regiones donde se ubican las principales represas hidroeléctricas del país, lo que indujo, al incrementar significativamente la oferta de energía eléctrica, una disminución en su precio mayorista. Este es uno de los motivos por los cuales, hasta el apagón de 1999, la privatización del sector eléctrico solía presentarse como el caso "ejemplar" o "modelo" a seguir, dentro del vasto programa privatizador encarado por la Administración Menem.

Dado que, al igual que en la mayoría de los servicios públicos, existe una estrecha correlación entre los niveles de consumo y los ingresos de los distintos hogares, puede inferirse que el sector que menos se benefició con el reordenamiento de los precios del mercado eléctrico fue el conformado por los segmentos de la población con menores ingresos.

En el caso del agua, si bien la única ley en que se basa es la de Reforma del Estado, los sucesivos decretos y resoluciones de privatización se hicieron tal como indica la teoría moderna. Empero, aquí encontramos que los pedidos de

aumentos y los incumplimientos comenzaron a poco de la toma de posesión de la empresa, contraviniendo expresas cláusulas del contrato. El gobierno fue cediendo a las presiones y modificó reiteradamente las metas a alcanzar y los plazos para cumplirlas y condonó las multas aplicadas por el ETOSS. Esta concesión, de dimensiones colosales, había sido, en su momento, objeto de elogios de parte del Banco Mundial, por su prolijidad y por el accionar del Ente Regulador. No obstante, cuando el gobierno reformuló el contrato por última vez, los funcionarios del ETOSS, como expresáramos, fueron apartados de la mesa de negociaciones.

En el corto plazo, como en las privatizaciones se utilizaron títulos de la deuda externa como forma de pago de los activos públicos a transferir, la reducción del endeudamiento externo sería su consecuencia natural. Pero, a poco de transferirse las EPE, se asistió a un creciente endeudamiento con el exterior por parte de los consorcios adjudicatarios, lo cual, luego de la salida de la convertibilidad causó reclamos de los consorcios, a los que se les dificultaba el pago de sus deudas. Algunas de las demandas, presentadas ante el CIADI, fueron dejadas sin efecto, pero otras subsisten y, en caso de obtener un fallo favorable a los consorcios, el Estado Nacional deberá afrontar nuevamente cuantiosas multas. La sociedad argentina volverá a "financiar" las EPE.

Con respecto al sector externo, en las privatizaciones asumieron un papel protagónico variables como el giro de dividendos, el denominado *management fee*, la sobrefacturación de las compras intracorporativas y la transferencia o "fuga" de capitales por parte de las empresas privatizadas y/o de quienes, en especial después de 1995, vendieron sus tenencias accionarias (con ingentes rentas patrimoniales y financieras). El endeudamiento externo asociado directa o indirectamente a las privatizaciones ha crecido sustancialmente superando holgadamente los US\$ 14.000 millones (valores nominales) de títulos de la deuda externa capitalizados en la primera mitad de la década del '90.

El aumento del pasivo podría ser producto de la confluencia de dos fenómenos: el incremento de la deuda pública (que, como los desequilibrios fiscales no se han resuelto, fue aumentando para encarar los crecientes subsidios concedidos a muchas de las empresas privatizadas) y el acceso privilegiado de los consorcios adjudicatarios de las privatizaciones al mercado internacional de capitales (asociado a sus elevados patrimonios y en particular al nulo riesgo

capitales (asociado a sus elevados patrimonios y en particular al nulo riesgo empresario vinculado a las elevadas tasas de rentabilidad). Dado ese escenario, las empresas privatizadas fueron reticentes a aportar recursos propios y tomaron créditos internacionales con tasas de interés y condiciones de pago muy favorables respecto a las domésticas. Así lideraron el endeudamiento externo, pero buena parte de esos créditos no se reinvertió sino que fue volcado a colocaciones financieras en la plaza local (por las excelentes tasas de interés en dólares) o al financiamiento de fusiones y adquisiciones, que les permitió consolidar su posición dominante en el mercado interno. El ejemplo que ofrecen las proveedoras de servicio telefónico, Telefónica y Telecom, resulta por demás ilustrativo.

Todas las acciones señaladas (aumentos de tarifas, reprogramación o cancelación de obras y endeudamiento externo para hacer colocaciones en el mercado de capitales interno), realizadas por casi todas las firmas prestadoras de servicios de utilidad pública configura una "captura del estado" en los términos definidos al principio de este trabajo: un acto de poder que logra instituirse en leyes, a fin de lograr beneficios particulares en detrimento del bien general.

c) El tercer supuesto aseveraba que, tras la crisis económica de fines de 2001, cambiaron varios de los actores no gubernamentales, pero sigue produciéndose la captura del estado. Los antiguos grupos se retiran, pero surgen otros nuevos, generalmente con fuerte vinculación con miembros del Poder Ejecutivo Nacional de turno y en capacidad de renegociar en beneficio propio.

Las condiciones particularmente favorables de las licitaciones, incluidas *ex profeso* para asegurarse la participación de inversores, las ventas prácticamente sin base, las renegociaciones, los retiros voluntarios pagados por el Estado (nueva causa de endeudamiento externo, porque los dineros provenían de préstamos del Banco Mundial), la "flexibilización laboral", la tercerización y subcontratación permitieron un fuerte descenso de los costos operativos, que en ningún caso fue traducido en una baja de las tarifas (ni siquiera en Aguas Argentinas, que estaba obligada por contrato). Tampoco se trasladaron a los usuarios las rebajas en impuestos, contribuciones y tasas, otorgadas mediante diversas resoluciones fiscales y de la autoridad de aplicación.

La ampliación del caudal de clientes y la cobertura de la demanda insatisfecha en materia de teléfonos, gas, electricidad, agua y transportes, por su

lado, mejoró aún más la rentabilidad de las firmas y, hasta 2002 permitió el giro al exterior de remesas que constituían parte importante del PBI de los países sedes de las empresas (el caso de España es emblemático).

No obstante, a partir de esa crisis, terminaron los “negocios paralelos” (como las inversiones de divisas a plazo, con elevados intereses) y la dolarización de las tarifas. Al mismo tiempo, se elevó la morosidad, se intensificaron los robos de insumos que interrumpían los servicios (en particular los cables de cobre de los tendidos eléctricos y telefónicos, aunque también se hurtaban medidores de agua o gas y las tapas de metal de las bocas de tormenta). Aumentó también el descontento popular, que reclamaba que las empresas repatriaran parte de los capitales para subsanar las deficiencias operativas.

En los casos estudiados y ejemplificados con Aguas Argentinas y Edenor y Edesur, las firmas se negaron recalcitrantemente a asumir el riesgo empresario o a reinvertir parte de sus ganancias, lo que redundó en graves falencias en las prestaciones. Tal como veinte años atrás, falta gas en invierno y energía eléctrica en verano, en el sector telefónico la instalación, lejos de realizarse “en 48 horas o no se la cobramos”, demora semanas, al igual que las reparaciones. El servicio de transporte ferroviario, renacionalizado en algunos casos y fuertemente subsidiado en el resto, es deplorable a juicio de los usuarios, produciéndose diariamente accidentes por el hacinamiento y, con frecuencia, violentas protestas de los pasajeros por la falta de prestación. Súbita escasez de combustibles aparece en épocas de cosecha; la falta de agua se hace sentir en verano y la de gas, en invierno. Esto último es particularmente perjudicial, puesto que la mayoría de las usinas térmicas se reciclaron para utilizar gas como combustible y, en consecuencia, al faltar el gas, decae la generación eléctrica.

La diferencia notable con la época previa a la privatización es que las falencias se dan más a menudo entre los sectores poblacionales con menor poder adquisitivo. Los cortes de luz son diarios en localidades del conurbano, mientras que en la Capital Federal sólo ocurren en los barrios periféricos. El transporte urbano de pasajeros padece del mismo mal: las líneas (sean de ferrocarril a nivel o subterráneo) que unen el centro de la ciudad con las zonas más pudientes funcionan mejor, mientras que las que se dirigen a zonas pobres del conurbano son las que peor performance tienen, sea en términos de frecuencia, calidad del material rodante, limpieza, seguridad y demás parámetros contemplados en el

contrato. En este último caso, para que la tarifa no aumente, no sólo las firmas no abonan el canon estipulado en el contrato sino que reciben subsidios superiores al millón de dólares diarios que, se decía, costaban los ferrocarriles antes de la privatización. El agua potable tiene calidad aceptable en la ciudad de Buenos Aires, tanto en lo referente al sabor y transparencia como a la presión. En los partidos del conurbano, por el contrario, existen graves problemas de distribución, presión y calidad. El excesivo nivel de nitritos presente en el fluido provisto en la zona sur del Gran Buenos Aires fue el último episodio denunciado antes de la rescisión del contrato con Aguas Argentinas por parte del gobierno. No obstante, una de las primeras resoluciones que tomó la nueva empresa AySA fue modificar ciertos parámetros, entre otros, el nivel de nitritos.

Es necesario poner de relieve que otro de los argumentos empleados a la hora de privatizar era que serían los usuarios del servicio los que solventarían su funcionamiento, ya que "un colla de la puna no tiene por qué subsidiar los subterráneos de Buenos Aires". Pese a la lógica cartesiana del razonamiento, esto sigue ocurriendo, a través de las transferencias del Tesoro Nacional a las prestadoras.

Obviamente, la rentabilidad actual es mucho menor que la previa a la crisis de fines de 2001 y, para algunos grupos empresarios, la prestación de servicios perdió en parte (o todo) su atractivo. Así, Astra, Pérez Companc, Soldati y otros grupos más antiguos abandonaron la explotación de empresas privatizadas para instalarse en otros sectores, y surgen nuevos actores, como mencionamos más arriba, llegados hace poco al mercado, con habilidad para encontrar oportunidades de compra a bajo precio y con contactos en los niveles apropiados como para conseguir aumentos, subsidios o renegociaciones.

## ***6.2 Hipótesis específicas***

a) Los consorcios ganadores están generalmente integrados por compañías que previamente habían sido proveedoras del Estado en esa u otra actividad.

En la gran mayoría de las privatizaciones de EPE, productoras de bienes o prestadoras de servicio, se hicieron presentes en las licitaciones los antiguos proveedores del Estado. En efecto, los grandes grupos empresarios tradicionales, que conformaban la "patria contratista" estuvieron presentes en el primer

momento, aunque no todas tuvieran la posición dominante, excepto en el sector ferroviario a nivel y subterráneo.

Esta circunstancia se ha analizado y detallado en el capítulo anterior, por lo que no nos extenderemos aquí sobre ese punto.

b) Las sociedades del Estado fueron entregadas libres de deudas, y fueron pagadas mayormente con títulos de la deuda externa fuertemente devaluados, llegándose a hipotecar o vender activos para abonar la parte en efectivo.

Como parte del proceso de privatizaciones, el Estado pudo rescatar títulos de la deuda externa que fueron entregados como parte del pago por las empresas compradoras de los activos públicos. Pero esta cancelación de deudas fue insignificante comparada con los pasivos que el gobierno argentino se vio obligado a absorber.

De la información que hemos analizado surge que, como producto de las privatizaciones, el gobierno nacional pudo recuperar títulos de la deuda externa por un monto equivalente a los 14.000 millones de dólares, de lo cual se desprende un efecto neto negativo cercano a los 6.000 millones de dólares (ello surge de la diferencia entre los pasivos de las empresas estatales absorbidos y los bonos de la deuda recuperados). Es importante tenerlo en cuenta, por cuanto uno de los argumentos centrales que se empleó para impulsar y convalidar el programa privatizador fue la posibilidad de reducir la carga de la deuda pública sobre las cuentas fiscales.

No obstante, a efectos de apreciar en su totalidad los efectos financieros resultantes de las privatizaciones para el Estado, sería necesario tener en consideración los impuestos, especialmente a la Renta, pagados por las empresas adjudicatarias. Ese gravamen, hacia 1999, daba cuenta de aproximadamente el 5% del total recaudado en el país. Además, durante la primera década, las transferencias del Tesoro Nacional a las empresas fueron sustancialmente menores a las que venía realizando.

c) La privatización fue determinada mayormente por decretos del Poder Ejecutivo, sin intervención del Congreso de la Nación con Entes de Control creados luego de la firma de los contratos.

Esta premisa básica de la teoría de las privatizaciones no se cumplió más que en dos casos: los de la electricidad y el gas. Para realizar esas concesiones se

dictaron leyes, aunque la premura que la situación imponía hizo que los debates fueran pocos y superficiales. También hay que recordar que el oficialismo tenía mayoría propia en ambas cámaras. En el resto de los casos, fueron los decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo los que rigieron las enajenaciones, aunque contaban con el respaldo de la Ley de Reforma del Estado.

En cuanto a las leyes, destaquemos que deben ser reglamentadas por un decreto y que, en varios de los casos analizados, en el Decreto Reglamentario se ignoraban o modificaban aspectos de las leyes. Vimos que lo mismo ocurrió con los Pliegos de Bases y Condiciones, reiteradamente "retocados" en los Contratos.

Pese a la falta de debate de la mayoría de las iniciativas privatizadoras, no todas las cesiones realizadas por decreto resultaron deficientes. Fue destacable, por ejemplo, la actuación del ETOSS en el diseño del marco regulatorio y el control de Aguas Argentinas

d) Los monopolios no naturales que trataron de desmantelarse en la etapa de privatización, se fueron reconstituyendo durante las subsiguientes etapas de renegociación o de recomposición de los consorcios propietarios o contratistas.

Los ejemplos analizados extensivamente más arriba eximen de mayores comentarios, siendo el caso emblemático el del sector eléctrico, con la concentración de los segmentos de generación, transporte y distribución en manos del Pampa Holding. La española Endesa está en una situación similar, aunque la cuestión aún no está zanjada.

### **6.3 Hipótesis general**

La hipótesis general que formulamos rezaba: *"La corrupción, bajo la forma de 'captura del Estado', ha tenido fuerte presencia en el proceso de privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos, ha sido funcional y eficiente para afectar directamente su funcionamiento actual y ha favorecido a individuos y grupos empresarios en detrimento de la calidad de servicio, de otras empresas, del erario nacional y de la sociedad en general"*.

Los actores presentes en la "captura del Estado", como hemos visto, son el Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los empleadores (cámaras empresarias, grupos económicos, holdings), las asociaciones de trabajadores (sindicatos, federaciones y confederaciones). A su vez, el Poder

Ejecutivo se vale de Entes Reguladores para controlar el funcionamiento de las empresas, en especial las prestadoras de servicios de utilidad pública. No debemos olvidar a los políticos no oficialistas, que pueden prestar apoyo o trabar iniciativas del gobierno.

Para capturar el Estado, los diferentes actores se valieron de un abanico de procedimientos que coinciden con los postulados en el marco conceptual.

En efecto, en múltiples ejemplos pero especialmente en los casos estudiados en profundidad, la relación entre los funcionarios encargados de redactar los pliegos de bases y condiciones y los antiguos proveedores del Estado permitió que en la documentación se incluyeran cláusulas que beneficiaban a los grupos nacionales y, más tarde, durante la redacción de los Contratos, se dejaban lagunas o grietas normativas en aspectos críticos que, de este modo, quedaban sujetos a interpretación y remitían a las posibilidades de reducir costos, retrasar o evitar inversiones y aumentar utilidades. También se afirma que algunos oferentes recibían información anticipada sobre exigencias de los Pliegos y Contratos. No se ha podido demostrar, pero hay fuertes presunciones de que los grupos empresarios realizaron donaciones y obsequios abiertos o encubiertos, tangibles o intangibles a partidos políticos y autoridades de diversos niveles (corrupción legal, ilegal y burocrática).

Esto fue posible porque los actores contaban con una sólida organización, que permite la captura legal, y también con abundantes patrimonios que posibilitaban la captura ilegal mediante dádivas o sobornos.

Los sindicatos también contribuyeron a la captura del Estado, cooperando con las comisiones legislativas y ejecutivas y ubicando a miembros leales en puestos clave, recibiendo a cambio, por lo menos, el 10% de las acciones bajo la forma de Programa de Propiedad Participada (corrupción legal y burocrática). Anteriormente, como eran fuertes y estaban bien organizados, habían empleado la estrategia de la *confrontación*, mediante huelgas y manifestaciones de diverso grado de violencia para oponerse a las privatizaciones. La fuerte presencia del partido Justicialista en los principales sindicatos los acercó al gobierno cuando un miembro de dicho partido, Carlos



Menem, accedió a la primera magistratura. La estrategia cambió, entonces, convirtiéndose en *cooperación*.

Respecto de la relación del Gobierno con la opinión pública, aparte de percepción de desintegración del Estado que tenía la población durante la hiperinflación, las persuasivas palabras de Menem y las explicaciones técnicas detalladas de su ministro de Economía fueron recogidas por los medios de comunicación que, con escasas excepciones, apoyaban o, al menos, aceptaban resignadamente la enajenación del patrimonio nacional. Las medidas (y los periodistas que las apoyaban), que durante el anterior gobierno habían sufrido violento rechazo, en la Administración Menem, por convencimiento o por espanto (parafraseando a Borges), se aprobaron rápido y sin oposición. Vemos nuevamente que una estrategia de *confrontación* muta a una de *cooperación*.

Aunque algunos miembros de la oposición política denunciaron las irregularidades que luego se hicieron evidentes, no se hubo mayores acciones legales tendientes a evitar el proceso privatizador.

También podemos observar el proceso desde las agrupaciones de actores. Las *reglas* que regulan el accionar de los grupos de presión y los aportes pecuniarios a los partidos políticos fueron dejadas de lado sin discreción alguna, tanto por parte de los consorcios oferentes en las licitaciones como por los sindicatos. Por esa razón, afirmamos que, desde esta óptica, la captura fue claramente ilegal.

En cuanto a los *recursos*, los oferentes, sobre todo los grupos locales, contaban con *información*, recolectada a lo largo del extenso período en que habían sido proveedores del Estado, además de su *expertise* en todo lo referente a los procesos burocráticos y la manera en que se desarrollan en nuestro país. Esos *assets* fueron fundamentales a la hora de la captura legal, porque permitieron influir sobre la redacción de las normativas y usar su experiencia en licitaciones anteriores para la presentación de documentación de forma que satisficiera los criterios nacionales.

En cuanto a la calidad de los contactos con que contaban los grandes grupos de la "patria contratista" (también denominada "posición en la red"),

no podía ser mejor. Amén de tener fluida relación con la mayoría de los funcionarios "de carrera" (*contactos indirectos*) de las entidades a privatizar, contaban con una aceptada relación con los funcionarios políticos (*contactos directos*). Esa posición de privilegio permitía, en caso de falta de cooperación entre funcionarios políticos y de carrera, la creación de "agujeros estructurales" que facilitan la estrategia de captura.

Desde el punto de vista del modelo Principal-Agente, los ciudadanos (principales de los políticos y clientes de las empresas) aceptaron pasivamente el cambio de reglas de juego por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo (agentes de los ciudadanos y principales de los reguladores). Sólo muy tardíamente los usuarios, ante la inacción del Gobierno y los Reguladores, se agruparon en asociaciones de defensa de sus derechos vulnerados.

Los Reguladores (agentes del poder político y principales de las prestadoras) tuvieron una actuación, por decir lo menos, tibia y desganada (corrupción burocrática), excepto en los casos en que la población, enardecida por los sufrimientos que padecían por los incumplimientos flagrantes o el funcionamiento intolerable de las empresas, como en el gran apagón de 1999. En esos casos, la presión de la población obligó al Ente de Control a aplicar fuertes multas y el Poder Político aceptó la situación y se puso la cabeza de las protestas antes que los damnificados "pidieran sus cabezas". Así se logró cambiar las reglas del juego, esta vez en beneficio de la ciudadanía.

Las empresas reguladas (agentes del gobierno, cliente del regulador e, indirectamente, agente del usuario), que en un principio controladas por sociedades extranjeras, casi todas europeas, habían empleado todos los mecanismos que menciona la literatura (diplomacia, soborno, fraude) para presionar (por no decir "extorsionar") al poder político y lograr modificaciones en las condiciones pactadas en los contratos, siempre en beneficio de los prestadores, sea en materia de tarifas o realización de obras (corrupción burocrática y corrupción legislativa). Lograron su cometido casi siempre, obteniendo utilidades calificadas de "extraordinarias" por muchos estudiosos las que, junto con el negocio paralelo de tomar créditos a tasa baja en el extranjero para, en lugar de invertirlos, colocarlos en la plaza local que

otorgaba grandes intereses, permitieron remitir a sus casas matrices ingentes sumas y repartir a sus accionistas excelentes dividendos por casi una década.

Esta situación duró hasta la crisis de fines de 2001. La brutal ruptura del modelo precedente y la declaración de la Emergencia Económica, junto con la pesificación y el aumento de la morosidad y el fraude impidieron que continuara la bonanza y, cuando las prestadoras comprobaron que los mecanismos empleados anteriormente ya no daban (ni darían) resultado, luego de agotar las vías de presión de gobierno a gobierno, iniciaron demandas ante los organismos internacionales de solución de diferendos, el CIADI o el UNCITRAL (vía legal), solicitando indemnizaciones millonarias por los cambios en las reglas de juego, provocados por una crisis económica real.

Las resoluciones de los mencionados organismos aún no se han dictado o no se encuentran firmes, por lo que muchas las empresas extranjeras optaron por aceptar una renegociación de los contratos (que todavía no ha comenzado), y normativas transitorias dictadas por el Poder Ejecutivo, a cambio de retirar o suspender las demandas internacionales. Otros grupos foráneos transfirieron sus paquetes accionarios a nuevas compañías locales, como hemos visto, y se retiraron del país. Lo mismo hicieron las grandes firmas nacionales "tradicionales" que, al considerar agotado el negocio, se concentraron en otras actividades.

Las compañías locales compradoras, según mencionamos más arriba, si bien son mucho más nuevas en el mercado que las "tradicionales", se caracterizan por el dominio de la "ingeniería financiera" y por sus fluidas relaciones con los principales miembros del actual Poder Ejecutivo. Su apuesta parece ser la utilización de esas dos importantes virtudes para lograr el saneamiento de las prestadoras y la recolección de los frutos de la renegociación que deberá realizarse luego de años de postergación.

Si las circunstancias no cambian, observaremos nuevamente la "captura del Estado", esta vez por parte de nuevos actores, pero siempre con las perniciosas consecuencias que ya ha sufrido la sociedad argentina.

## 7. CONCLUSIÓN

Del análisis pormenorizado de los casos, sus actores, estrategias y consecuencias, surge que nuestra hipótesis, lamentablemente para la ciudadanía, se verifica y, lo que es todavía peor, podría volver a ocurrir.

La "captura del Estado" ha resultado en grupos económicos muy beneficiados y grupos sociales muy perjudicados, sobre todo los de menor poder adquisitivo. En lugar de contar con nuevas y más extensas redes de provisión domiciliar de gas y agua, la población de menores recursos padece aumentos en los precios de algunos bienes esenciales, como la garrafa de gas o el agua embotellada.

Los argumentos empleados por el Gobierno para justificar la enajenación del patrimonio nacional (mejoramiento de las prestaciones, disminución de tarifas, menor cantidad de fallas e incidentes, celeridad en la tramitación, buena atención al público, participación de la ciudadanía en Audiencias Públicas antes de tomar decisiones que modifiquen las reglas de juego), no se han cumplido cabalmente.

Cierto es que, en comparación con la situación imperante desde la década del '70, que se agravó aún más en los '80, algunos servicios de utilidad pública mejoraron mucho, como es el caso de los teléfonos. Las empresas telefónicas, con una gran inversión, reemplazaron las antiguas centrales analógicas por digitales, hicieron tendidos de fibra óptica y agrandaron el número de líneas, llegando a instalar teléfonos dentro de las 48 horas de solicitado el servicio, cuando antes se esperaba veinte años para acceder a la prestación. No obstante, en zonas periféricas son frecuentes los robos de cables de cobre, que dejan sin servicio a vastas áreas durante largo tiempo.

La electricidad, racionada y con cortes programados durante la presidencia de Alfonsín, tuvo un desempeño mucho mejor desde su privatización hasta 2004, en parte por el esfuerzo de las empresas y también por la profunda desindustrialización que sufrió el país en la década del '90. Cuando la actividad tuvo un rápido crecimiento, las mayores demandas no encuentran satisfacción y se producen frecuentes apagones, a veces diarios, especialmente en zonas donde la población es de escaso poder económico.

En cuanto al agua y saneamiento, la nueva empresa mixta AySA modificó, como dijimos, los parámetros de calidad del agua y promete encarar obras postergadas en las zonas más carenciadas. El agua potable y los desagües se mantienen estables en la mayoría de los barrios de la Ciudad de Buenos Aires, aunque en muchas zonas del conurbano la calidad y presión del fluido es deficiente. Otro de los problemas es la subida de las napas freáticas en la zona sur del conurbano y la falta de desagües pluviales apropiados incluso en zonas adineradas de la Capital Federal, que provocan inundaciones.

También, luego de un período de bonanza, al no cumplirse con la regla de oro del productor petrolero (descubrir nuevos yacimientos que provean de reservas suficientes como para al menos equiparar las ventas realizadas durante el año), no poner en operación nuevos yacimientos en los últimos tiempos e incluso desatender los oleoductos (por la mirada cortoplacista que sólo le permitía ver el escaso consumo del fluido durante los años de desindustrialización), cuando la industria local comenzó a demandar más gas, se produjo una crisis, que afectó a hogares y grandes consumidores, particularmente las industrias que se habían reconvertido abandonando la electricidad y los combustibles líquidos para pasar a emplear gas.

Este fue otro factor que incidió negativamente en la provisión de electricidad, ya que por ser el gas un elemento tradicionalmente "barato" en la Argentina (que se venteó durante décadas, por no darle uso) la mayoría de las usinas térmicas utiliza este fluido para mover sus turbinas. Las usinas nucleares estuvieron trabajando al límite de su capacidad, omitiendo incluso salidas de servicio para mantenimiento, mientras que las hidroeléctricas no entregaron todo su potencial a causa de la irregularidad de las precipitaciones. Otras muchas industrias que empleaban combustibles líquidos también reconvirtieron sus instalaciones para emplear gas.

Por otra parte, la firma española Repsol, propietaria de la antigua YPF, aprovechando el poco uso de gas durante la época de mercados abiertos y fábricas cerradas, firmó contratos de exportación a Chile, país que no cuenta con provisión suficiente propia y, a causa de antiguos diferendos con Bolivia, no puede comprar gas a este último país. El incumplimiento de los contratos generó roces diplomáticos con el país trasandino.

En consecuencia, ante la imperiosa necesidad de destinar la mayor cantidad posible de gas a la industria y a la generación de energía eléctrica, se implementó un plan de "premios y castigos" para quienes no pudieran disminuir su consumo de electricidad y gas al menos un 5% con respecto a igual bimestre de 2003. Debió importarse gas de Bolivia (cuyo precio fue bastante superior al local) para uso doméstico (y, según dicen algunas fuentes bien informadas, para vendérselo a Chile), y fuel oil de Venezuela (cuya calidad no condice con la necesaria para las turbinas de nuestras usinas). A esto hay que agregar que la guerra en Irak y la posición adoptada por Venezuela hicieron que el precio del barril de petróleo se disparara a niveles nunca vistos, arrastrando los precios locales de combustibles, por tratarse de una *commodity*. Este incremento incidió en el de la generación de energía eléctrica y, consiguientemente, arreciaron los pedidos de elevación de tarifas domiciliarias. Las industrias que compran gas o electricidad directamente a los productores ya habían sufrido ajustes, diferentes según el contrato que hubieran cerrado, pero incluso las que tenían contratos fijos padecieron recortes en el suministro.

Bolivia anunció que incrementaría el precio del gas a vender a la Argentina en por lo menos un 45%, y se está trabajando en el acondicionamiento del gasoducto que acercaría el fluido desde el norte del país a la zona central, donde se localiza la mayoría de las industrias y los consumidores residenciales y comerciales. No obstante, un resonante caso de corrupción que salpicó a funcionarios gubernamentales y a la empresa sueca contratada para la realización de la obra (Skanska) viene demorando su terminación. Escasea el gas-oil y, en el interior del país, se expende a precios superiores a los vigentes en la Capital Federal. Ante la perspectiva de una cosecha record de trigo y soja, el sector agrario se inquieta frente a la posibilidad de no contar tonel combustible necesario para levantarla.

Los grandes usuarios de electricidad recuerdan que el presidente Kirchner afirmó tener un "plan B", y ahora esperan que no tenga que utilizar el "plan C" de "Cortes" o el "D", de "Desconexión).

Todo esto, en especial el plan de ahorro de energía eléctrica PUREE, que castiga los mayores consumos nos recuerda a la década de los '80, con sus cortes de luz programados, y a la de los '90 cuando el argumento empleado

para promocionar las privatizaciones era justamente que las empresas, para aumentar sus ingresos, proveerían de abundantes servicios, dados los beneficios de la economía de escala. Últimamente se promueve el canje, en hogares y oficinas, de lámparas incandescentes por otras "de bajo consumo".

El caso de los ferrocarriles, pese a los ingentes subsidios que reciben, el servicio es generalmente de bajísima calidad, pero al igual que lo que sucede con el agua, la luz, el gas y los teléfonos, los servicios tienen mayor calidad y continuidad en las zonas habitadas por los sectores sociales de mayores recursos ("mejor servicio a la demanda pudiente"). Este fenómeno se aprecia a simple vista en los ferrocarriles. Es abismal, por ejemplo, la diferencia en calidad de la prestación del ferrocarril Roca, que se dirige a la empobrecida zona sur del conurbano (cuyas fallencias provocaron revueltas populares que prácticamente destruyeron la estación cabecera de Constitución, recién remodelada) con el Mitre, que une Retiro con la acaudalada zona norte.

No obstante, el Congreso sigue postergando el tratamiento de numerosas leyes, entre ellas la que versa sobre la regulación de los servicios públicos. El proyecto de ley al respecto procura fijar un marco regulatorio de los servicios públicos, fijando nuevas reglas de juego con las empresas concesionarias, con quienes el gobierno aún no concluyó la renegociación de los contratos que incluirán un nuevo marco tarifario. Según las fuentes consultadas "el tratamiento de la iniciativa quedó estancado debido a la falta de interés de la propia Casa Rosada". El avance en este polémico tema es muy lento y se prevén posibles modificaciones en los aspectos más controvertidos para las privatizadas, como los artículos que restringen los aumentos automáticos de tarifas y que limitan al polisémico concepto de "razonables" las ganancias que podrán obtener los operadores en el mercado.

A modo de reflexiones finales podríamos decir que la implementación de políticas públicas es un tema de reciente aparición en la literatura especializada. Pareciera que, anteriormente, los especialistas se hubieran obsesionado con la formulación de las políticas, dejando los "detalles prácticos" a los administradores.

Pero hay general acuerdo en centrar la aparición, en abundancia y en calidad, de este tipo de literatura y de preocupación a principios de los '70, a raíz del análisis de ciertos fracasos producidos en la aplicación de

determinadas propuestas programáticas de los demócratas norteamericanos durante las administraciones de Kennedy y Johnson, brillantes obras de ingeniería social pero ajenas a las graves dificultades que comportaba su puesta en práctica. Luego se pudo comprobar que el cambio de administración, de demócrata a republicana, no implicaba una sustancial mejora en los niveles de eficacia de las políticas emprendidas. Empero, quedó ya en pie una nueva manera de abordar la problemática de los programas o políticas públicas (*public policy*).

Lo más importante, sin embargo, no es la constatación de un fracaso, sino la necesidad de plantearse el problema de la puesta en práctica de las políticas públicas de manera específica, separándolo de la fase de toma de decisiones.

Si a esa percepción le añadimos las crecientes dificultades económicas provocadas por la crisis de finales de 2001, tendremos algunas referencias más concretas para explicar la gran expansión de ese campo de análisis. En efecto, no se trataba ya sólo de superar los obstáculos que se contraponían a la consecución de determinados objetivos, sino de maximizar la eficiencia de los servicios públicos o, lo que es lo mismo, conseguir los máximos resultados con los menores recursos posibles.

Estas consideraciones que conectan el estudio y el desarrollo del análisis de las políticas públicas con las esperanzas defraudadas de los reformadores sociales no tienen únicamente valor cognoscitivo, sino que facilitan el mejor entender el cambio de perspectiva producido, desde posiciones racionalistas a visiones, por así llamarlas, más incrementalistas y escépticas.

El principal foco de interés es la "complejidad de la acción conjunta", la enorme cantidad de órganos de la administración, niveles de gobierno y grupos afectados que están inmersos en todo proceso de implementación de un programa y sin cuyo asentimiento o, incluso, sin cuya colaboración activa, no pueden alcanzarse los objetivos buscados.

En nuestro país hay que destacar la falta de control del proceso de la puesta en práctica por parte de los decisores, así como de los legisladores que, pese a contar con una Comisión de Seguimiento de las Privatizaciones, porque "no supieron, no pudieron o no quisieron", no han tomado parte activa



en la supervisión del funcionamiento de los Entes de Control y las empresas prestadoras de servicios.

La parte positiva es que, después de la emergencia económica de fines de 2001, cobraron mucha fuerza organizaciones de defensa de los derechos de los usuarios (algunas antiguas, pero inactivas, y otras nuevas) que, apelando a la Justicia o al Defensor de Pueblo de la Nación o de la Ciudad, movilizándose para concientizar al resto de la sociedad y realizando múltiples tareas de divulgación de los derechos de los consumidores harán más difícil la dócil aceptación de la sociedad de una nueva "captura del Estado".

Estas entidades, además, pueden desempeñar un importante papel en el control de la corrupción y, en especial de los mecanismos de captura, denunciando maniobras que, incluso si son "legales" son "ilegítimas", porque perjudican al conjunto de la sociedad.

En resumen, el estudio de la puesta en práctica de las políticas públicas, así como el análisis en general de las mismas, puede permitirnos salvar la distancia entre la "política anunciada" y la "políticamente efectivamente implementada".

Este puede ser uno de los aportes de estudios como el presente: intentar trabajar en el espacio existente entre el "decir" y el "hacer", entre los "proyectos" y las "realidades"; lo que, en definitiva, favorecería la siempre importante credibilidad de la política y de los poderes públicos.

Queda aún por descubrir la manera de atacar las vulnerabilidades de las estructuras que favorecen la corrupción y la "captura del Estado", deshaciendo las redes, separando agrupamientos y aunando a los actores para evitar los "agujeros estructurales" que permitan que se filtren acciones desviadas.

Ese proceso, que consideramos básicamente un cambio de mentalidad que deje de admirar la "viveza criolla" para pasar a emular al que cumple sus deberes ciudadanos, es una asignatura pendiente en la sociedad argentina.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- Abler, R. y Adams, J., 1977. "The Industrial and Occupational Structure of the American Labor Force". *Papers in Geography*. Pennsylvania State University.
- Allen, J., 1988. "Towards a Post-industrial Economy?" in Allen, J. y Massey, D. (comps.) *Reestructuring Britain. The Economic in Question*. Open University/Sage. Londres.
- Andrieu, Pedro E., 1993. *Desarrollo, Política Económica y Social y Reforma del Estado*. Buenos Aires: BAPRO,
- Andrieu, Pedro E., 1995. "Fiscal Adjustment and Economic Modernization: some thoughts after the devaluation in Mexico". Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Estocolmo,
- Andrieu, Pedro E., 1997. "Modernización Económica y Reforma del Estado en Argentina desde 1989: algunos aspectos pendientes", **in** *Anales del II Congreso Interamericano sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. CLAD, Caracas.
- Andrieu, Pedro E., 1998. "Desmembramiento, Federalismo y Descentralización en Argentina: Algunos aspectos institucionales y fiscales - la hora de los municipios". Ponencia presentada en el III Congreso Internacional del CLAD, Madrid,
- Andrieu, Pedro E., 1998. "Key Issues and Emerging Trends in Public Administration" Programme in Public Administration and Finance, 14th. session (New York, May 4-8,).
- Andrieu, Pedro E., 1998. "Reform of the Judiciary System in Argentina". **in** *Conference on Making Democracy Work*, University of London. Londres.
- Andrieu, Pedro E., 1998. *Una nueva gestión pública para América Latina* CLAD. Caracas.
- Andrieu, Pedro E., 1999, "Governance in Argentina" **in** Grupo Internacional de Trabajo sobre Gobernabilidad: "Governance - Concepts & Applications". Bruselas: IIAS,
- Andrieu, Pedro E., 1999. "Centralización y Descentralización en Argentina". Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, CLAD, México.
- Andrieu, Pedro E., 1999. *Reforma y Modernización del Estado Nacional Argentino*. La Plata: Editorial de la UNLP.
- Andrieu, Pedro E., 2000 *Materiales para el Análisis de la Modernización y Reforma del Estado y las Políticas Públicas*, Edit. CECE UBA.
- Andrieu, Pedro E., 2001 "Argentina: economía, estado y sociedad civil - gobernabilidad y reformas". Ponencia, presentada en el VI Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, CLAD. Buenos Aires
- Andrieu, Pedro E., 2002 "La Crisis Social y la Cuestión Fiscal" en *Revista Tramas*, Fac. de Periodismo y Comunicación Social, UNLP, noviembre.

- Andrieu, Pedro E., 2002. *Argentina: Sociedad, Economía y Estado*: Ed. Economizarte. Buenos Aires
- Andrieu, Pedro E., 2006. *Economía, Sociedad y Estado*. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
- Appel, Hilary 2002. "Corruption and the collapse of the Czech transition miracle", *East European Politics and Societies* 16:3.
- Appel, Hilary y Gould, John, 2000. "Identity politics and economic reform. Examining industry-state relations in the Czech and Slovak Republics", *Europe-Asia Studies* 52 (Enero).
- Appel, Hilary, 2003 "Corruption and the collapse of the Czech transition miracle", *East European Politics and Societies* 16:3.
- Archimbault, E., 1987. "The Family and the Dynamics of Personal Services" in Akehurst, G. y Gadrey, J. (comps.) *The Economics of Services*. Cass. Londres.
- Ariño Ortiz, G., 1995. "Teoría y práctica de la regulación para la competencia". Ponencia presentada al Seminario sobre Regulación de los Servicios Públicos Privatizados. Universidad de Belgrano, 5 al 7 de septiembre.
- Ariño Ortiz, Gaspar, 1993. *"Economía y Estado"* Abeledo Perrot. Buenos Aires
- Ashwin, Sarah y Clarke, Simon, eds. 2003. *Russian Trade Unions and Industrial Relations in Transition* Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Attila Agh e Ilonszki Gabriella, eds. 1996. *Parliaments and organised interests. The second steps*. Hungarian Centre for Democracy Studies. Budapest.
- Aubert M. y Trogan P., 1975. "Les gains de productivité dans les services traditionnels et modernes". in *Economie et Statistique* N° 55. Abril.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín, 2001. "Las privatizaciones en la Argentina: desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias" Ponencia presentada en el Primer Congreso de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, 30 de agosto al 1 de septiembre.
- Ball, Alan R. y Millard Frances, 1986. *Pressure politics in industrial societies*. Macmillan Education. Basingstoke.
- Barcet, A. y Bonamy, J., 1985. "Services rendus aux entreprises et dynamique du système productif" in de Bandt, J. (comp.) *Les services dans les sociétés industrielles*. Economica. París.
- Barnes, Andrew, 2005. "Comparative theft. Context and choice in the Hungarian, Czech, and Russian transformations 1989-2000", *East European Politics and Societies*. 34:6
- Barra Rodolfo, 2001 "El modelo privatizador". Diario "La Nación", 3 de junio, página 16.
- Bartoli, P. y Boulet, D., 1990. "Conditions d'une approche en termes de régulation sectorielle: le cas de la sphère viticole" in *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, No. 17.

- Bastiat, Frédéric, 1848. Artículo publicado en el *Journal des Débats*. Paris, 25 de septiembre.
- 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. Area de Economía y Tecnología.
- Baumgartner, Frank R. y Leech, Beth, 1998. *Basic interests. The importance of groups in politics and in political science*. Princeton University Press, Princeton.
- Baumol, W., Panzar, J. y Willig, R., 1982. *Contestable markets and the theory of industry structure*. Harcourt, Nueva York.
- Becker, Gary, 1983 "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics* 98.
- Bhagwati, Praeger; Jadish N., 1984 "Splintering and disembodiment of services and developing nations", *The World Economy*, No. 7, junio.
- Bielsa, Rafael, 1962. "*Principio de Régimen Municipal*", Abeledo Perrot. Buenos Aires.
- Bielsa, Rafael, 2000. *Los conceptos jurídicos y su terminología*. Lexis Nexos. Buenos Aires.
- Birch, M. H. y J. Haar, eds. 2000, *The Impact of Privatization in the Americas*, North-South Center Press. Miami
- Blazyca George, Rapacki Ryszard (eds.), 2001. *Poland into the new millennium* Edward Elgar, Cheltenham.
- Blumer, H., 1969. *Symbolic interactionism: perspective and method*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs.
- Boehm, F. y Olaya J., 2005. "Opportunities for Corruption in Public Contracting Auctions and Ways to Address Them-The Role of Transparency in Bidding Processes", Working Paper, European Workshop on "Auctions and Public Service Procurement". Paris, Abril.
- Boehm, F. y Polanco, J., 2003. "Corruption and Privatization of Infrastructure in Developing Countries", Working Paper 1, Transparency International's Integrity Pacts and Public Contracting Programme
- Boehm, F., Olaya, J. y Polanco. J., 2005. "Privatization and Corruption" in von Weizsäcker E. U., Young, O. y Finger M. (eds.), *Limits to Privatization: How to Avoid Too Much of a Good Thing*. Earthscan Publications. Londres.
- Boehm, Frédéric, 2005. "Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos". *Revista de economía institucional*. Vol.7, no.13, diciembre.
- Borja Gómez, Jaime Humberto, 1999. *Ciencias sociales*. Editorial Santillana. Bogotá.
- Boyer, R., 1990. "Les problèmes de la régulation face aux spécificités sectorielles" in *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, No. 17.

- Braibant, J., 1982. "Le tertiaire insaisissable?" *Economie et Statistique* No .1946, julio-agosto. París.
- Browning , Harley L. y Singlemann, Joachim, 1975. *The Emergence of a Service Society: Demographic and Sociological Aspects of the Sectoral Transformation of the Labor Force in the U.S.A.* Springfield, Va.
- Browning, H. y Singelmann, J., 1978. "The transformation of the U.S. Labor Force: The Interaction of Industry and Occupation" *in Politics & Society*, 8, Nos. 3-4.
- Buchanan, J. M. y Tullock, G., 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy.* University of Michigan Press. Ann Arbor
- Bunge, Mario, 1976 *La investigación científica.* Ariel. Barcelona
- Bunge, Mario, 1985. *Epistemología.* Ariel. Barcelona.
- Burt, Ronald S., 1992. *Structural holes. The social structure of competition.* Harvard University Press, Cambridge.
- Caiden, Gerald E., 2007. *Where Corruption Lives.* Cambridge University Press. Cambridge, MA.
- Calvo, Alicia, 1994. "La transferencia inapropiada de tecnología y sus efectos sobre el trabajo: el caso del Premetro de la ciudad de Buenos Aires" Tesis de maestría (FLACSO)
- Calvo, Alicia. 1995 "La transferencia inapropiada de Tecnología y sus efectos sobre el trabajo" CEIL-PIETTE. [www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/calvo .pdf](http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/calvo.pdf)
- Calvo, Alicia, 2000. "Calidad y productividad en los servicios privatizados: el caso de Metrovías". Tesis de maestría (CEA, UBA).
- Calvo, Alicia, 2002. "El Estado capturado". Revista Encrucijadas. Año II, núm. 19 de mayo. Universidad de Buenos Aires.
- Carciofi, Ricardo, 1990. "La Desarticulación del Pacto Fiscal: una interpretación sobre la evolución del Sector Público argentino en las dos últimas décadas". Documento de Trabajo CEPAL No. 36. Buenos Aires.
- Cassagne Juan Carlos, 2005. "*Procedimiento y Proceso Administrativo*", Lexis Nexos, Abeledo Perrot, (ed) Buenos Aires.
- Cassane Juan Carlos y Ariño Ortiz, Gaspar, 2005. "*Servicios Públicos, Regulación y Renegociación*", Lexis Nexis (ed), Buenos Aires.
- Castells, M., 1989. *The Informational City.* Basil Blackwell. Beverly Hills.
- Cave, M. et al., eds., 2002., *Handbook of Telecommunications Economics.* Kumarian Press. Bloomfield
- CEPAL, 1995 "Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios: retos y oportunidades para América Latina y el Caribe" (LC/R.1588), Santiago de Chile.
- Chevalier, J. M., 1987. *Le service public.* París. PUF.

- Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique, 1986. "El sector público en la planificación del desarrollo". Siglo XXI. México.
- Clark, C., 1941. *The Conditions of Economic Progress*. MacMillan. Londres.
- Clark, C., 1941. *The Conditions of Economic Progress*. MacMillan. Londres.
- Cohen, S., y Zysman, J., 1987. *Manufacturing Matters: The myth of the Post-industrial Economy*. Basic Books. New York.
- Colmeiro, Manuel (1876), "*Derecho Administrativo*", Carlos Baylly Bailliere (ed), Madrid.
- Costas, A. y Bel, G., 2005 "Changing Objectives and Formulas in Privatization Policies" **in** *Administration & Society*; 37:
- Crowley, Stephen, 1995. "Between class and nation. Worker politics in the new Ukraine", *Communist and Post-Communist Studies* 27:1.
- Dalton, M., 1964. "Preconceptions and methods in *Men who manage*" **in** Hammond, P. (comp.) *Sociologists at work*. Basic Books. New York.
- Daniels, W. y Moulaert, F., 1991. *The Changing Geography of Advanced Producer Services*. Belhaven Press. Londres.
- de Bandt, J., 1985. "La productivité dans les activités de service: sens et non sens" **in** *La productivité dans les services*. Cahiers du Programme Mobilisateur Technologie, Emploi, Travail. No. 1. Ministère de la Recherche. Paris. Junio.
- de Bandt, J., 1985. *Les services dans les sociétés industrielles*. Economica. París.
- Deppe, Tatur, 2004. "Reconstitution and Marginalisation". *Communist and Post-Communist Studies* 35
- Devlin, R., 1993. "Las privatizaciones y el bienestar social" **in** *Revista de la CEPAL* No. 49. Abril.
- Downs, A., 1957 "An Economic Theory of Political Action in a Democracy", *Journal of Political Economy* 65, 2.
- du Tertre, C., 1989. *Technologie, flexibilité, emploi: une approche sectorielle du post-taylorisme*. L'Harmattan.
- du Tertre, C., 1994. "Le changement du travail: le rôle majeur des "relations de services"". *Document IRIS*. París.
- du Tertre, C., 1995. "La dimension sectorielle de la régulation" **in** Boyer, R. y Shillard, Y. (comp.) *Théorie de la Régulation. L'Etat des savoirs*. La Découverte. París.
- Eiglier, P. y Langeard, E., 1987. *Servuction, le marketing des services*. MacGraw-Hill. París.
- Escudé, Carlos, 2006. "From Captive to Failed State: Argentina under Systemic Populism, 1975-2006" *The Fletcher Forum of World Affairs*. Vol. 30:2 Verano.
- Estache, A. y Martimort, D., 1999. "Politics, Transaction Costs, and the Design of Regulatory Institutions", World Bank Policy Research Working Paper 2073.

- Evans, Peter B., 1997. "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization" *World Politics* - Volumen 50, No. 1, Octubre, pp. 62-87. The Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- Evans, R., 1995. "Customer Rights and Company Duties: a Framework". Conferencia dictada en el Centre for the Study of Regulated Industries. Londres
- Felcman, Isidoro, 1991 *Reforma del Estado: propiedad pública, gestión privada y descentralización de servicios*. Editorial Galerna. Buenos Aires.
- Fischer, A., 1935. *The Clash of Progress and Security*. MacMillan. Londres.
- Fisher, A., 1935. *The Clash of Progress and Security*. MacMillan. Londres.
- Foot, N. y Hatt, P., 1953. "Social Mobility and Economic Advancement". **in** *American Economic Review*. Vol. 43, pp. 364-378.
- Frey, L., 1975. "L'occupazioni nella attività terziarie". *Cuaderni di Economia del Lavoro*, 2. Milano.
- Frye, Timothy, 2002. "Capture or exchange? Business lobbying in Russia". *Europe-Asia Studies* 54. Noviembre.
- Fuchs, Victor R, 1977. "The Service Economy", *General Series*, No. 87, Nueva York.
- Fusch, V., 1968. *The Service Economy*. National Bureau of Economic Research. Columbia University Press. New York.
- Gadrey, J., 1985. *Société de service ou self-service? Examen du cas français*. WP 14. Johns Hopkins European Center. Lille.
- Gadrey, J., 1986. "Productivité et evaluation des services: la construction sociale du produit". Rapport de Recherche pour le Ministère de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur. Diciembre.
- Gadrey, Jean, 1990. "Rapports sociaux de service: une autre regulation" in *Revue Economique*, Vol 41, No. 1. Enero.
- García, C., 1993 "La Economía de los servicios en la sociedad post-industrial" **in** *Zona Abierta* 65/66. Madrid.
- García, C., 1993. "Conceptos y Clasificaciones en la Economía de los servicios" **in** *Zona Abierta* 65/66. Madrid.
- Gerchunoff Pablo y Guillermo Canovas 1995. "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica" **in** *Desarrollo Económico*, vol. 34, No. 136.
- Gerchunoff, P. 1992. Privatizaciones en la Argentina. Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- Gershuny, J. y Miles, I., 1983. *The New Service Economy*. Pinter. Londres.
- Gershuny, J., 1978. *After Post-industrial Society? The Emerging Self-Service Economy*. MacMillan. Londres.
- Giddens, A. y Mackenzie, C. (comps.) *Social Class and the Division of Labour*. Cambridge University Press. Cambridge

- Goldthorpe, J., 1982. "On the Service Class: Its Formation and Future" **in** Giddens, A. y Mackenzie, C. (comps.) *Social Class and the Division of Labour*. Cambridge University Press. Cambridge
- Green, A., 1985. "The Development of Market Services in the European Community, the United States and Japan". *European Economy*, 25,
- Greenfield, H., 1966. *Manpower and the Growth of Producer Services*. Columbia University Press. New York.
- Greskovits, Bela, 1998. *The political economy of protest and patience*. Budapest: Central European University Press.
- Groisman, E., 1995. "Interés actual de la noción de servicio público". Mimeo.
- Harter, Stefanie y Easter, Gerald, eds. *Shaping the economic space in Russia*. Aldershot, Ashgate.
- Hayword, S. y Rodrigues, J., 1994. "Un nuevo paradigma para la gestión pública" **in** Kliksberg, B., *El rediseño del perfil del Estado. Una perspectiva internacional*. INAP. México. Fondo de Cultura Económica.
- Hellman Joel S., Jones, Geraint y Kaufmann Daniel, 2000. "Seize the State, Seize the Day. State Capture, Corruption, and Influence in Transition". Policy Research Working Paper. The World Bank. World Bank Institute. Governance, Regulation and Finance Division. Septiembre.
- Hellman, Schankerman, 2005. "Intervention, corruption and state capture". *Romanian Journal of Political Science* N° 60.
- Hepworth, E., 1987 "Information Technology as Spatial Systems" **in** *Progress in Human Geography*. Vol. II. Basic Books. New York.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, Pilar, 2003. *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill. México.
- Hilderbrand, Mary E., Grindle, Merilee S., 1997. "Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?" **in** Grindle, Merilee S., ed., *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard University Press. Boston, MA.
- Hill, T.P, 1977. "On goods and services", *Review of Income and Wealth*, 23 de diciembre.
- INAP, 1996. *Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados: los casos del servicio de Gas Natural, Electricidad y Agua Potable*. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigaciones. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento No. 57.
- Jackiewicz, Irena, 1996. "Solidarity in a double role. Political representation and pressure group, 1991-1994", **in** Agh, Attila y Ilonszki, Gabriella (eds.), *Parliaments and organised interests. The second steps*. Hungarian Centre for Democracy Studies, Budapest.
- Jiménez Castro, Wilburg, 1963. Introducción al estudio de la teoría administrativa. Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Johnston, J., 1975. "A Macro Model of Inflation". *Economic Journal*. vol. 85, 338, junio, pp. 288-308.



- Katouzian, M., 1970. "The Development of the Service Sector: A New Approach". *Oxford Economic Papers*, 22.
- Keane, J. (comp.) *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Kerstin Zimmer, 2004. "The captured region. Actors and institutions in the Ukrainian Donbass", **in** Tatur, Melanie, ed. *The making of regions*. Wissenschaftsverlag, Wiesbaden.
- Kliksberg, B., *El rediseño del perfil del Estado. Una perspectiva internacional*. INAP. México. Fondo de Cultura Económica.
- Kollman, Ken, 1998. *Outside lobbying*. Princeton University Press, Princeton.
- Kotkin Stephen y Sajo Andras, eds., 2002. Political corruption in Transition. Central European University Press. Budapest.
- Kramer, Mark, 2002. "Collective protests and democratization in Poland 1989-1993. Was civil society really rebellious?", *Communist and Post-Communist Studies* 35.
- Krommenacker, R., 1984. *World-Trade Services: The Challenge of the Eighties*. Dedham. Londres.
- Krueger, A., 1974. "The Political Economy of the Rent-seeking Society", *American Economic Review*, 64.
- Kubicek, Paul, 2000. *Unbroken ties. The state, interest associations and corporatism in post-Soviet Ukraine*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Kubicek, Paul, 2002. "Civil Society, Trade Unions and Post-Soviet Democratization. Evidence from Russia and Ukraine", *Europe-Asia Studies* 54.
- Laffont, J. J. y Tirole. J., 1991. "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture", *Quarterly Journal of Economics*, November.
- Ledeneva, Alena y Kurkchian, Marina, (eds.), 2005. *Economic crime in Russia*. Kluwer, La Haya.
- Loewenstein, Karl, 1965. "Teoría de la Constitución", Ariel (ed) Madrid.
- Long, M- Weil P.-Braibant, G, Delvovè, P- Genevois B (1993) "Les grands arrêts de la jurisprudence administrative", Sirey (ed), Paris.
- Lovelock, C., 1983. "Classifying services to gain strategic market insight". *Journal of Marketing*, vol. 46, verano.
- Mairat, H., 1993. "La ideología del servicio público" **in** *Revista de Derecho Administrativo* No. 14. Buenos Aires.
- Majone, G. y La Spina, A., 1993. "El Estado regulador". **in** *Gestión y Política Pública*. Vol. II No. 2, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México, julio-diciembre
- Maljar, Daniel Edgardo, 1998. "Intervención del Estado en la prestación de servicios públicos", Hammurabi. Buenos Aires.

- Marienhoff, Miguel S., 1947. "Caducidad y Revocación de la Concesión de Servicios Públicos", Valerio Abeledo. Buenos Aires.
- Martimort, D. 1999. "The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs", *Review of Economic Studies* 66, 4.
- Martinelli, F., 1991. "A Demand-orientated Approach to Understanding Producer Services" in Daniels, P. y Moulaert F. (comps.) *The Changing Geography of Advanced Producer Services*. Belhaven Press. New York. Belhaven Press. New York.
- Massey, D., 1984. *Spatial Division of Labour. Social Structures and the Geography of Production*. MacMillan. Londres
- Maurino, Gustavo y Sigal, Martín, 2005. "Las acciones colectivas", Lexis Nexis. Buenos Aires.
- McMenamin, Ian, 2000. "How 'post-communist' are business interest associations in Poland?" Ponencia presentada en la Conferencia Anual de BASEES, Cambridge.
- Miles, J., 1985. *The Service Economy and Socio-Economic Development*. University of Sussex.
- Ministerio de Economía. Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, 2001. "El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del Balance de Pagos".
- Momigliano, F. y Siniscalco, D., 1980. "Terziario totale e terziario per il sistema produttivo" in L. Pasinetti (comp.). *Il terziario nella società industriale*. Franco Angeli. Milán.
- Myant, Martin y Smith, Simon, 1999. "Czech trade unions in comparative perspective", *European Journal of Industrial Relations* No. 103.
- Myant, Martin, 2002 "Employers' interest representation in the Czech Republic". *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 32:1.
- Myrdal, Gunnar, 1961. *El Estado del futuro*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Nicolaidis, Phedon, 1989. *Liberalizing Service Trade: Strategies for Success*, Londres, Routledge/Royal Institute of International Affairs
- Nye, Joseph, 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review* 61. Junio.
- Offe, C., 1985 "The Growth of the Service Sector" in Keane, J. (comp.) *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics*. Cambridge University Press. Cambridge.
- OIT, 1994. *Services: A Handbook*, Ginebra.
- Olson, M. *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.
- Osborne, D. y Plastrick, Meter, 1998. *La reducción de la burocracia*. Buenos Aires: Paidós,
- Oszlak, O., 1992. "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras". Ponencia presentada al IX Congreso Nacional de la Administración Pública. Mendoza.

- Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K., 1998. "Capacidad Regulatoria del Estado en la Argentina". Documento del Area de Investigación de Privatización y Regulación de Servicios Públicos de la Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar, 2005. *La reconstrucción del Estado*. Subsecretaría de Función Pública. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Panków, Irena, 1996. "The main actors on the political scene in Poland", in Agh, Attila y Ilonszki, Gabriella, eds. *Parliaments and organised interests. The second steps*. Hungarian Centre for Democracy Studies. Budapest.
- Panków, Irena, 2000. "Trade unions and politics", in Janina Frentzel-Zagórska, Jacek Wasilewski (eds), *The second generation of democratic elites in Central and Eastern Europe*. Institute of Political Studies, Varsovia.
- Pasinetti, Luigi, 1986. "Muttamenti nella struttura del sistema produttivo e integrazione tra industria e terziario" in Pasinetti, L. (comp.) *Muttamenti strutturali del sistema produttivo. Integrazione tra industria e settore terziario*. Il Mulino. Milán.
- Peltzman, S., 1976. "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics* 19,
- Petit, Pascal, 1985. "Progrès technique, croissance et tertiarisation" in *Cahier "Services" du Programme Mobilisateur "Technologie, Emploi, Travail"*. Ministère de la Recherche. Paris. Junio.
- Petit, Pascal, 1986. *Slow growth and the service economy*. France Pinter. Londres.
- Pleines, Heiko, 2006. "Social partners and captors". *Romanian Journal of Political Science*. No. 62.
- Pleines, Heiko, 1998. "Energy in Ukraine". Financial Times Energy, London.
- Pleines, Heiko, 2000. "Down, out and forever desperate? The role of coal miners' protests in Russian politics", in Harter, Stefanie y Easter, Gerald, eds. *Shaping the economic space in Russia*. Aldershot, Ashgate.
- Pleines, Heiko, 2000. "Large-scale corruption and rent-seeking in the Russian banking sector", in Ledeneva, Alena y Kurkchian, Marina (eds.), *Economic crime in Russia*. Kluwer, La Haya.
- Pleines, Heiko, 2003. *Manpower and Politics in Russia*. LIT, Münster.
- Pleines, Heiko, 2005 "The political economy of coal industry restructuring in Ukraine", mimeo
- Pleines, Heiko, 2006. "Social partners and captors". *Romanian Journal of Political Science*. No. 62.
- Pleines, Heiko, 2006. *The political economy of coal industry restructuring in Ukraine*. Kluwer, La Haya.
- Popper Karl, 1959. *The Logic of Scientific Discovery*, Hutchinson, Londres.
- Porat, M., 1977. *The Information Economy*. U.S. Bureau of Commerce. Washington, D. C.
- Posada, Adolfo (1912) "*La republica Argentina*", Victoriano Suárez. Madrid.

- Posner, R. A., 1974 "Theories of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science* 5,
- Posner, R. A., 1975 "The Social Costs of Monopoly and Regulation", *Journal of Political Economy* 83.
- Przeworski, A., 1996. "Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal – agente". Seminario Internacional Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado. BID – ONU. Brasilia, 16 – 17 de mayo.
- Puglisi, Rosaria, 2003 "The rise of the Ukrainian oligarchs", *Democratization* 3.
- Quiroga Lavié, Humberto (1998), *¿Es eficiente el sistema jurídico?* Ciudad Argentina (ed), Buenos Aires.
- Quiroga Lavié, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel, Cenicacelaya, María de las Nieves, 2001. "*Derecho Constitucional Argentino*", Rubinzal-Culzoni. Buenos Aires.
- Quirós, Herminio J y Emiliani, Rafael P., 1992 "*Derecho Administrativo*", Valerio Abeledo (ed), Buenos Aires.
- Rangeon, F., 1986. *L'ideologie de l'interêt général*. París. Gallimard.
- Reed Quentin, 2002. "Corruption in Czech privatization", **in** Kotkin Stephen y Sajo Andras, eds., 2002. Political corruption in Transition. Central European University Press. Budapest.
- Riddle, Dorothy I., 1986. *Service-Led Growth: The Role of the Service Sector in World Development*, Praeger. Nueva York.
- Rose-Ackerman, Susan, 1996 "The Political Economy of Corruption Causes and Consequences", *Public Policy for the Private Sector* 74. World Bank. Washington D.C.
- Rose-Ackerman, Susan, 2005. "Democracia y "Alta" corrupción". UNESCO.
- Rostow, W., 1960 *The stages of Economic Growth*. University Press. New Haven.
- Sammartino, Patricio Marcelo E., 2003. "*Principios Constitucionales del Amparo administrativo*", Lexis Nexos. Buenos Aires.
- Sappington, D. E., "Price Regulation", **in** Cave, M. et al., eds., *Handbook of Telecommunications Economics*. Hutchinson, Londres.
- Sassen, S., 1991. *Global Cities: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press. New Jersey.
- Savas, Emanuel S., 2000. *Privatization and Public Private Partnerships*. Chatham House Publishers. N. York
- Scott, A. y Storper, M., 1988 *Production, Work and Territory. The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*. Unwin Hyman. Boston.
- Segbers, Klaus (ed.), 2003. *Explaining post-Soviet patchworks*. Ashgate. Aldershot.
- Serova, Evgeniia, 2001 "Actors in agro-food policy. Who shapes outcomes?" **in** Segbers, Klaus, ed., *Explaining post-Soviet patchworks*. Ashgate. Aldershot.

- Shelp, R. et al., 1984. *Service Industries and Economic Development. Case Studies in Technological Transfer*. Praeger. New York.
- Sherman, Roger, 1989. *The regulation of monopoly*. Cambridge University Press. Cambridge, MA.
- Siffreddi, Silvia M., 2006. "Los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública y Sector Público" in Andrieu, Pedro E., *Economía, Sociedad y Estado*. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
- Simon, Herbert, 1957. *Administrative behaviour*, Macmillan. New York.
- Singelmann, J., 1974. "The Sectorial Transformation of the Labor Force in Seven Industrialized Countries: 1920-1960". Tesis doctoral. The University of Texas. Austin.
- Singelmann, J., 1978. *From Agriculture to Services. The Transformation of Industrial Employment*. Sage Publications. Beverly Hills.
- Spota Alberto Antonio (1971) "*Democracia Directa y Semi Directa en Suiza*", Plus Ultra (ed), Buenos Aires.
- Stanback, T. y Noyelle, T., 1983. *The Economics Transformation of American Cities*. Rowman and Allanhead. Totowa (NJ).
- Stanback, T., 1979. *Understanding the Service Economy*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- Stanback, T., Bearse, P., Noyelle, T. y Karasek, R., 1981. *Services, The New Economy*. Rowman and Allanhead. Totowa
- Stark, David y Bruszt, László, 2001. "One Way or Multiple Paths: For a Comparative Sociology of East European Capitalism" in *American Journal of Sociology*, volumen 106.
- Stark, David y Bruszt, László, 1998, *Post-socialist pathways*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Stephen Kotkin, Andras Sajo (eds.), 2002. *Political corruption in Transition*. Central European University Press, Budapest.
- Stewart, R., 1981. "Regulation, innovation and administrative law: a conceptual framework" in *California Law Review*, vol. LXIX.
- Stigler, G. J., 1971. "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 1.
- Stiglitz, Joseph E., 2002. *Globalization and its Discontents*. W.W. Norton & Company. New York
- Stoffaes, C., 1995. *Services Publics: Question d'avenir*. París. La Documentation Française.
- Storch, H., 1815 *Cours d'économie politique ou exposition des principes qui déterminent la prospérité des nations*. A. Pluchart et Cie. San Petersburgo
- Sweeney, G., 1987. *Innovation, Entrepreneurs and Regional Development*. St. Martin's Press. New York.
- Szczerbiak, Aleks, 2002. "The Polish Peasant Party. A mass party in post-communist Eastern Europe?" *East European Politics and Societies*, 28:4.

- Tatur, Melanie (ed.) 2004. *The making of regions*. Wissenschaftsverlag, Wiesbaden.
- Taylor, S. y Bogdan, R., 1992. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Ed. Paidós. Barcelona.
- Thwaites Rey, Mabel (2001) *Alas rotas. La política de privatización y quiebra de Aerolíneas Argentinas*. Temas Grupo Editorial. Buenos Aires.
- Toffler, Alvin, 1979. *La tercera ola*. Plaza y Janés. Madrid.
- Tobelem, A. (1993) *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI). Manual de Operaciones*. División de Administración del Sector Público, Departamento Técnico Región América Latina y el Caribe. Publicaciones Ocasionales de LATPS N° 9
- Torre, J. y Gerchunoff, P., 1988. "El papel del Estado" **in** Revista Idea. Buenos Aires. Mayo.
- Torres, G., 2000 "The Tortuous Road to Privatization in Venezuela", **in** M. H. Birch y J. Haar, eds., *The Impact of Privatization in the Americas*, North-South Center Press. Miami
- Trogan, P., 1985. "La mesure de la productivité des services marchands" **in** Cahier "Services" du Programme Mobilisateur "Technologie, Emploi, Travail". Ministère de la Recherche. Paris Junio.
- Tullock, G., 1967. "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft", *Western Economic Journal* 5.
- Vickers, J. y Yarrow, G., 1991. *Un análisis económico de la privatización*. México. Fondo de Cultura Económica.
- von Weizsäcker E. U., Young, O. y Finger M. (eds.), 2005. *Limits to Privatization: How to Avoid Too Much of a Good Thing*. Earthscan Publications. Londres.
- Weber, Max, 2006. *El político y el Científico*. Prometeo. Buenos Aires.
- Williamson, John, 2004. "A Short History of the Washington Consensus", Ponencia presentada en el Forum Barcelona 2004.
- Wise, Charles R., Trevor L. Brown, "The separation of powers in Ukraine", *Communist and Post-Communist Studies* 32 (1999), 23-44.
- Wisner, Alain., 1995. *Quand voyagent les usines. Essai d'anthropotechnologie*. Syros. París.
- Wlodzimierz, Panków y Gáciarz Barbara, 2001."Industrial relations in Poland. From social partnership to enlightened paternalism?" **in** Blazyca George, Rapacki Ryszard, eds., *Poland into the new millennium* Edward Elgar, Cheltenham.
- Zimmer, Kerstin, 2004. "The captured region. Actors and institutions in the Ukrainian Donbass", **in** Tatur, Melanie (ed.) *The making of regions*. Wissenschaftsverlag, Wiesbaden.