

SOCIALES
en DEBATE 09

**Los servicios públicos en
la posconvertibilidad:**
una mirada desde la regulación estatal

MARIELA V. ROCCA

DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES (UBA). PROFESORA A CARGO DE LA MATERIA ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, MAESTRÍA EN INTERVENCIÓN SOCIAL, FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UBA.

La regulación estatal: desde la privatización a la renegociación de contratos

El proceso de reforma estructural, iniciado en la década del noventa, significó para el Estado argentino el abandono de su rol de productor para encarar el de regulador. El traspaso de los servicios públicos de la órbita estatal a la privada, conllevó la instauración de entes reguladores. Dichos organismos debían ser autárquicos e independientes para brindar previsibilidad al ajuste contractual Estado-empresa. No obstante, las compañías no demandaron un marco de instituciones autónomas. La postergación o impedimento en la conformación e inicio de las funciones de los entes fue implícitamente negociada u ofrecida para asegurar condiciones favorables de operación y la obtención de rentabilidades extraordinarias (Vispo, 1999). La acción estatal en materia regulatoria se caracterizó por su segmentación, fragilidad e ineficiencia. La ausencia de una política general de regulación junto a las restricciones de diseño y de desempeño efectivo de los entes, resultó no sólo ineficiente sino también funcional a la consecución de intereses sectoriales. Al no haber existido un proceso de institucionalización uniforme —cada organismo regulador poseía aspectos particulares en lo que respecta principalmente a su conformación y funcionamiento— se dificultó tanto la implementación como la articulación de mecanismos regulatorios efectivos. Esto generó problemas en el resguardo de los intereses de los usuarios y consumidores y significó menos controles para las prestatarias. Dada la situación de crisis social, política y económica, a comienzos de 2002, el gobierno a cargo de Eduardo Duhalde puso fin al régimen de Convertibilidad. Con la sanción de la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, se dispuso la pesificación de precios y tarifas, dejando sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste presentes en los contratos de la Administración Pública. El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) fue facultado para renegociar esos contratos, inclusive los de los servicios públicos privatizados. Asimismo,

se determinó el congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de esos contratos. Esta renegociación implicó tanto la revisión de las concesiones como de la política regulatoria desarrollada hasta ese momento. Sin embargo, el propósito con el que se había iniciado se encontró completamente desvirtuado a medida que fue desarrollándose. La reestructuración de la deuda argentina con los acreedores privados convirtió a los servicios públicos en “moneda de cambio” para acceder a la asistencia internacional. Tanto los gobiernos de aquellos países con participación en los consorcios como los organismos internacionales de crédito ejercieron importantes presiones para mantener las condiciones de privilegio que habían tenido las empresas. En lugar de encarar un proceso de renegociación integral, se pasó a considerar la adecuación parcial de los contratos mientras durase la emergencia económica.

Producido el cambio de gobierno en mayo de 2003, el presidente Néstor Kirchner prorrogó la vigencia de la Ley de Emergencia y el plazo para realizar las revisiones contractuales. A diferencia de la norma que la precedió, se dispuso que los acuerdos podrían abarcar aspectos parciales de los contratos de concesión o licencias. Estos acuerdos quedaron *ad referendum* del Congreso Nacional (CN) que, una vez cerrado los nuevos contratos, tendría un máximo de sesenta días para aprobar o rechazar la totalidad de lo pactado, pero sin introducir modificaciones. Se estableció la posibilidad de que los acuerdos se ratificaran sin la manifestación expresa de las Cámaras.¹ En cuanto a la cuestión regulatoria, dada la disparidad de los marcos regulatorios existentes, cobró un nuevo impulso la necesidad de establecer un marco regulatorio general, a partir del cual, fijar un conjunto de condiciones que deberían cumplir todas las prestatarias.

El Proyecto de Ley (0043-PE-04) de Régimen Nacional de Servicios Públicos se remitió al CN en agosto de 2004 pero no se avanzó en su debate y perdió estado parlamentario en 2006. En un primer momento, el proyecto permaneció en suspenso hasta que concluyeran las negociaciones de la deuda argentina. Pasada esa coyuntura, no recibió impulso alguno para su tratamiento, por lo que pueden ser cuestionadas las verdaderas razones que lo motivaron.

¹ Ese mecanismo está prohibido por la Constitución Nacional (Art. Nº 82), que excluye en todos los casos la sanción tácita o *facta*.

Como señala Nahón (2006: 22): “¿[existió] voluntad sincera de cambiar el rumbo heredado o, por lo contrario, [fue una] estrategia para saldar en su favor la puja con los consorcios en el marco de la renegociación?”. La segunda opción parece ser la que más se ajusta a este proceso. El proyecto le resultó útil para presentarlo en ciertos momentos de la negociación y retirarlo en otros, pero no tuvo la intención de modificar la política regulatoria. Este análisis se refuerza si se considera que tampoco se revisaron los marcos que se habían dispuesto por decreto ni se dieron respuestas precisas respecto de la situación institucional de los entes reguladores.

La mayoría de ellos fueron intervenidos y, a diferencia de lo establecido en sus respectivas normativas, el nombramiento de las autoridades no se realizó por concurso público de antecedentes ni con la participación del CN en los casos requeridos, sino que fueron designados por el PEN. Considerando el trabajo de ACIJ (2008)², el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) fue intervenido en el año 2007 (Decreto N° 571/07) y continúa en esa situación hasta la actualidad (Decreto N° 222/14). Tras la renuncia de su primer interventor, quien lo sucediera permanece en el cargo desde diciembre de 2007. En el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) no se cumplió con la selección por concurso público ni participó el CN en el nombramiento de las autoridades. Desde junio de 2003 hasta diciembre de 2007, el máximo cargo designado fue el del vicepresidente. Recién a partir de esa fecha fue ocupada la presidencia. Asimismo su Directorio contó con menos integrantes de los cinco previstos (exceptuando el período 08/07/2008 al 19/03/2009 y el iniciado desde el 17/01/2014). Respecto del sector de agua y saneamiento, desde la creación del nuevo Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), en junio de 2007 y hasta septiembre de 2008, su Directorio estuvo a cargo del representante del Estado nacional. Por su carácter tripartito debía estar integrado también por los representantes de los gobiernos de la Ciudad Autónoma y de la Provincia de Buenos Aires. Hacia fines de 2008 se incorporó el representante de la Ciudad de Buenos Aires pero tras su fallecimiento en febrero de 2014, su conformación volvió a la que tuviera en su inicio. Permanece pendiente el nombramiento de su reemplazante y del

² Los datos referidos en este trabajo sirvieron como punto de partida para ampliar y actualizar los aspectos que aquí se presentan.

representante de la Provincia de Buenos Aires que nunca fue designado. Tampoco existió rotación en el cargo, la presidencia es ejercida por el mismo funcionario desde 2007. Tanto la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) como la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) se encuentran intervenidas por el PEN, la primera desde 2001 (Decreto N° 454/01) y la segunda desde 2002 (Decreto N° 521/02). En ambos casos, los plazos de las intervenciones fueron prorrogados en sucesivas oportunidades sin fijarse el momento de su culminación. En la CNRT la rotación de los interventores fue alta, a la fecha, se sucedieron nueve funcionarios. La CNC tuvo sólo tres cambios y uno de ellos estuvo vinculado a la renovación del gobierno. Su actual interventor preside el organismo desde 2004.

El rol de los entes reguladores: transformación y derrotero

El análisis anterior muestra que, desde la caída de la Convertibilidad, primó una gestión más centralizada y política de los entes. Se estableció directa o indirectamente la concentración de funciones regulatorias en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS).³ La regulación de los servicios públicos adquirió, hasta formalmente en algunos casos, una mayor cercanía al poder político y con ello, una mayor discrecionalidad. Este punto no debería ser cuestionado *per se* sino ser discutido dentro de un contexto más amplio, donde la participación e intervención estatal en el sector tiende a ampliarse a través de la reestatización de algunos servicios, el incremento de inversiones en infraestructura y el monto asignado en concepto de subsidios.

En la medida en que los consorcios privados pudieron mantener la prestación, el Estado no intervino directamente en la gestión. Esos servicios conservaron las condiciones de funcionamiento establecidas en la década de los noventa sin que fueran puestas en discusión. Ante el nuevo escenario macroeconómico, algunas de las firmas de capital extranjero integrantes de los consorcios decidieron transferir sus acciones a otras empresas extranjeras

³ Dicha injerencia dejó de ser completa en junio de 2012 cuando se incorporaron a la órbita del Ministerio del Interior competencias relativas al transporte público. Pasó a denominarse así, Ministerio de Interior y Transporte (Decreto N° 874/2012).

o nacionales.⁴ En otros servicios, debido a los problemas existentes en las empresas, y con ello en las prestaciones brindadas, la presencia estatal cobró relevancia a partir de reasumir las operaciones. El recurso a la reestatización fue utilizado en última instancia, ya que se buscaba que las compañías privadas continuasen con la prestación y que el Estado sólo se hiciera cargo de las inversiones en infraestructura. Entre ellos pueden mencionarse los casos de: Correo Argentino S.A., Transportes Metropolitanos Gral. San Martín S.A., Gral. Belgrano Sur S.A. y Gral. Roca S.A., Aguas Argentinas S.A., entre otros.

De acuerdo a los datos disponibles, entre 2003 y 2008 la inversión pública aumentó un 313% (de AR\$ 2.825 millones en 2003 se pasó a AR\$ 11.662 millones en 2008) (DPIPyEP, 2010). Las obras ejecutadas por el MPFIPyS para la mejora de los servicios públicos no quedaron al margen de esta expansión de la inversión. En obras viales la ejecución creció catorce veces respecto de 2003 (de AR\$ 477 millones pasó a AR\$ 6.698 millones), las de saneamiento e hídricas se incrementaron sesenta y tres veces (de AR\$ 20 millones pasó a AR\$ 1.264 millones) y cuatro veces (de AR\$ 237 millones pasó a AR\$ 928 millones), respectivamente. En materia energética, la inversión en diversas obras creció treinta y nueve veces respecto de 2003 (de AR\$ 131 millones pasó a AR\$ 5.102 millones), en líneas de alta tensión ésta se incrementó en seis veces en relación a 2004 (de AR\$ 91 millones se pasó a AR\$ 495 millones) y respecto de gasoductos y obras de generación el crecimiento fue de treinta y ocho veces más que en 2005 (de AR\$ 42 millones pasó a AR\$ 1580 millones). La inversión en infraestructura ferroviaria creció catorce veces desde 2004 (de AR\$ 68 millones a AR\$ 959 millones) (MPFIPyS, 2009). En lo que respecta a los subsidios otorgados, ASAP (2010) señala que el gasto efectuado en 2010 (AR\$ 48.032 millones) fue de un 47% más que en 2009 (AR\$ 32.682 millones). Específicamente este aumento fue impulsado por los subsidios otorgados al sector energético que representaron el 54% del total. A 2010, dicho sector recibió subsidios por un 63% más que en 2009, de AR\$ 15.944 millones pasó a AR\$ 26.022 millones. Las asignaciones al transporte (participaron en un 28% del total de los subsidios) crecieron en 2010 un 23% más que el año anterior (de AR\$ 10.849 millones a AR\$ 13.306 millones). Empresas públicas no vinculadas a estos sectores recibieron un 79% más de aportes que en

⁴ Para un análisis más exhaustivo de estos "cambios de manos" en las privatizadas, ver Azpiazu y Bonofiglio (2006).

2009, destacándose el monto otorgado a la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos S.A (AR\$ 1.854 millones, un incremento del 24% respecto de 2009).

Dado este contexto, ¿por qué mantener y hasta crear entes reguladores con restricciones de diseño y de funcionamiento efectivo, si por las nuevas condiciones parecen resultar irrelevantes? El pensar que constituyen “una mera formalidad a cumplir” no agota el interrogante sino que lo profundiza —¿dentro de qué esquema hay que cumplirlo?— y pone fundamentalmente de relieve la inexistencia de una clara estrategia regulatoria. Es en este sentido que está pendiente la definición de una política estatal donde el control normativo y social —sea la forma que adquiera (centralizada o descentralizada)— se conciba como condición para garantizar el buen funcionamiento de los servicios.

Reflexiones finales

En relación a los servicios públicos, el período de posconvertibilidad suscitó nuevos interrogantes. Con el proceso de renegociación de los contratos se presentó la posibilidad de replantear la relación con las empresas privatizadas y superar las deficiencias regulatorias heredadas. Sin embargo, dichas potencialidades no se han concretado. El impulso inicial dado a lo dispuesto por la Ley de Emergencia se fue diluyendo durante el transcurso de las renegociaciones. Aun cuando la disminución del peso de los compromisos externos (resolución del canje y cancelación anticipada de la deuda con el Fondo Monetario Internacional) brindó a los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner un escenario más propicio para discutir nuevas condiciones en el sector, éstas no se han planteado.

No se ha avanzado en la normalización y mejora del funcionamiento de los entes reguladores ni se han impulsado cambios respecto del esquema normativo (establecimiento de pautas regulatorias generales y revisión de los marcos dispuestos por decreto en la década pasada). Las nuevas cuestiones a considerar en relación a cómo se desarrollaría la gestión y regulación en los servicios reestatizados tampoco han sido problematizadas en profundidad. Los marcos establecidos en estos servicios fueron resultado de la readaptación de los anteriores. Esta tendencia hacia un régimen centralizado de gestión y regulación convive con estructuras descentralizadas que mantienen su vigencia formal pero presentan importantes limitaciones en su desempeño. Hasta el momento persiste un esquema híbrido

donde conviven herramientas, dinámicas y deficiencias heredadas de los años noventa con la participación más activa del Estado en el desenvolvimiento del sector. El esquema actual pone de relieve la necesidad de discutir y definir una clara estrategia para el sector en materia regulatoria y de control que abone a la sustentabilidad de los servicios en el mediano y largo plazo.

Bibliografía

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

<http://acij.org.ar/wp-content/uploads/Informe._Entes_de_control._Situacion_Institucional_Actual__2008.pdf>, visitado el 9 de junio de 2014.

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

Azpiazu, D. y Bonofiglio, N. (2006). "Nuevos y viejos actores en los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad". Buenos Aires, FLACSO-Área de Economía y Tecnología.

Dirección de Programación de la Inversión Pública y Evaluación de Proyectos (DPIPYEP) (2010). "La inversión pública 2003-2009. Una herramienta para el desarrollo". Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPYS) (2009). "Hacia el Bicentenario. Gestión 2008".

Nahón, C. (2006). "El estado del Estado. El desafío de los servicios públicos". En revista *Realidad Económica* Nº 219 (1/04 al 15/05), pp. 8-32.

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

Wainer, A. (2011). "Más allá del consejo monetario: grandes empresas". En revista *Problemas del Desarrollo*. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 42, 164, 99-126.

