
Propuestas de lineamientos de políticas públicas, medidas específicas y acciones tendientes a neutralizar los altos costos sociales de las privatizaciones

II.1. Formulación de medidas y acciones específicas de corto plazo. Lineamientos generales

Los importantes logros –en términos de los objetivos político-institucionales perseguidos– del vasto, acelerado y agresivo programa de privatizaciones desarrollado bajo la administración de Menem han devenido en una multiplicidad de heterogéneos impactos económico-sociales que, en su gran mayoría, requieren de urgentes soluciones y de los necesarios contrapesos que prioricen la equidad social por encima de la exorbitante transferencia de recursos hacia un reducido –y muy poderoso– número de agentes económicos. El entramado normativo, regulador e institucional bajo el que se han concretado tales privatizaciones demanda, necesariamente, una intervención pública superadora que pueda avanzar en una revisión integral de lo actuado durante los años noventa, en la búsqueda de nuevas –y distintas– dimensiones en cuanto al papel del Estado en su relación con los servicios públicos privatizados. Sin embargo, esto se lograría sólo a partir de un adecuado diagnóstico del desquicio jurídico heredado.

Como se desprende del conjunto de las consideraciones precedentes, la resolución de muchos de los problemas vigentes y de las imprecisiones e imprevisiones normativas –como la amplia gama de acciones u omisiones estatales tendientes a preservar o acrecentar las rentas de privilegio de las empresas privatizadas, la por demás atípica institucionalidad reguladora, el propio papel y diseño de las agencias reguladoras y de las correspondientes misiones y funciones de los respectivos entes, entre otros temas– demandará un esfuerzo colectivo que trasciende holgadamente los objetivos perseguidos por el presente estudio. En tal sentido, los desafíos son de una magnitud tal que sólo a partir de un trabajo mancomunado, con activa participación

social, podrán irse resolviendo. Sin duda ello requerirá, a la vez, la consolidación de un poder político-institucional capaz de enfrentarse –cuando no pueda consensuarse, en aras de la maximización de los potenciales beneficios sociales que deriven de la revisión de casi todo lo actuado en la materia– con algunos de los segmentos más sólidos del capital concentrado local.

En base a estos antecedentes generales, en la presente sección se procura formular ciertos lineamientos básicos de políticas públicas y, en algunos casos, de medidas y acciones específicas de corto plazo tendientes a minimizar –o neutralizar– una multiplicidad de costos sociales que no se condicen con las mejores prácticas internacionales en la materia (como la erosión local de las ventajas intrínsecas del sistema del *price cap*, la aplicación “atípica” de los factores de eficiencia que deberían transferirse a usuarios y consumidores –o, lo que es peor, la inexistencia de normas al respecto–, la llamada demora reguladora y sus consiguientes riesgos, la desatención oficial frente a la concentración y centralización del capital asociada a la actividad de las privatizadas, la sistemática condonación de los incumplimientos empresarios, la incorporación de la figura del “riesgo empresario” en paralelo con las referidas a la “razonabilidad” y “justicia” de las tarifas y las rentabilidades empresarias, etc.). Asimismo, en algunos temas se esbozan ciertas líneas de acción que seguramente requerirían de mayores precisiones analíticas y/o técnicas como para llegar a constituirse en propuestas de políticas y/o de medidas específicas.

Antes de encarar la fase propositiva del presente documento cabe incorporar un comentario de particular trascendencia. Dada la relativa contemporaneidad entre la elaboración final del mismo y la sanción en los primeros días de enero de 2002 de la Ley N°25.561 de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”, donde se incorpora una serie de artículos que directa –e indirectamente– tienden a replantear la relación Estado-empresas privatizadas y con frecuencia coinciden con algunas de las propuestas incluidas más adelante, se ha optado por lo que se consideró como la mejor resolución metodológica en términos de la presentación del documento y de sus resultados. En efecto, no casualmente el horizonte temporal del diagnóstico de situación del capítulo precedente se extiende hasta diciembre de 2001, sin alusión alguna a los cambios que pudieran haberse registrado en determinados puntos y/o sectores en los prime-

ros meses de 2002. Con ello se procura diferenciar claramente dos distintos escenarios. Por un lado, el emergente de la situación imperante hasta fines de 2001, haciendo caso omiso de las nuevas disposiciones que emanan de la Ley N°25.561. Por otro (como *addenda* al Capítulo II), el que surge a partir de esta última norma –siempre circunscribiendo el marco de análisis a las nuevas reglas que se relacionan con los servicios públicos privatizados– reconociendo a la vez, en este último caso, los aspectos que surgen directa y expresamente de la propia Ley y sus decretos reglamentarios y de aquellas disposiciones y acciones oficiales adoptadas hasta fines de junio de 2002, en el marco de la renegociación de los contratos que se desprende del Artículo 9 de la mencionada Ley.

Ello obedece a razones de muy diversa índole. En primer lugar, al momento de la elaboración de los términos de referencia y de la propia consecución del estudio, muy difícilmente podrían haberse previsto los acontecimientos que se sucedieron hacia fines de 2001, los que concluyeron con la asunción presidencial del Senador E. Duhalde el 1° de enero de 2002 y con la acelerada sanción de una Ley (como la N°25.561) que, por su contenido, trasciende holgadamente el tema aquí estudiado. La misma conllevó cambios decisivos en el plano macroeconómico, como el abandono del régimen de la Convertibilidad a partir de la devaluación del peso y la consecuente modificación del régimen de paridad “un peso = un dólar estadounidense”, con lo cual se tendió a la “pesificación” de la economía local. A ello se le suma, y ese sí será tema de análisis, el replanteo de las relaciones contractuales con las empresas privatizadas durante los años noventa que, en principio y en el marco de la propia devaluación, al menos apuntaban a revisar y renegociar todos los contratos vigentes.

En segundo lugar, ya en el plano metodológico y expositivo, muy difícilmente pueden formularse propuestas y a la vez contemplar y analizar si las mismas han sido consideradas –y en caso afirmativo, bajo qué formas específicas– a partir de la sanción de dicha ley y, en particular, en la propia renegociación con las distintas empresas prestarias de los servicios privatizados. En ese sentido, tal vez, algunas de las propuestas que emanan del presente estudio podrían parecer casi ociosas en tanto han sido retomadas plena o parcialmente por la Ley de Emergencia y sus decretos reglamentarios. No obstante ello, de la propia confrontación entre ambos escenarios –hipotético el pri-

mero, real el segundo— surgirán nuevos y enriquecedores elementos de juicio en torno a la relación Estado-empresas privadas responsables de la prestación de servicios públicos.

A partir de estas necesarias e insoslayables consideraciones aclaratorias previas respecto a la estructura del presente capítulo, las propuestas de políticas, medidas y acciones remiten a la reversión de los impactos negativos derivados de las privatizaciones sobre el futuro sendero evolutivo de la economía argentina.

Antes de puntualizar y fundamentar cada una de ellas cabe introducir dos breves comentarios. El primero remite a una somera consideración de los elementos sustantivos que caracterizan al sistema de *price cap* que, con sus muy diversos matices, ha sido aplicado en la regulación tarifaria en la Argentina. El segundo se vincula con la necesaria diferenciación, en el plano propositivo, de aquellas acciones y/o medidas de corto plazo respecto de aquellos lineamientos de políticas que, acorde con las anteriores, deberían sustentar una nueva y distinta relación Estado-empresas privatizadas-ciudadanía en general.

En la Argentina, en la generalidad de los servicios privatizados se ha venido aplicando —en su atípica versión doméstica— el sistema de regulación conocido como de *price cap*, o de precio tope o máximo¹. El mismo, desarrollado en la experiencia privatizadora inglesa, concentra la acción reguladora en los precios máximos que pueden percibir las empresas monopólicas por la prestación de los respectivos servicios; ello se contrapone a los criterios aplicados usualmente en

1. Las únicas excepciones, muy parciales y acotadas en su significación real, las brindan los ejemplos de la regulación inicial de las telecomunicaciones y la de la concesión del servicio de agua potable y saneamiento de la Ciudad de Buenos Aires y los principales partidos del conurbano bonaerense. En el primer caso, originalmente el Pliego de Bases y Condiciones contemplaba un mecanismo de determinación tarifaria por el que la tarifa básica de inicio de la gestión privada debía garantizar a las licenciatarias (Telefónica de Argentina S.A. y Telecom Argentina S.A.) una tasa de retorno mínima del 16%. Dicha cláusula no fue incorporada en los contratos de transferencia de la ex-ENTel, pasando a aplicarse directamente el sistema *price cap*. Por su parte, en el caso de la concesión a Aguas Argentinas S.A., dicho sistema fue aplicado (también con muy diversos matices) hasta fines de 1999 cuando las Resoluciones N°601 y N°602 de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente modificaron los criterios de regulación tarifaria.

los EE.UU., donde el control regulador se ha focalizado, histórica y preponderantemente, sobre las tasas de ganancias obtenidas por las empresas (mecanismo de *cost plus* o de tasa de retorno). En tal sentido, en el sistema inglés el eje de la regulación se centra en la evolución y en los ajustes de precios (y no en los precios mismos, los que son revisados periódicamente contemplando, ahora sí, las tasas de ganancias que se derivan de aquellos)². Se trata, en última instancia, de garantizar tarifas reales decrecientes a los consumidores cautivos de los servicios públicos.

Bajo este último sistema se fija un precio tope de las tarifas que es donde se concentra, a partir de allí, la regulación pública. En forma simplificada, a ese precio máximo se lo pondera periódicamente por un factor que conjuga, por un lado, la evolución de los precios domésticos (IPD) y, por otro, un llamado factor de ajuste (“X”, que se sustrae de aquél) asociado a la eficiencia empresarial³. Con ello se procura satisfacer diversos objetivos como, entre otros, que las ganancias de productividad de los monopolios se transfieran (por lo menos en parte) vía reducciones tarifarias (a partir de los ajustes derivados de la aplicación de ese coeficiente “X”) a los usuarios y consumidores, y que las respectivas tarifas acompañen –con una cierta tasa de “descuento”– al comportamiento general de los índices de precios locales. En otras palabras, se trata de satisfacer diversos objetivos como, a título ilustrativo, minimizar los requerimientos de información por

2. Al respecto, en la experiencia británica, la revisión periódica de las tarifas asume un papel decisivo en el marco del mecanismo de *price cap*. En efecto, si bien en términos generales las revisiones tarifarias debían realizarse cada cinco años, las distintas agencias reguladoras han adelantado tales revisiones al constatar la presencia de tasas de beneficios superiores a las previstas. En tal sentido, los ejemplos que ofrecen, entre otros, British Telecom –el factor de eficiencia fue modificado del 3% al 4,5%, y al 6,25% durante el transcurso del quinquenio 1989-1993–, British Gas y British Airport resultan suficientemente ilustrativos. Véase Villar Rojas, F. (1993), *Privatización de Servicios Públicos*, Tecnos.

3. Adicionalmente, en algunos casos (como en la Argentina en la regulación tarifaria del mercado de gas natural) se incorpora, como sumatoria, un factor “K” (o sea $IPD - X\% + K\%$) que procura estimular la inversión por parte de las empresas, en tanto las mismas son financiadas (de así considerarlo el ente regulador) a través de la aplicación de un coeficiente (el factor “K”) de aumento de las tarifas (es decir, son los usuarios los que financian, vía mayores precios, las obras que la empresa se compromete a realizar).

parte del organismo regulador (y con ello atenuar los problemas que plantean las “asimetrías de información”); incorporar incentivos para que el monopolista incremente su eficiencia microeconómica, en tanto se apropia de las consiguientes rentas por un cierto lapso de tiempo; y, por último, beneficiar a los usuarios (cautivos) al transferirles los aumentos de productividad de las empresas monopólicas bajo la forma de tarifas reales decrecientes en el tiempo (objetivo implícito en el propio mecanismo de regulación por *price cap*).

A partir de estas consideraciones introductorias cabría referirse a, cuando menos, tres aspectos sustantivos de la regulación tarifaria en la Argentina: la fijación inicial de los “precios tope” –aquellos correspondientes al momento de la transferencia de las empresas públicas al sector privado–, la revisión periódica de los mismos –atento a su impacto sobre la “razonabilidad” de las tasas de rentabilidad empresarial–, y los factores de ajuste tarifario por índices de precios.

Es ampliamente conocido en la regulación que, como bien señalan Vickers y Yarrow al referirse al mecanismo de regulación por precio tope⁴, muy difícilmente (“*excepto tal vez por casualidad*”) puedan establecerse parámetros de la fórmula de precios correctos, desde sus inicios. Tal afirmación se ve magnificada en casos como el argentino, donde la celeridad por privatizar y la generación de condiciones propicias para consolidar determinadas relaciones de poder económico y político fueron priorizadas respecto a casi cualquier otro tipo de consideración. Ello derivó, entre otros, en la fijación de precios topes que desde los mismos inicios de la actividad de las empresas en manos privadas les garantizaron elevadas rentas de privilegio (como se analizó en el Capítulo I, los ejemplos de ENTel y Gas del Estado resultan suficientemente ilustrativos).

Así, en el caso argentino, esa usual y generalizada práctica local de fijar precios tope de partida que conllevaban y garantizaban elevados márgenes de rentabilidad desplaza teóricamente a un segundo plano la incidencia que pudieran ejercer los posteriores ajustes, según sean las variaciones en los índices de precios domésticos. En última instancia, tales ajustes no modificarían sustancialmente la privilegiada situación original. En realidad, en el esquema teórico, sólo al momen-

4. Véase Vickers, J. y Yarrow, G., op. cit.

to de concretarse –de estar prevista en la normativa– una revisión tarifaria cabría considerar, para el recálculo de los nuevos precios tope, las tasas de retorno obtenidas por la/s empresa/s regulada/s durante el período precedente.

Al respecto, como una nueva manifestación de esa funcionalidad respecto a los intereses del capital concentrado interno, la demora reguladora en la materia ha sido por demás significativa. En efecto, en la normativa no está contemplada la revisión de las tarifas o bien la misma puede realizarse recién después de transcurridos varios años de prestación de los servicios (y, consecuentemente, de internalización empresaria de cuantiosas masas y tasas de beneficio). Ello no hace más que minimizar o anular el “riesgo regulador” asociado a la consideración de las tasas de ganancias y, naturalmente, garantiza la persistencia temporal de elevados márgenes de beneficio para los consorcios que se hicieron cargo de las empresas privatizadas.

Por ejemplo, en el caso del servicio básico telefónico no está contemplado ningún tipo de revisión tarifaria (sólo se consideraron, originalmente, ajustes por factores de eficiencia preestablecidos que tampoco se cumplieron en tiempo y forma). En el caso del gas, la primera revisión tarifaria se concretó recién a los cinco años de la transferencia del servicio, sin mayores evidencias de consideración alguna, por parte del ente regulador, de los muy elevados márgenes de rentabilidad de las empresas del sector (en especial, los de las transportistas que recuperaron su inversión original en poco más de tres años de actividad). En el caso de la energía eléctrica, la primera revisión tarifaria se efectuará recién a los diez años posteriores al inicio de la concesión del servicio (la Ley N°24.065 la fijaba a los cinco años, pero su decreto reglamentario –N°1.398/92– extendió dicho plazo a diez años, sin argumentación ni justificación alguna). En las concesiones viales no está prevista la realización de revisiones tarifarias, mientras que en el servicio de agua potable y saneamiento originalmente se estableció que se realizaría para el segundo quinquenio de la prestación del servicio (aunque la primera revisión –luego de la que se incrementaron las tarifas– se produjo a los pocos meses de otorgada la concesión y al margen de toda previsión normativa o reguladora).

Sin duda, la fijación de elevados precios tope de partida y la demora en materia de regulación han tendido a configurar un escenario de privilegio para un muy reducido, aunque muy sólido e influyente,

núcleo hegemónico del capital concentrado. Esos privilegios (muy difícilmente adjudicables a la *casualidad*, sino más bien a la *causalidad*) encuentran su máxima expresión, como fuera señalado en más de una oportunidad, en la aplicación de índices de precios ajenos a la economía local para el ajuste periódico de las tarifas. En realidad, en el ejemplo argentino se han visto sistemáticamente erosionadas las ventajas “teóricas” del sistema de *price cap*.

El segundo comentario previo a la enunciación de las principales propuestas remite a la necesidad de distinguir, en el plano expositivo, entre aquellas acciones y medidas de corto plazo, y los lineamientos de política que, involucrando a las mismas, pretendan revertir la actual relación Estado-servicios públicos privatizados.

Más allá de algunos aspectos sectoriales que serán contemplados en la próxima sección, a continuación se desarrollan sintéticamente las principales propuestas de acciones de corto plazo –con una somera fundamentación de las mismas– que, en el plano agregado, se desprenden del emergente diagnóstico de la situación hasta fines de 2001 del capítulo anterior.

Eliminación de las atípicas e ilegales cláusulas de ajustes periódicos de las tarifas de los servicios públicos y “desdolarización” de las mismas.

Como se desprende de las consideraciones precedentes, los diversos privilegios que han venido gozando las firmas prestatarias de los servicios públicos privatizados se han visto considerablemente potenciados ante la aplicación de atípicas (e ilegales) cláusulas de ajuste periódico de las tarifas que, incluso, convierten a la experiencia argentina en un caso único a nivel internacional (tal es el caso de considerar “precios correctores” en la utilización del mecanismo de *price cap* asociados a la evolución de índices de precios ajenos a la economía doméstica). Se trató, casi sin excepción, de la previa recurrencia a una artimaña normativa: la “dolarización” de las tarifas como paso previo al establecimiento de cláusulas de indexación de las mismas, las que están asociadas a las variaciones en índices de precios –al consumidor, mayoristas o una combinación de ambos– de los EE.UU. o, como en el caso de los concesionarios viales de los corredores viales nacionales, a la evolución de la tasa LIBO. Si bien la “dolarización” y

la consiguiente “indexación” por las variaciones en los precios de los EE.UU. de las tarifas constituyen, en la generalidad de los casos, un fenómeno articulado y plenamente funcional a los intereses de las empresas privatizadas, en algunos sectores (aguas y saneamiento, tasas aeroportuarias de los vuelos de cabotaje) ni siquiera se llegaron a dolarizar las correspondientes tarifas. Simplemente se les reconoció a estas últimas empresas el traslado a tarifas de cualquier variación en la tasa de cambio respecto al dólar estadounidense.

En todos los casos, ello supone la contravención de las explícitas disposiciones de la Ley de Convertibilidad a través de decretos y resoluciones que modificaron una norma de orden público, de superior *status* jurídico, transgrediendo no sólo el espíritu del legislador (en lo sustantivo, evitar el efecto inercial de la inflación después de dos procesos hiperinflacionarios) sino la propia letra de la misma. De allí la imperiosa necesidad que, tal como se desprende del Dictamen N°153/2000 de la Procuración del Tesoro así como de diversos fallos judiciales de distintas salas de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, se eliminen todas aquellas cláusulas de ajuste periódico de las tarifas que contravienen lo establecido en la mencionada ley.

Ello remite, a la vez, a un interrogante esencial: si este tipo de ajustes han sido considerados como ilegales en cada una de las oportunidades analizadas (redes de accesos a la Ciudad de Buenos Aires, en el primer caso, y telecomunicaciones y gas natural, en el segundo), ¿no correspondería hacer tal *ilegalidad* extensiva a todos los ajustes tarifarios realizados durante los últimos años por las empresas prestatarias de los respectivos servicios? En otros términos, ¿no se trata también de rentas extraordinarias apropiadas *ilegalmente* por las empresas prestatarias de los servicios privatizados?

En ese marco, aun cuando el tema será retomado más adelante, la masa de utilidad (extraordinaria) que para cada empresa ha devenido de la aplicación de estas ilegalidades manifiestas en términos de la normativa vigente debería reintegrarse –en idéntica proporción a la afectación específica que le correspondería a cada usuario de los distintos servicios– a través de reducciones tarifarias que, incluso, deberían contemplar al menos –y según sea la secuencia de reintegro que se disponga– los propios intereses que en cada año han venido aplicando las empresas prestatarias ante el pago atrasado de sus respectivas facturas.

Aplicación efectiva de la figura de la “neutralidad tributaria” en el ámbito de los servicios públicos privatizados.

Los marcos que regulan los distintos servicios públicos privatizados establecen que las empresas prestadoras pueden (y en ciertos casos deben) trasladar a las tarifas finales abonadas por los usuarios las variaciones de costos originadas en cambios en las normas tributarias (excepto en el impuesto a las ganancias). Al respecto, durante el decenio de los años noventa, en un contexto de creciente regresividad de la estructura tributaria se han ido sucediendo diversas disposiciones legales que en materia impositiva conllevaron reducciones de consideración en la carga fiscal que afecta al conjunto de las empresas prestadoras de los servicios públicos privatizados (reducción en las cargas patronales, en el impuesto a los sellos y a la importación de bienes de capital, etc.). No obstante, el seguimiento analítico de la evolución de las tarifas de los distintos servicios, en su relación con las respectivas cláusulas normativas vinculadas a los ajustes periódicos de las mismas, indica la no observancia empresaria –y la inexistencia de control regulador alguno en la materia– de la correspondiente transferencia a los usuarios de las reducciones en las cargas impositivas derivadas de la exención y/o supresión de diversos gravámenes y de las menores alícuotas impositivas y/o bases imponibles de determinados tributos⁵.

En principio podría afirmarse que, en general, no existen mayores evidencias de control real sobre el cumplimiento empresarial del traslado a los usuarios de buena parte de las rebajas impositivas verificadas en los últimos años⁶. Asimismo, en algunos casos se asiste a prácticas de transferencias a tarifas, autorizadas por los entes regula-

5. Una de las pocas excepciones la ofrecen las empresas telefónicas que, ante una gestión iniciada por la Auditoría General de la Nación y dispuesta por la (entonces) Comisión Nacional de Telecomunicaciones, se vieron obligadas a reintegrar a sus usuarios los menores costos derivados de la exención del pago del Impuesto sobre los Ingresos Brutos en el ámbito de la Capital Federal.

6. En contraposición existen sobradas e innumerables pruebas del traslado a tarifas de toda modificación impositiva que conllevara el mínimo costo adicional para las empresas. Un ejemplo emblemático lo brinda la reciente autorización del ENARGAS de transferir a las tarifas del gas natural el “sacrificio fiscal” que derivó del aporte empresarial al Fondo Nacional de Incentivo Docente, por los automotores de su propiedad.

dores, que no tienen mayor sustento legal. Se trata de las disposiciones adoptadas por el ENRE y el ENARGAS en lo relativo al traslado a tarifas de las reducciones en las contribuciones patronales. En ambos casos, ello se efectivizó a partir de la aplicación de criterios *ad-hoc* que no se condicen con la normativa vigente y que adolecen de inequidades manifiestas. A la vez, no parecería resultar casual que las asimetrías reguladoras implícitas resulten plenamente funcionales a las estrategias de las empresas que operan en ambos sectores, donde las escasas aunque potencialmente crecientes posibilidades de introducir competencia y “disputabilidad” en los mercados se circunscriben a los segmentos de más altos consumos.

Así, en el caso del ENRE, sin argumentación ni fundamentación alguna, se dispuso que tales reducciones tarifarias sólo se aplicarían a “las categorías Tarifa 2 y Tarifa 3, incluyendo los grandes usuarios mayores” (quedando excluidos los consumidores residenciales, el segmento más cautivo de la demanda). Por su parte, el ENARGAS autorizó que tales reducciones sólo se apliquen a los consumidores industriales al considerar que, al respecto, “debe ponderarse la opinión de la Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias”.

Sin embargo, fundamentalmente también debería haberse *ponderado* la opinión de los usuarios y consumidores residenciales y, más aún, la letra de las disposiciones legales vigentes que en ningún caso incorporan discriminación alguna ni insinúan que tales transferencias de reducciones impositivas deben concentrarse en determinados segmentos de usuarios y consumidores⁷.

De todas maneras, más allá de estos dos peculiares ejemplos, en la generalidad de los casos los sacrificios fiscales implícitos ante la omisión de la regulación pública han devenido, pura y exclusivamente, en una fuente adicional de beneficios para las empresas.

Al respecto, una vez determinada la apropiación ilegal de rentas extraordinarias que ha conllevado el sacrificio fiscal no transferido a

7. En suma, atento a las posibilidades reales de introducir competencia en los mercados eléctrico y gasífero, de forma de tornarlos “disputables”, los usuarios y consumidores más cautivos de las empresas proveedoras de los respectivos servicios han quedado excluidos, en los hechos, de la que se considera una *correcta* aplicación por parte de los entes reguladores de la neutralidad tributaria.

los usuarios debería, por un lado, reducirse las tarifas de los distintos servicios (a partir de la estimación precisa de la reducción de las cargas fiscales y de su impacto sobre los costos empresariales) y, por otro, establecerse un plan de reintegro a los usuarios de los beneficios extraordinarios acumulados a la fecha ante la inobservancia de las cláusulas de “estabilidad impositiva” o “neutralidad tributaria”.

Revisión integral de los contratos de concesión o transferencia de las empresas priorizando, en una primera instancia, todos aquellos aspectos vinculados con la problemática tarifaria en su relación con la ecuación económico-financiera resultante.

Esta propuesta se inscribe, naturalmente, en la necesidad de formular nuevos lineamientos de políticas públicas en materia normativa respecto a los servicios privatizados y a la consiguiente formulación de marcos reguladores que, por un lado, incorporen como un componente fundamental la “justicia” y la “razonabilidad” de las tarifas y de los resultantes beneficios empresarios y, por otro, contemplen en toda su dimensión los impactos de las privatizaciones sobre la creciente regresividad distributiva y los socialmente insostenibles niveles de pobreza e indigencia en la Argentina de principios del siglo XXI.

De todas maneras, más allá de su trascendencia en lo atinente a la necesaria reformulación de buena parte de las condiciones emergentes de los contratos originales, se torna imprescindible la revisión de los que, en su momento, fueran considerados como “precios base” de inicio de la prestación privada, de la apropiación social de –vía revisiones tarifarias– las ganancias monopólicas y, en síntesis, de las ecuaciones económico-financieras sobre las que se estructuraron tales contratos. Más aún cuando tales “ecuaciones” fueron formuladas en un contexto hiperinflacionario con la consiguiente inclusión de considerables primas de riesgo (muy particularmente en las primeras privatizaciones, pero también, dado el necesario lapso de tiempo que demanda la elaboración de las ofertas y la concreción de las transferencias, en buena parte del resto de las privatizaciones concretadas durante la primera mitad de los años noventa). La reconsideración de tales ecuaciones económico-financieras que han ido tornándose como un parámetro intocable, salvo cuando se trató de acrecentar las tasas

internas de retorno implícitas a través de opacas y recurrentes renegociaciones contractuales, remite a la necesaria incorporación de una figura casi ausente en el “mercado de las privatizaciones”: el riesgo empresario. Es más, como lo demuestra la experiencia de los años noventa, los márgenes de rentabilidad empresarial han guardado una relación inversa con los consiguientes riesgos empresarios: han sido precisamente los consorcios responsables de las firmas privatizadas los que –en un marco de nulo riesgo– han obtenido tasas de beneficio que superan holgadamente, incluso, a las del resto de las más grandes compañías del país, aun las de aquellas que operan en mercados mono u oligopólicos.

Esta necesaria revisión de los contratos de concesión o de transferencia de las ex empresas públicas emerge, a la vez, como una primera e ineludible instancia tendiente a la formulación de nuevos marcos reguladores, debatidos y aprobados en el parlamento, que impidan o al menos limiten seriamente la discrecionalidad y la opacidad bajo las que se han ido modificando algunos de los aspectos centrales de tales contratos (muy particularmente, aquellos vinculados con las propias tarifas, con los compromisos de inversión de las empresas, con el financiamiento de las mismas, con los índices de calidad exigidos originalmente, etc.). Estas últimas consideraciones derivan casi naturalmente en otra propuesta de abordaje ineludible.

Revisión del conjunto de las renegociaciones contractuales procurando identificar y revertir, en términos de sus efectos reales, todas las ilegalidades implícitas. Ello debería involucrar el consiguiente resarcimiento, cuando así correspondiere, a los usuarios y consumidores que pudieran haberse visto directamente afectados.

Como se desprende del Capítulo I, uno de los principales rasgos distintivos del programa de privatizaciones desarrollado en el país es, sin duda, el de las recurrentes renegociaciones contractuales con las prestatarias privadas de los servicios. Las mismas revelan un denominador común: mantener o acrecentar los privilegios de las empresas, al margen de toda consideración sobre la seguridad jurídica de usuarios y consumidores e incluso, en muchos casos, respecto a la de las firmas que no resultaron adjudicatarias de licitaciones que, al poco

tiempo de concretada la transferencia de la empresa privatizada, vieron modificarse radicalmente el/los factor/es decisivo/s o determinante/s de la propia adjudicación (como en el caso del canon ofrecido en las concesiones de las rutas nacionales, del correo postal, de las estaciones aeroportuarias del país; o la menor tarifa de peaje en los accesos a la Ciudad de Buenos Aires o el mayor descuento sobre la tarifa vigente en el caso de la privatización de O.S.N., etc.).

Si bien los efectos derivados de muchas de esas renegociaciones resultan prácticamente irreversibles, el reconocimiento de los mismos emerge como un primer paso clarificador de las posibles ilegalidades en las que se hubiera incurrido y la necesidad de revertir—derogar, en algunos casos, cuando se trata de decretos y/o resoluciones que contravienen disposiciones de superior *status* jurídico— los escenarios resultantes, por un lado, y de aplicar sanciones tanto a las empresas beneficiarias como a aquellos funcionarios públicos que incurrieron en la figura del mal desempeño de sus tareas, por otro.

Asimismo, al igual que en el caso anterior, esta necesaria revisión de todo lo actuado en materia de renegociaciones contractuales aportará importantes elementos de juicio a la formulación de nuevos marcos reguladores que contemplen y reviertan las irregularidades acumuladas a lo largo del decenio de los años noventa.

Incorporar a la regulación pública en general y a la tarifaria en particular al mercado petrolero y de los combustibles líquidos.

El ejercicio pleno, y el prácticamente sistemático abuso, de posición dominante en el mercado del petróleo así como en la extracción de gas natural y en la producción de combustibles líquidos por parte de un muy acotado número de empresas (el oligopolio petrolero, con una nítida hegemonía de Repsol-YPF) conspira seriamente contra el desempeño del conjunto de la economía, sobre todo en el ámbito productivo. Ante la recurrente violación de las normas vigentes por parte de las empresas petroleras, sumada a los amplios márgenes de libertad con que cuentan para el ejercicio pleno de prácticas anticompetitivas asociadas a su decisivo poder de mercado (con sus consiguientes “efectos en cascada”), no basta con la mera aplicación de la legislación de defensa de la competencia por parte de la Secretaría correspondiente,

la cual si bien sancionó algunas de esas prácticas por parte de YPF, ha resultado por demás laxa –también en lo que se vincula con el cobro efectivo de las sanciones aplicadas– en torno a temas centrales como la fijación de precios discriminatorios –entre el mercado interno y el de exportación de gas natural–.

Por otro lado, la regulación de las fases de transporte y distribución del gas natural y de la energía eléctrica se torna casi superflua cuando sus insumos básicos (gas natural y combustibles líquidos – esencialmente *fuel oil*–) son provistos a precios “desregulados” por el oligopolio petrolero y, como tales, son trasladados automáticamente a las tarifas finales en ambos segmentos de la cadena energética (en tanto en los marcos reguladores gasífero y eléctrico existen cláusulas de tipo *pass through*).

Ello se ve agravado, en el caso argentino, por el hecho de que algunos de los principales agentes que conforman el fuertemente concentrado mercado de los hidrocarburos participan también en otras fases de la cadena “aguas abajo” – transporte y distribución de energía eléctrica y gas natural–.

A la vez, tratándose de recursos naturales no renovables, tal regulación pública debería ser muy estricta e involucrar: el uso racional, desde una perspectiva intergeneracional, de los mismos; los impactos medioambientales tanto en la fase exploratoria como especialmente en la de explotación; los márgenes de apropiación privada de la renta hidrocarburífera; la regulación de las exportaciones (en particular la de gas natural en los últimos años) en su relación con las reservas comprobadas y, por tanto, con las inversiones realizadas en exploración, etc.

Como se desprende del Capítulo I, la llamada “desregulación” del mercado petrolero ha derivado en efectos contrapuestos a los declarados a principios del decenio, más aún cuando en tal “desregulación” subyace una serie de re-regulaciones que limitan o condicionan sobremanera la posibilidad de introducir algún grado de competencia en el mismo (involucrando a la producción de combustibles líquidos).

En ese contexto surge la indispensable necesidad de formular un marco regulador específico para el mercado de hidrocarburos y el de los combustibles líquidos ya que estos, dada su condición de insumos intermedios de uso difundido, afectan al conjunto de la economía en

tanto los precios finales de casi la totalidad de los bienes y de buena parte de los servicios se ven sujetos –en mayor o menor medida– a los resultantes del recurrente ejercicio de prácticas desleales o abusivas que devienen, en última instancia, de la posición dominante que ejerce un muy reducido número de empresas, bajo la hegemonía de Repsol-YPF.

Exigir en un plazo perentorio el cumplimiento pleno de todos los compromisos contractuales que en materia de inversiones y/o de metas de expansión del servicio han asumido las empresas prestatarias.

Si bien la revisión de las recurrentes renegociaciones contractuales involucraron, en la generalidad de los casos, la condonación o la prórroga de los compromisos de inversión y/o de las metas de expansión y/o de los requerimientos de satisfacción de índices determinados de calidad de ciertos servicios, esa práctica común a casi todos los concesionarios (en muchos casos ni siquiera encubierta bajo alguna readecuación contractual) demanda, por un lado, la aplicación de las correspondientes sanciones por los retrasos acumulados y, por otro, la exigencia de satisfacer bajo plazos perentorios todas aquellas obligaciones incumplidas en la materia. Basta un simple repaso a los ejemplos que ofrecen⁸ los concesionarios viales de los corredores nacionales y los de la red de accesos a Buenos Aires, el correo postal, la concesión de los ferrocarriles de pasajeros y de carga, los aeropuertos y el servicio de agua y saneamiento para constatar un mismo fenómeno: la generalizada inobservancia de sus compromisos de inversión que devienen en el consiguiente incumplimiento –en aquellos casos que existen– de los índices y normas de calidad exigidos –como en el caso de los concesionarios viales–, del nivel de extensión de la cobertura –como en las metas de expansión del servicio de aguas y saneamiento–, etc.

La regulación pública al respecto ha sido débil y por demás permisiva tanto en lo atinente a los señalados incumplimientos como, más aún, en lo relativo al control de calidad de las inversiones reali-

8. Véase Capítulo I.

zadas (vale recordar el llamado “apagón” de Edesur a comienzos de 1999) y a la complaciente omisión de las exigencias que emanan de la normativa del “compre argentino” y del “contrate nacional”. Si bien las imprevisiones e imprecisiones en la materia deberán ser superadas en la formulación de nuevos marcos reguladores, las sanciones estrictas a tales incumplimientos y, paralelamente, la exigencia de realizar a muy corto plazo las inversiones comprometidas para acceder a la pactada calidad del servicio y metas de expansión de los mismos son parte constitutiva esencial de las acciones que el Estado debería asumir –en su carácter de poder concedente– en este ámbito fundamental de la regulación pública de los servicios privatizados.

Establecer coeficientes (o intervalos acotados) de aportes de capital propio de las empresas adjudicatarias, así como en lo referido a la relación endeudamiento/patrimonio neto.

En directa relación con las consideraciones precedentes referidas a la no observancia de los compromisos de inversión, las proyecciones originales respecto al impacto de las privatizaciones sobre la formación de capital se han visto por demás sobreestimadas; más aún ante la minimización (que se analizará más adelante) del tradicional efecto multiplicador de la inversión pública, en tanto se ha tendido a sustituir la provisión de equipos e insumos fabricados por la industria local por la adquisición de los mismos en el exterior (generalmente, a firmas asociadas o vinculadas a las empresas prestatarias).

Ello se ha visto acompañado por el relativamente escaso aporte de capitales propios por parte de las empresas privatizadas (de allí que los plazos de recuperación de la inversión original resultaran ser, en el ejemplo argentino, más que exiguos)⁹. Si bien, por lo menos en el plano normativo, no se plantearon exigencias concretas al respecto, han sido prácticas comunes de las firmas prestatarias las de acudir al financiamiento externo (en muchos casos también vinculado a sus relaciones intracorporativas) a favor de su condición de deudor privi-

9. Véase al respecto Azpiazú, D. y Schorr, M.; (2001) (b), op. cit.

legiado¹⁰ y apelar a incrementos tarifarios que les permitieran satisfacer siquiera parcialmente sus obligaciones contractuales, a través de las opacas y recurrentes renegociaciones contractuales ya comentadas.

Si bien en el marco de la “liberalización” de las “fuerzas de mercado” en el que se inscribió el programa de privatizaciones las decisiones microeconómicas en materia de endeudamiento son privativas de las firmas y por ello no deberían estar sujetas a regulación alguna, el carácter de servicios públicos que ofrecen las mismas empresas (donde el responsable de su prestación es en última instancia el propio Estado) obliga a imponer ciertas restricciones a esa capacidad de endeudamiento (que, cabe aclarar, no siempre ha sido canalizada hacia la formación de capital en la propia actividad) ante el riesgo cierto que podría derivar de la potencial incapacidad empresaria de hacer frente a tal endeudamiento¹¹. Al respecto, el ejemplo de Aguas Argentinas S.A.¹² resulta por demás ilustrativo, ya que su actual coeficiente endeudamiento/patrimonio neto más que triplica al comprometido en el contrato de concesión. La preservación del patrimonio público (aun cuando se encuentre bajo concesión en manos privadas) obliga al Estado a establecer algunos –siquiera mínimos– controles sobre la capacidad real de endeudamiento de las firmas prestatarias de los servicios y su necesaria relación con la formación de capital que, como tal, concluida la concesión, debe retornar a los activos públicos.

10. No sólo por los patrimonios que pasaron a detentar sino, fundamentalmente, por las condiciones de privilegio garantizadas normativamente que contextualizan su desempeño.

11. Al respecto cabe incluir dos digresiones. En primer lugar, existen evidencias suficientes como para afirmar que parte no despreciable del endeudamiento externo de tales empresas no se invirtió en la propia actividad, sino que se volcó al circuito financiero local (aprovechando las diferencias existentes entre las tasas de interés internas y las vigentes en el plano internacional). En segundo lugar, una parte sustantiva del endeudamiento externo se orientó a financiar procesos de expansión hacia otros sectores de actividad estrechamente vinculados con el “mercado principal”. En este último plano, el caso más paradigmático lo ofrece, seguramente, la estrategia desplegada por las empresas telefónicas que así financiaron su expansión hacia los distintos segmentos del mercado ampliado de las telecomunicaciones (tanto en el ámbito local como en el del resto de América latina).

12. Véase Capítulo I.

Cumplimiento pleno de la legislación del compre argentino y el contrate nacional.

Como se sugiere en los puntos anteriores, los moderados impactos sobre la formación de capital derivados de los generalizados incumplimientos de los planes de inversión comprometidos (a favor de la omisión de la regulación pública o de la recurrencia a renegociaciones que condonaron o postergaron tales compromisos) se han visto agravados frente al desconocimiento real, por parte de las empresas prestatarias, de las disposiciones emanadas de la legislación del compre nacional. En ese sentido, el tradicional efecto multiplicador local de esa inversión –aunque inferior y limitada respecto a lo comprometido– ha sido ínfimo, cuando no prácticamente nulo. Al respecto, ante la inacción oficial, la casi totalidad de las empresas privatizadas ha recurrido sistemáticamente a la adquisición de insumos y equipos en el exterior (contraviniendo la normativa que se desprende de la Leyes N°5.340 –de “Compre Argentino”– y N°18.587 –de “Contrate Nacional”–) con un muy elevado componente de compras intracorporativas y sin sanción ni control oficial alguno sobre los más que presuntos precios de transferencia implícitos en tales operaciones.

A pesar de lo dispuesto en varios fallos judiciales contra diversos concesionarios de servicios privatizados (como Metrovías S.A. –subterráneos y un ramal ferroviario de pasajeros–, Autopistas del Sol S.A. y Autopistas del Oeste S.A. –ambas concesionarias viales–, y Tren de la Costa S.A.) y de las numerosas denuncias judiciales contra Aguas Argentinas S.A. y otras empresas prestatarias, el incumplimiento de la legislación del compre nacional –y la inacción oficial al respecto– emerge como práctica común en el ámbito de los servicios públicos privatizados. Ello obliga a adoptar acciones correctivas inmediatas que impidan la adquisición e importación directa de insumos y equipos por parte de las empresas, sin dar cumplimiento previo a lo dispuesto por dichas normas en cuanto al llamado a licitación pública y a la obligatoriedad de comparar las ofertas de empresas locales en competencia con sus similares del exterior.

Consensuar con las empresas prestatarias la implementación de programas de desarrollo de proveedores locales.

Si bien la normativa vigente en la totalidad de los sectores/áreas privatizados no contempla disposición o norma alguna al respecto, debería encararse un proceso de negociación con las empresas prestatarias tendiente a consensuar con las mismas la implementación de programas de desarrollo de proveedores locales de todos aquellos insumos y equipos que puedan –en el plano económico y tecnológico– fabricarse en el país.

Ello contribuiría, en primer lugar, a promover el crecimiento de un segmento de la economía (las PyMEs) que en los años noventa resultó particularmente afectado por la orientación de la política económica. Dichas firmas tenían una significativa gravitación, que podría recuperarse, en los distintos mercados dedicados a la elaboración de productos utilizados por las empresas prestatarias de servicios públicos –en particular bienes de capital–. En segundo lugar, ello permitiría acotar los actuales márgenes de que disponen tales empresas para recurrir a prácticas de sobrefacturación en muchas de las importaciones provenientes de firmas asociadas o vinculadas societariamente, las cuales son de difícil control por la inexistencia –en muchos casos– de precios internacionales de referencia.

En síntesis, el aprovechamiento pleno del poder de compra de las empresas privatizadas podría coadyuvar, consensos mediante, a la consolidación de programas de desarrollo de proveedores que, incluso como otra externalidad positiva, contarían con la posibilidad cierta de articularse y potenciarse frente a demandas similares provenientes de empresas del Mercosur prestatarias de servicios públicos cuyos requerimientos no difieran sustancialmente de los locales.

Establecer controles sobre las compras intracorporativas de las empresas y, fundamentalmente, sobre la existencia de sobre o subfacturación de las mismas.

Como se señaló precedentemente, el control de precios en las compras intracorporativas no siempre es de fácil ejecución. En muchos casos se trata de grandes conglomerados locales, integrados vertical-

mente a nivel internacional, donde son los únicos productores de sus propios insumos o equipos. De todas maneras, en el campo de los servicios públicos tal situación no resulta predominante. Por el contrario, en el ejemplo argentino de los años noventa, la propia política cambiaria y comercial en conjunción con la desatención plena por el control de prácticas *antidumping* favorecieron el acelerado proceso de sustitución de producción local por importaciones que, tratándose de compras intracorporativas, permiten presumir la recurrencia más o menos generalizada a la sobrefacturación de parte importante de tales adquisiciones (más aún cuando directa o indirectamente los incrementos en los costos empresarios –que no deberían incidir ante la aplicación más o menos generalizada del *price cap*¹³– han sido argumentados por las empresas en más de una de las recurrentes renegociaciones contractuales).

En ese marco se impone la necesidad de establecer mecanismos de control (que deberían formar parte constitutiva de las misiones y funciones de los respectivos entes reguladores) de tales prácticas que a la vez afectan a la tributación sobre la imposición a la ganancias, en tanto cierta parte de las mismas se ve encubierta bajo las propias transferencias que presupone la sobrefacturación de las compras intracorporativas. Al respecto existe suficiente experiencia internacional y aun local; como fue el caso, a mediados de los años ochenta, de uno de los mercados de más difícil control: el de los medicamentos y sus insumos o drogas básicas. Ello se conjuga con el consiguiente impacto fiscal de tales prácticas donde, por ejemplo, la transferencia de utilidades a partir de la sobrefacturación en la compra de bienes de capital e insumos no hacen más que eludir el pago del impuesto a las ganancias, en tanto las mismas se ven diluidas o encubiertas en precios que poco o nada tienen que ver con su real valor de mercado.

13. Por distintas razones, tanto en el ejemplo de la concesión de aguas y saneamiento (ajustes tarifarios asociados a una “cláusula gatillo” vinculada al incremento de costos) como en el de las concesiones del servicio de transporte ferroviario de pasajeros (subsidio a las inversiones), tales prácticas de sobrefacturación pudieron ser un mecanismo propicio para incrementar los respectivos costos en forma artificial (más allá del encubierto giro de beneficios al exterior que conlleva la posible sobrefacturación de las importaciones intracorporativas).

Establecer restricciones de emergencia al giro de utilidades y dividendos al exterior.

Se trata en este caso de una medida de emergencia que, como tal, debería adquirir un determinado horizonte temporal de aplicación. La misma responde a la conjunción de una serie de factores que tiende a avalar o sustentar la recurrencia a un mecanismo regulador no contemplado hasta el presente. En primer lugar, la ingente masa de recursos que las empresas privatizadas han venido girando al exterior –no sólo en concepto de beneficios sino también asociadas al *management fee*, a intereses sobre deudas intracorporativas y a la muy probable sobrefacturación en las compras intracorporativas– se destaca como un componente de importancia en la adopción de una medida de emergencia de tal naturaleza. En segundo lugar, la crítica situación externa de la economía nacional obliga a implementar ciertas acciones que coadyuven a morigerar tales desequilibrios que en este caso sólo afectarían a quienes, como se señaló, aparecen como los actores más dinámicos en cuanto a transferencias de recursos al exterior en concepto de utilidades, dividendos, gerenciamiento, etc. En tercer lugar, y como externalidad positiva, ello debería contribuir muy favorablemente sobre los márgenes de reinversión local de tales excedentes coadyuvando a paliar, en cierta medida, el persistente desequilibrio de las cuentas externas del país (tanto en el mercado de capitales como en el de bienes) resultante de los patrones de comportamiento de las empresas privatizadas.

Desarrollar un muy activo seguimiento de las fusiones y adquisiciones que involucran a las empresas prestatarias de los servicios y al despliegue de prácticas anticompetitivas por parte de las mismas.

Tal como se desprende del Capítulo I, sólo en los marcos reguladores correspondientes a la energía eléctrica (Ley N°24.065) y al gas natural (Ley N°24.076) se contempla una serie de restricciones a la propiedad de las empresas correspondiéndole, en ambos casos, a los respectivos Entes Reguladores (ENRE y ENARGAS) el control de tales disposiciones. En general, como también fuera señalado, la regulación pública en estos dos sectores resultó por demás laxa; más

precisamente, la inacción de ambos entes surge como rasgo sobresaliente. Por su parte, la Ley de Defensa de la Competencia (N°25.156) contiene en su articulado dos referencias que revelan cierta imprecisión. En su Artículo 16, se señala que en aquellos casos vinculados con firmas que se vean reguladas por algún ente específico deberá pedírsele opinión al mismo ante cualquier solicitud de fusión o adquisición; al tiempo que en el Artículo 59 se deroga toda incumbencia en la materia. En virtud de este último quedarían modificadas las propias misiones y funciones del ENRE y el ENARGAS, en tanto sería el Tribunal de Defensa de la Competencia (aun no constituido) el responsable único del tratamiento de fusiones y adquisiciones en dichos sectores. Sin embargo, como se señaló en el Capítulo I, a raíz del llamado caso ENDESA el dictamen de la Secretaría de Defensa de la Competencia adquirió el carácter de no vinculante y, finalmente, fue el ENRE el que dispuso sobre el tema.

De allí que deberían precisarse los correspondientes –o no, en caso que prime lo dispuesto en el Artículo 59 de la Ley N°25.156– ámbitos de incumbencia a partir de la reglamentación de los Artículos 16 y 59 de la Ley de Defensa de la Competencia y de los Artículos 56 de la Ley N°24.065 y 52 de la Ley N°24.076 (en estos dos últimos se fijan las misiones y funciones del ENRE y del ENARGAS, respectivamente).

De todas maneras, más allá de la necesidad de precisar en el campo de la energía eléctrica y del gas natural la injerencia institucional en materia de defensa de la competencia, resulta insoslayable una regulación pública mucho más activa que la que se ha venido manifestando hasta el presente. A pesar de que el proceso de fusiones y adquisiciones en el ámbito de los servicios públicos privatizados revela un particular dinamismo, la inacción en la materia ha sido el rasgo predominante tanto en el período previo a la sanción de la Ley N°25.156 (período en el que las fusiones y adquisiciones no se encontraban reguladas por la legislación *anti-trust* vigente hasta entonces – Decreto-Ley N°22.262, sancionado bajo la dictadura militar–) como también en los últimos años (la nueva ley fue sancionada en 1999), en los que se continúa asistiendo a un acelerado proceso de concentración y centralización del capital en el ámbito de los sectores privatizados.

Cumplimiento pleno de lo dispuesto en el Artículo 42 de la Constitución Nacional referido a los derechos de los usuarios y consumidores de los servicios públicos.

Antes de sustentar y argumentar la necesidad de satisfacer plenamente lo dispuesto en el Artículo 42 de la Constitución Nacional, cabe extraer algunos de sus párrafos que, transcurridos ocho años de la sanción de la Constitución, no se han visto cumplimentados en la casi totalidad de los servicios privatizados. Al respecto, dicho artículo señala que “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho [...] a la protección de su salud, seguridad, e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. *Las autoridades proveerán la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control*”¹⁴.

Al margen del ejemplo que ofrece el ETTOS, en cuyo ámbito quedó constituida una Comisión de Usuarios (de carácter meramente consultivo) donde participan las asociaciones de usuarios y consumidores reconocidas oficialmente, en los restantes entes o agencias reguladoras tal presencia ha sido desconocida al igual que la de los representantes provinciales. Es más, muy probablemente ante la inobservancia de la propia Constitución Nacional debería recurrirse a la sanción de una ley específica o, en su defecto, a un decreto reglamentario del Artículo 42, de forma de precisar los alcances y modalidades reales que debería asumir esa “necesaria participación” de las asociaciones de usuarios y consumidores así como la de los representantes provinciales. Al respecto, si bien en el interior de las principales asociaciones de usuarios no existe consenso en cuanto a las formas y

14. Cursivas propias.

características que podría –o tendría que– asumir tal participación, deberían implementarse las acciones pertinentes con el objetivo de satisfacer plenamente los preceptos constitucionales.

Esa imprescindible preservación y defensa de los intereses de los consumidores, en particular de los usuarios residenciales (los más cautivos de las empresas prestatarias y con menor poder de negociación), debería constituir un componente esencial de todas las acciones que deriven de la relación Poder Concedente-empresa prestataria de servicios públicos privatizados, preservando así los derechos de los usuarios.

Por otro lado, a la luz de la experiencia acumulada durante el decenio de los años noventa, la escasa o casi nula preocupación oficial y reguladora por la protección de los intereses y derechos de los usuarios y consumidores de los servicios públicos privatizados se enmarca en la muy desequilibrada relación entre estos¹⁵ y las respectivas empresas prestatarias. Ni siquiera existieron, en sus inicios, reglamentos de los servicios y/o los mismos fueron elaborados por la propia concesionaria monopólica (como en el caso del servicio de aguas y saneamiento). Es más, la propia Ley N°24.240, de Defensa del Consumidor, asume el carácter de supletoria en todos aquellos servicios que cuenten con una regulación específica. Ello deriva, por ejemplo, en el absurdo de que una disposición de una Secretaría de Estado o de un ente regulador tenga mayor juridicidad o incluso pueda contravenir las disposiciones emanadas de la citada ley. En ese marco, no habría fundamentación alguna relacionada con la exclusión de la defensa de los derechos del consumidor (y, por ende, de la respectiva Secretaría de Estado incumbente en la materia) en el ámbito de los servicios públicos privatizados. Sin duda, esa imprescindible protección de tales derechos debería estar en manos de las agencias reguladoras o entes de control y, a la vez, de la propia Secretaría de la Competencia, de la Desregulación y de la Defensa del Consumidor.

15. En realidad, correspondería referirse al concepto de ciudadanía o sociedad civil, donde no sólo se integran los usuarios y consumidores de los servicios públicos privatizados sino también quienes ni tan siquiera tienen la posibilidad de acceder a la condición de tales.

Intervenir los entes reguladores u órganos de control y revisar el grado de cumplimiento efectivo de las misiones y funciones que le fueran asignadas.

Como paso previo al necesario rediseño generalizado de la institucionalidad reguladora de los servicios privatizados y, en ese marco, de las misiones y funciones de las agencias reguladoras que correspondiere constituir, en consonancia con los objetivos que enmarquen una nueva y distinta relación Estado-servicios públicos-empresas prestatarias, se torna imprescindible adoptar una medida de emergencia como es la de intervenir los actuales organismos responsables de las tareas que le fueran asignadas.

Ello responde, en última instancia, a la conjunción de dos elementos esenciales. Por un lado, como ha quedado demostrado en innumerables oportunidades, el nivel de captura “bifronte” de los actuales entes (de control o reguladores) impide o condiciona sobremanera toda posibilidad de revertir patrones de comportamiento internalizados por los mismos –en su condición de organismos que, a través de sus propios funcionarios, preservan su autoprotección, institucional y/o personal–. Paralelamente a ello debería realizarse una auditoría integral (incluso a partir de buena parte de los dictámenes realizados en los últimos años por la Auditoría General de la Nación) de las acciones y omisiones reguladoras y/o de control bajo la responsabilidad excluyente de los mismos.

Por otro lado, aun en el marco de las misiones y funciones que les fueran asignadas –más allá de su necesaria revisión–, resulta imprescindible priorizar la protección y defensa tanto de la “seguridad jurídica” y de los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios privatizados como la plena observancia de la legislación vigente; esto último es de particular importancia ya que en muchos casos, bajo formas y/o interpretaciones *ad hoc*, la misma se ha visto desvirtuada por disposiciones que en última instancia no han hecho más que preservar los intereses de las empresas sujetas a regulación.

Siempre en el marco de las normas vigentes, cabe también revisar que la propia constitución de los directorios de los distintos entes/agencias reguladoras o de control cumplimente en su totalidad los propios enunciados jurídicos (en lo relativo a la periodicidad de los cargos concursados, a la rotación en la presidencia de los mismos –cuando correspondiere– y a las restricciones impuestas en cuanto a la

pertenencia –pasada o futura– de tales miembros del directorio respecto a las empresas sujetas a regulación).

En tal sentido, sólo a partir de una activa acción del poder político de muy corto plazo podrán irse estructurando las bases de sustentación de políticas que tiendan, más allá de la imprescindible reformulación del diseño institucional, a la conformación de agencias de regulación y/o de control (en todos los sectores y/o áreas privatizadas, según se considere el carácter que las mismas deban asumir) autárquicas e independientes del poder político, con una clara diferenciación de sus misiones, funciones y responsabilidades. Éstas deben tender a que se verifique el cumplimiento pleno y satisfactorio de las obligaciones a cargo de las empresas prestadoras de los servicios públicos privatizados y, en dicho marco, a proteger los intereses y derechos de usuarios y consumidores, siempre bajo el objetivo de promover –o, cuando sea necesario, forzar– la introducción de los máximos niveles de competencia que resulten posibles en cada uno de los sectores de actividad sujetos a la regulación pública.

Garantizar la prestación de aquellos servicios públicos esenciales que hacen a la salud y a la calidad de vida de la población.

Se trata muy particularmente del servicio de agua potable y saneamiento, aunque también correspondería hacerlo extensivo a la prestación de los servicios de energía eléctrica y gas natural. Atento a los crecientes márgenes de pobreza y de indigencia que presenta la economía argentina y, a la vez, a la significación que asume para los sectores más rezagados de la sociedad el pago de tales servicios (sumado a las limitaciones e insuficiencias en cuanto al grado de cobertura o universalización de los mismos, en especial en el caso de aguas y desagües cloacales), resulta imprescindible encontrar respuestas equilibradas que no hagan recaer el costo de tales prestaciones sobre las alicaídas arcas fiscales, ni terminen por alentar o inducir el no pago por parte de aquellos usuarios en condiciones de hacer frente a las correspondientes erogaciones ni, por último, afecten en demasía los intereses de las empresas prestatarias.

Ello remite necesariamente a dos planos distintos. El primero, de más difícil resolución, es el que se vincula con las dificultades o con la

imposibilidad cierta por parte de amplias y crecientes capas de la sociedad de poder pagar las correspondientes facturas de los servicios. El segundo probablemente resultaría de más fácil resolución si se limita principalmente al servicio de aguas y saneamiento y a las exigencias a la empresa concesionaria para que cumplimente sus retrasados planes de expansión (en especial, en materia de desagües cloacales). En este último caso, sólo bastaría con una agresiva decisión política de imponer las correspondientes sanciones ante tales retrasos y con la imposición de plazos perentorios para la consecución de todas aquellas obras comprometidas y aún no concretadas, en especial las que se vinculan con los sectores más desprotegidos.

Sin duda, el tema de garantizar la prestación de los servicios básicos a los sectores que se ven imposibilitados de pagar sus correspondientes consumos (con el consiguiente corte del servicio por parte de las empresas prestatarias) obliga a adoptar acciones de emergencia que, a la vez, se inscriban en un replanteo de los propios criterios de tarificación de tales servicios. Si bien la implementación de algún tipo de Tarifa de Interés Social podría ser un paliativo, no sólo no resuelve el problema sino que además supone, en la generalidad de los proyectos formulados hasta el presente, un costo fiscal en el plano municipal, provincial y/o nacional que, ante la crítica situación por la que atraviesan tales jurisdicciones, no haría más que profundizar esos desequilibrios.

Ante la difícil resolución de un tema cada vez más acuciante y los preocupantes niveles extremos de pobreza y de indigencia de crecientes capas de la sociedad, podría establecerse una medida transitoria —no más de tres o cuatro meses— durante la cual las empresas prestatarias se vean obligadas a no disponer el corte del servicio a todos aquellos hogares con necesidades básicas insatisfechas; ello como paso previo y de transición a la necesidad de establecer sistemas de subsidios cruzados que, sin afectar mayormente los ingresos de las empresas prestatarias, conlleven una redistribución de recursos en una sociedad que en los últimos años se ha visto inscripta en un acelerado proceso de redistribución regresiva de los ingresos. Sin duda, la formulación de un esquema de ese tipo deberá contemplar las heterogeneidades de cada uno de los servicios, pero en el actual contexto económico-social ésta tal vez emerge como la única respuesta posible tendiente a una mejora —si no sustantiva, por lo menos sesgada— en términos de principios mínimos de equidad social.

Buscar soluciones que no impliquen nuevos costos fiscales a la creciente morosidad en el pago de los servicios privatizados.

Este tema está íntima y directamente relacionado con el precedente. Al respecto, cabe resaltar que en el ámbito parlamentario se han presentado en los últimos años diversos proyectos de ley vinculados a la necesidad de incorporar la figura de la Tarifa de Interés Social o Tarifa Social que, con diversos matices, intenta impedir el corte del servicio para quienes no puedan hacer frente a su costo (población con necesidades básicas insatisfechas, jubilados o pensionados con remuneración mínima, niveles de ingresos, composición del grupo familiar, situación laboral, características de la vivienda, salud, entre otros, considerando al hogar servido como unidad de análisis). En este plano, en uno de los proyectos presentados se afirma que “la Tarifa de Interés Social (TIS) es el precio diferenciado para el uso de los servicios públicos esenciales (agua y cloacas, electricidad y gas) dirigido a la población de escasos recursos. Supone, además, el no corte de los servicios ante la comprobación manifiesta de incapacidad de pago de las facturas y facilidades financieras para saldar las deudas”.

Más allá de las formas de resolución –usualmente parciales y acotadas– del tema¹⁶, tales proyectos en general adolecen de dificultades, incluso normativas, de muy diversa índole. Desde la determinación de quiénes deberían ser sus beneficiarios (en algunos casos las estructuras burocráticas que se proponen para la determinación de los mismos pueden llegar a superar los beneficios sociales potenciales involucrados) hasta las formas específicas de aplicación¹⁷, queda planteada una multiplicidad de problemas de no fácil resolución. En el caso de la última renegociación con Aguas Argentinas S.A., la empresa se comprometió a resignar el cobro de cuatro millones de pesos destinándolos a una Tarifa de Interés Social cuyos destinatarios efectivos debían surgir de un estudio sobre los sectores que pudieran ser los más afectados por el pago del servicio. Incluso en el ámbito de la

16. En la mayoría de los casos vía subsidios fiscales que, en algunos de tales proyectos, involucran un aporte considerable por parte de las empresas prestatarias de los servicios en relación directa con sus respectivas masas de utilidades.

17. Sin que ello implique la posibilidad de inducir a la morosidad como forma de eludir el pago –total o parcial– de las tarifas.

Provincia de Buenos Aires, en el campo de la energía eléctrica, ya se ha implementado un sistema de subvención o tarifa social para los sectores de menores ingresos o que se encuentran en condición de indigencia.

Sin descartar las posibilidades ciertas de mejorar sustancialmente los proyectos presentados al parlamento, ni tampoco las experiencias desarrolladas en la Provincia de Buenos Aires y en la última renegociación en el ámbito del servicio de aguas y saneamiento, tales propuestas deberían ser acompañadas de resoluciones siquiera transitorias hasta la reformulación de los marcos reguladores sectoriales, por acciones complementarias, por lo menos para el corto plazo. Más aún cuando la creciente morosidad en el pago (que habilita a las empresas prestatarias al corte del servicio y al inicio de acciones judiciales) emerge como un fenómeno prácticamente irreversible, atento al propio contexto macroeconómico y social en el que se inscribe la economía argentina.

En ese marco general de creciente morosidad en el pago de los servicios públicos privatizados y de erosión de los ingresos de las empresas prestatarias, éstas, en consonancia con la experiencia acumulada en el decenio de los noventa, procuran que sea el propio Estado (nacional, provincial y/o municipal) el que se haga cargo en última instancia de la cobertura efectiva de sus ingresos¹⁸. Los proyectos conocidos de implementación de una tarifa social o de interés social parecen resultar insuficientes (independientemente de la necesaria formulación de propuestas superadoras de las conocidas hasta el presente) para evitar un problema que deviene, finalmente, de marcos reguladores que tienden a replicar experiencias internacionales que no se ven enfrentadas ante niveles crecientes de pobreza e indigencia social como los locales.

En este plano, como acción pública de corto plazo, deberían adoptarse medidas y acciones de emergencia hasta tanto se logre conjugar el desarrollo (y aprobación parlamentaria) de nuevos criterios

18. Aun de aquellos que no son prestados como, por ejemplo, en el caso del servicio de aguas y saneamiento donde quienes dejan de pagar tres facturas se ven enfrentados al corte del servicio, al consiguiente juicio ejecutivo y, a la vez, a una deuda adicional por el servicio de conexión.

de tarificación de los servicios públicos esenciales¹⁹ con la posible implementación de tarifas de interés social que no conlleven un costo fiscal que derive, en última instancia, en la cobertura de los morosos y en la preservación de los ingresos de las empresas prestatarias. Tales medidas y acciones serían, por ejemplo, la prohibición del corte del servicio en los casos señalados precedentemente, la no percepción por parte de las empresas de los cargos fijos en el caso de quienes se encuentren por debajo de la línea de la pobreza, la aplicación de una tasa adicional extraordinaria al impuesto sobre los bienes personales destinada a constituir un fondo orientado –exclusivamente– al pago de los servicios esenciales para los hogares de menores ingresos y a la búsqueda de soluciones transitorias hasta tanto se reformulen ciertos aspectos neurálgicos de los marcos reguladores vigentes.

Sin duda, en economías como la argentina de principios del siglo XXI, la resolución de las contradicciones que se plantean entre la deseada universalización de los servicios públicos esenciales, la creciente redistribución regresiva del ingreso con su impacto en niveles de pobreza e indigencia desconocidos en el país y la prestación privada de tales servicios plantean una problemática de difícil –si no imposible, dentro de los actuales marcos reguladores– resolución; esto amerita la búsqueda de soluciones transitorias y de emergencia hasta tanto se reformule la normativa vigente, adaptándola a criterios y mecanismos reguladores que se adecuen a la crítica situación económico-social por la que atraviesa la economía nacional.

19. Estructurados, como se señaló, en base a subsidios cruzados explícitos y transparentes.

II.2. Lineamientos de políticas públicas en el plano agregado de los servicios privatizados

Como se desprende de las consideraciones precedentes referidas a las acciones o medidas –en muchos casos transitorias y/o de emergencia– que correspondería implementar con el objetivo de iniciar un proceso de reversión de los sesgos dominantes en la relación Estado-empresas prestatarias de los servicios privatizados, las mismas se inscriben en una problemática que trasciende el corto plazo: la necesidad de alterar la matriz jurídica que sustentó y/o sobre la que se ha venido estructurando el ordenamiento general de tal relación.

Ello supone la revisión de casi todo lo actuado en la materia: las características y las propias formas de “legalización” de los marcos normativos y reguladores vigentes (en la casi totalidad de los casos, bajo la forma de decretos y resoluciones, obviamente sin debate parlamentario previo alguno), la desprotección de los usuarios y consumidores frente a los abusos de posición dominante de las empresas mono u oligopólicas, la escasa o nula preocupación por alentar o promover la competencia en todos aquellos segmentos y áreas en los que resulte factible, y el rediseño integral de la propia institucionalidad reguladora. Sin duda, los desafíos a superar no se circunscriben al ámbito técnico-jurídico ni al de la búsqueda de los mecanismos reguladores más apropiados. Se trata de considerar y jerarquizar la atención de los actuales rasgos estructurales y de priorizar los intereses sociales sobre los privados de unos pocos, no sólo a nivel sectorial sino, fundamentalmente, atendiendo –en realidad, priorizando– los actuales rasgos estructurales de la economía y la sociedad argentinas. La supresión de privilegios, que han permitido consolidar una sólida estructura de poder económico, conllevará una conflictividad que sólo podrá verse resuelta a partir de consensos político-sociales que sirvan de contrapeso suficiente frente a uno de los actores centrales del acelerado proceso de concentración y centralización del capital al que asistió la economía argentina durante los años noventa: los consorcios prestatarios de los servicios públicos privatizados. Las formas que adoptan los marcos normativos y reguladores de tales servicios son, en última instancia, un factor de asignación de recursos que no debería ser regresiva.

Es bajo estos preceptos generales que se inscriben los lineamientos de políticas públicas propuestos, los cuales no pretenden ser más que

elementos inductores del imprescindible debate social que requiere la necesaria reformulación de la relación Estado-empresas privatizadas-usuarios y consumidores (o ciudadanía en general) de los servicios públicos.

Revisión integral de los actuales contratos y formulación y sanción legislativa de marcos reguladores específicos para todos los servicios públicos que permanezcan en manos privadas.

En el contexto configurado por esa necesaria revisión integral de los actuales contratos y de los distintos marcos reguladores (aun aquellos que, como los de la energía eléctrica y el gas natural, han sido sancionados por ley) en los que se inscriben las operatorias de las empresas privatizadas, cabría explorar la posibilidad de formular y someter a debate parlamentario una ley “marco” que, como fuera en su momento la Ley de Reforma del Estado N°23.696, estableciera y/o precisara ciertos componentes nucleares a los que debería ajustarse la normativa específica que regule el desempeño de los distintos servicios públicos privatizados. La misma debería contemplar algunos temas que han sido tratados, bajo diversas formas, en variadas normas (como en la propia Ley N°23.696, en la N°17.520 –ley de peajes– y en las correspondientes a los marcos reguladores eléctrico y gasífero), pero nunca se les ha prestado la debida atención y/o en algunos casos, en virtud de los márgenes de imprecisión que suponen, se ha omitido su consideración como aspectos centrales en la regulación de monopolios naturales o en mercados donde la recreación artificial de la competencia es prácticamente inviable. Se trata por ejemplo de: la figura de razonabilidad y justicia de las tarifas y de las rentabilidades empresarias, la debida proporcionalidad entre las inversiones realizadas y los beneficios obtenidos, la protección de los derechos y la seguridad jurídica de los usuarios y consumidores, la transferencia periódica a estos últimos de parte sustantiva de las ganancias de eficiencia microeconómica de las empresas prestatarias, la instauración de Audiencias Públicas para el debate de todos aquellos aspectos que así lo justifiquen –con la debida atención oficial a los resultados de las mismas–, la promoción activa de la competencia que genere, si fuera necesario, asimetrías a favor de los potenciales

ingresantes de forma de compensar las ventajas de precedencia de los incumbentes, y la incorporación efectiva de la figura del riesgo empresario. Estas normas de orden general, alrededor de las que deberían encuadrarse todos los marcos reguladores, se constituirían así en una herramienta inmutable que trascendería las especificidades de cada una de las áreas o servicios privatizados sujetos a regulación pública.

De todas maneras, más allá de la posible sanción de una ley marco, las experiencias acumuladas en cuanto a imprecisiones, imprevisiones y debilidades normativas serán el sustento básico sobre el que deberá estructurarse la sanción por ley de marcos reguladores específicos para cada uno de los servicios públicos que se encuentran bajo gestión o administración privada. Al respecto, el debate parlamentario (y concomitantemente el social) servirá de garantía para alcanzar el necesario consenso respecto al papel del Estado en la regulación de tales servicios. Por otro lado, tal sanción legislativa limitará sobremanera la usual práctica de recurrir a renegociaciones contractuales destinadas, casi siempre, a subsanar severos incumplimientos de las obligaciones pactadas, a tornar nulo el riesgo empresario, a mantener o acrecentar las rentas de privilegio de las empresas prestatarias, siempre en detrimento de los derechos de usuarios y consumidores de los distintos servicios públicos privatizados. Se trata, en síntesis, de evitar que la coacción pública continúe subordinándose a la hegemonía del capital concentrado en general y a la de los consorcios prestatarios de los servicios públicos en particular. La sistemática apelación a una por demás difusa ecuación económico-financiera, que sólo ha sido sostenida en uno de sus componentes (la preservación o el acrecentamiento de las tasas de retorno de las empresas prestatarias, aun al margen de las propias disposiciones reguladoras —en general débiles, cuando no casi leoninas—), debe ser revisada en aras de una reformulación integral de dicha “ecuación”. Con este fin se deben atender las profundas modificaciones del contexto macroeconómico en el que pudo haber sido formulada y acordada, y las profundas transformaciones económico-sociales a las que asiste la economía argentina en los últimos años. Tal “ecuación” no es ni debe ser inmutable ante cambios radicales en el contexto en el que se inscribe su formulación.

Formular una ley específica que incorpore a la regulación pública el mercado del petróleo y sus derivados.

Si bien no se trata de un monopolio natural, la morfología y el consiguiente funcionamiento del mercado petrolero en la Argentina revelan fallas de mercado casi asimilables a las que devendrían de una conformación monopólica. Se trata, en realidad, de una estructura altamente concentrada, con patrones de comportamiento de naturaleza fuertemente oligopólicos, donde incluso buena parte de los actores hegemónicos del mismo ocupa posiciones de liderazgo en las restantes fases de la cadena de los energéticos (combustibles líquidos, energía eléctrica y transporte y distribución de gas natural).

Atento a los objetivos declamados (convergencia y alineamiento de los precios domésticos con los internacionales), el proceso de desregulación petrolera que se iniciara en 1991 devino, como era de esperar, en un rotundo fracaso (para la sociedad, pero no para los agentes privados involucrados). Mientras los precios de los combustibles líquidos se incrementaron en el país holgadamente por encima de sus valores en el escenario internacional, los aumentos en el valor del gas natural en boca de pozo emergen como el elemento determinante de las alzas registradas en los precios finales de dicho fluido. Los ilimitados márgenes de libertad con que cuenta el oligopolio petrolero –incluso, de carácter discriminatorio, respecto a los de exportación– minimiza la significación efectiva de la regulación tarifaria en los mercados eléctricos y gasíferos. Es dicho oligopolio el que, haciendo abuso de su posición dominante, desarrolla prácticas de fijación de precios que necesariamente deberían estar sujetas a regulación pública; más aún cuando se trata de insumos intermedios de uso difundido cuyos valores inciden sobre buena parte del conjunto de los sectores económicos.

De todas maneras, la formulación de una ley específica que establezca un marco regulador para el mercado petrolero trasciende la mera problemática tarifaria e, incluso, la que se requeriría implementar en materia de regulación de la propiedad en el mercado ampliado de la energía. La escasa o nula desafiabilidad del mercado, el carácter estratégico –y no meramente económico– de recursos naturales no renovables, el imprescindible uso racional de los mismos con la necesaria jerarquización de la problemática intergeneracional, el manejo y

control de los niveles de reservas probables y comprobadas, y la protección del medio ambiente no pueden quedar libradas al libre juego de las fuerzas de mercado cuando se está en presencia de un oligopolio fuertemente concentrado en el que, a la vez, los actores hegemónicos tienen una participación relevante en los restantes segmentos de la cadena energética. Muy por el contrario, se trata de la emergencia de algunos de los aspectos centrales que tornan insoslayable la regulación pública del sector. La inexistencia efectiva del llamado libre juego de las fuerzas de mercado remite en la práctica, como tal, a la libre disponibilidad –e indefensión social– para el ejercicio de prácticas anticompetitivas por parte de un muy acotado núcleo de poderosos agentes económicos. La apropiación privada de la renta hidrocarbúrfica, la natural priorización de intereses privados de corto plazo en detrimento de los sociales de mediano y largo plazo (como en el caso de las crecientes exportaciones de gas natural, sin que ello se vea acompañado por un incremento equiparable en el nivel de las reservas comprobadas), la determinación –en última instancia– de buena parte de la política energética del país por un sumamente reducido número de grandes actores privados y la confianza ciega en los mecanismos de mercado que en nada se asemejan a los de mínima competencia, son factores que exigen que sea el Estado el responsable, a través de una sólida regulación, del manejo y control de tales recursos no renovables, del uso racional de los mismos, de las problemáticas medioambientales implicadas y de la preservación de los intereses sociales de largo plazo por encima de los privados.

Revisión de los principales incumplimientos de las empresas prestatarias a la luz de las respectivas cláusulas de rescisión de los contratos.

Si bien en las propuestas de acciones y/o medidas de corto plazo se enfatizó –en más de una oportunidad– en la necesidad de revisar buena parte de lo actuado tanto por las distintas instancias del Estado como por las empresas prestatarias, en clara transgresión a las normas vigentes y/o a las propias cláusulas contractuales, también se torna imprescindible que los resultados de esas revisiones se encuadren en la formulación de nuevas políticas públicas que incorporen, como uno de sus elementos constituyentes, la identificación del conjunto de in-

cumplimientos acumulados por parte de las empresas prestatarias (tanto en materia de metas físicas y/o de calidad comprometidas, como en lo atinente a compromisos de inversión o de concreción de determinadas obras, a la protección del medio ambiente, en materia tarifaria o en lo relativo a restricciones a la propiedad).

De allí surgiría un tema que, hasta el presente, casi no ha sido abordado ni analizado: la revisión de las cláusulas de rescisión contempladas en los respectivos contratos de concesión o transferencia, y la determinación de responsabilidad del prestatario como determinante de la extinción del respectivo contrato. Se trata, en ambos casos, de acciones plausibles de ser adoptadas unilateralmente por el Poder Ejecutivo Nacional. Si bien en la generalidad de los casos los contratos han sido lo suficientemente laxos en la materia, es muy probable que, ante la sistemática omisión pública en cuanto a sus actividades de control y regulación, los incumplimientos de alguna/s de tal/es empresa/s demanden la adopción de medidas de políticas públicas que, incluso, podrían llegar a derivar en la rescisión de determinados contratos y en el replanteo o no de la privatización, o incluso en la re-estatización de la empresa/servicio de que se trate.

Evaluar la posibilidad de incorporar y modificar los actuales criterios de tarificación de los servicios que, atento a los inusitados niveles de pobreza, devienen en crecientes –cuando no impagables– costos de los servicios para los sectores de menores ingresos. Replantear la adopción de criterios de subsidios cruzados en determinados sectores.

Uno de los argumentos que en mayor o menor medida la ortodoxia neoliberal declamó frente a la formulación y el desarrollo del programa de privatizaciones fue el de neutralizar o impedir, incluso normativamente, la presencia de subsidios cruzados en las tarifas de los distintos servicios. Así, con la salvedad del ejemplo que ofrece –con sus limitaciones e insuficiencias– la concesión del servicio de aguas y saneamiento donde la regulación sectorial contempla, con sus matices, la presencia de subsidios cruzados, en los restantes sectores/áreas privatizados ello pasó a considerarse como una rémora del Estado-empresario. El argumento esgrimido era –y sigue siendo– que las tarifas de los servicios públicos prestados debían atender a sus respectivos

costos de prestación. Incluso, aunque se trate de un tema “lindante” con la presencia de subsidios cruzados, la eliminación¹ de ciertos niveles de consumo mínimo se inscribe en esa misma perspectiva en la que los costos de prestación son los que, en última y definitiva instancia, deben determinar las respectivas tarifas.

Por su parte, la presencia de cargos fijos en la mayor parte de los servicios públicos privatizados, asociados a la simple prestación del servicio y/o a la conexión al mismo, supone un trato igualitario para quienes, desde el punto de vista de sus ingresos, revelan profundas y crecientes desigualdades.

Es más, desde el punto de vista práctico, la presencia o no de subsidios cruzados no es de fácil determinación salvo para las propias empresas prestatarias. En la misma medida que siempre se argumentó la presencia de subsidios cruzados desde los usuarios residenciales hacia los grandes consumidores o, como en el caso de las telecomunicaciones, hacia los usuarios comerciales del servicio, cabe plantearse si, en el marco de esa ortodoxia neoliberal, en los últimos años² no se ha ido conformando una estructura de subsidios cruzados desde los usuarios residenciales –los más cautivos y con menor poder de negociación– hacia los grandes consumidores de ambos servicios, incluso independientemente de las disposiciones normativas que establecen la “prohibición” de todo tipo de subsidio cruzado.

Se trata, en otros términos, de la necesaria adecuación de los precios de los diversos tipos de servicios a los costos vinculados a la provisión de los mismos, es decir, los usuarios de cada categoría deben pagar únicamente el costo del servicio o sólo de las etapas del proceso de prestación en el que estén involucrados.

Al respecto, la mera réplica de criterios reguladores de países donde la sociedad no presenta márgenes de pobreza que alcancen a la mitad de su población ni niveles de indigencia que se eleven a sus máximos históricos, demanda una urgente revisión de los propios cri-

1. En el Rebalanceo Tarifario de las Telecomunicaciones –RBT– que eliminó los pulsos “libres” con que contaban los usuarios de dicho servicio o, recientemente, en la última renegociación del servicio de aguas y saneamiento, la adopción de idéntico criterio para aquellos usuarios con micromedición de sus consumos.

2. Por ejemplo, en el caso de la energía eléctrica y/o del gas natural y/o de las telecomunicaciones.

terios tarifarios –y de la normativa que los sustenta– tendiente a adecuarlos a una realidad económico-social que en nada se asemeja a los modelos adoptados como rectores en materia de regulación tarifaria.

En tal sentido, atento a la creciente redistribución regresiva de los ingresos, debería revisarse y reformularse la mayor parte de los criterios de tarifación vigentes en los servicios públicos privatizados de forma tal que, en procura de una mayor equidad social, sean los usuarios y consumidores de mayores recursos los que, a través de una sólida y rigurosa configuración de subsidios cruzados –cuanto más explícitos y/o transparentes mejor–, coadyuven a revertir los rasgos dominantes durante el decenio de los noventa en la tarifación de los servicios públicos privatizados y a hacer viable el acceso a los mismos a amplias capas de la población que, precisamente en función de aquellos sesgos, han sido las más afectadas por la implementación de criterios de tarifación que en nada se condicen –y cada vez menos– con la estructura económico-social del país ni con la regresiva distribución de sus recursos.

Formular un proyecto de ley, superador de los conocidos o en trámite parlamentario, vinculado a la incorporación de una Tarifa Social que tienda a garantizar la universalidad de acceso a los principales y esenciales servicios públicos.

Como se analizara precedentemente, el tema de la implementación de una tarifa social para quienes no pueden hacer frente al pago de los servicios e, incluso, para los que no cuentan con posibilidad de acceso a los mismos se ha ido convirtiendo en un tema de debate que, naturalmente, se ha ido intensificando en consonancia con los propios incrementos de las tarifas de los servicios públicos y con la creciente incorporación de capas de la sociedad con necesidades básicas insatisfechas o de indigentes.

Si bien, como se señaló en el acápite anterior, la formulación e implementación de un sistema de subsidios cruzados a favor de los usuarios residenciales de menores ingresos podría devenir en un importante paliativo para muchos de los hogares que no pueden hacer frente al pago de sus facturas y que como resultado de ello se ven enfrentados al corte de los mismos por parte de las empresas prestata-

rias, es indudable que muy difícilmente tal política de subsidios cruzados resulte suficiente para garantizar la universalidad del acceso a los servicios públicos esenciales y/o para evitar la morosidad del pago de los mismos, que puede derivar en el corte de la prestación.

En ese marco, la formulación de un proyecto de ley que intente satisfacer plenamente ese objetivo de equidad social, siempre prestando la debida atención a la no constitución de condiciones de contexto que alienten o terminen induciendo el no pago como forma de acceso a los beneficios de tal tarifa social por parte de determinados segmentos de la población, tiene que partir de la consideración de, al menos, tres grandes actores. En primer lugar, la delimitación de aquellos grupos sociales de menores e insuficientes ingresos potencialmente beneficiarios de la tarifa social (que también debería contemplar los recursos demandados, en muchos casos, para la conexión y la consiguiente prestación del servicio). En segundo lugar, las empresas prestatarias de los mismos, para las que la morosidad también implica no sólo menores ingresos sino, además, costos administrativos adicionales que podrían inducir las –aceptada la condición de emergencia nacional y la asunción de principios mínimos de equidad social– a constituirse en parte activa en la búsqueda de consensos en torno a las características que debería asumir tal tarifa social. En tercer lugar, como responsable último de la prestación de los servicios públicos, el Estado debería asumir un rol muy activo –no ya en su condición de partícipe esencial– que podría devenir de la confluencia de dos perspectivas: por un lado, vía la renuncia a la percepción de ciertos gravámenes nacionales, provinciales o municipales; alternativa no deseada dada la crítica situación fiscal por la que atraviesan todas las jurisdicciones; y, por otro, a partir de la generación de recursos extraordinarios provenientes de los sectores de más altos ingresos y destinados a un fondo específico para atender y financiar una equitativa tarifa social.

En cuanto al primero de los actores mencionados, muy probablemente deban realizarse (a partir de la profusa información existente sobre las condiciones de vida de la población) estudios específicos tendientes a contar con una adecuada segmentación de los mismos, de forma de acceder a un mapa específico en términos de acceso a los servicios y de las posibilidades reales de pago por parte de determinados sectores sociales. Muy probablemente, ya en relación con parte de

los compromisos empresarios que deberían requerirse y atento a la composición de los hogares, en el caso de los servicios medidos³ se podrían esbozar lineamientos básicos respecto a los niveles de consumos mínimos que, como sucediera con las telecomunicaciones y con la micromedición en el caso del agua potable, fueran de carácter libre, o sea sin retribución alguna, para garantizar una cierta calidad de vida. Idénticas consideraciones podrían realizarse respecto de las formas de fijación de los cargos fijos que incluyen las facturas de los diversos servicios públicos. Adicionalmente, ese mapa debería establecer, muy particularmente en el caso del servicio de agua potable y saneamiento así como en la posibilidad de acceso a la provisión de gas natural por red, las actuales condiciones en términos de no acceso a los mismos.

Como resultado de esa imprescindible tarea analítica y de relevamiento deberían surgir los elementos de juicio suficientes como para delimitar la magnitud de la “demanda” insatisfecha –o de la demanda efectiva en términos de potenciales beneficiarios de una tarifa social– que, aunque muy difícilmente pueda cubrir las necesidades de la totalidad de los hogares dados los inusitados y crecientes márgenes de pobreza e indigencia existentes en el país, tal vez sí satisfaga proporciones de carácter progresivo en cuanto a la cobertura de tales requerimientos en relación directa con la magnitud de las respectivas necesidades insatisfechas.

Por su parte, y más allá de las posibilidades que se derivan de la implementación de subsidios cruzados que en última instancia no afectarían los ingresos ni las ganancias de las empresas prestatarias, estas últimas deberían constituirse en uno de los actores centrales en materia de financiamiento de ese fondo destinado a la tarifa social. La supresión de los cargos fijos para determinados segmentos de la población, la liberación de pago de ciertos consumos mínimos, el aporte de una masa fija de recursos (como es el caso de Aguas Argentinas S.A.) o de una proporción de las utilidades anuales y el compromiso de no cortar la prestación del servicio en aquellos casos en que se constate fehacientemente la imposibilidad de pago por parte del usuario, probablemente sean algunos de los compromisos empresarios

3. Como el gas natural, incluyendo el provisto en garrafas, y la electricidad.

mínimos que podrían derivar, bajo las formas más adecuadas en cada campo, en recursos específicos a integrarse en ese fondo de financiamiento de la tarifa social y en la morigeración de los problemas irresolubles que se le plantean a los usuarios de menores recursos. Es más, dicho fondo también podría verse engrosado por parte de los ingresos extraordinarios internalizados ilegalmente por las empresas prestatarias durante el decenio de los noventa.

Por último, como se indicó, el aporte del Estado en esta materia es fundamental, tanto por su condición de responsable último en la prestación de los servicios públicos básicos como por su gravitación en la conformación de ese fondo destinado a financiar la tasa de interés social. En la generalidad de los proyectos de ley conocidos así como en la experiencia desarrollada en la Provincia de Buenos Aires en lo atinente a la prestación del servicio de electricidad a los sectores de menores recursos, el principal aporte estatal proviene, en última instancia, de la exención del pago de determinados tributos –IVA, provinciales o municipales– que gravan las facturas de tales servicios. Sin renunciar a esta posibilidad, las alicaídas arcas fiscales tornan por demás dificultosa la necesaria ampliación y extensión de la cobertura de tal sacrificio fiscal. En ese marco, cabría explorar la posibilidad de recurrir a una tasa adicional extraordinaria al impuesto sobre los bienes personales de forma tal que, seguramente, una muy acotada proporción de la acelerada redistribución regresiva de los ingresos, a la que asistió la economía argentina durante los años noventa, revierta en un sesgo de progresividad a través del financiamiento de buena parte de ese fondo destinado a la implementación de una tarifa social que garantice directamente la consecución de los objetivos perseguidos.

Revisión integral del diseño de la institucionalidad reguladora y, en ese marco, de las misiones y funciones de las agencias reguladoras.

Como surge del diagnóstico de la situación (ver Capítulo I), las agencias reguladoras o los simples órganos de control fueron constituidos prácticamente por empresa o área privatizada y, casi sin excepción, con posterioridad a la propia transferencia de los activos. A la vez, con escasas salvedades, las misiones y funciones que se les asig-

naron denotan imprecisiones, falta de jerarquización en las problemáticas a abordar y, principalmente, marcadas diferencias en cuanto al papel que las mismas deberían desempeñar frente al nuevo carácter social que le corresponde asumir a la regulación pública. A ello se le adiciona la escasa o nula autarquía real de esos entes que ha devenido, en muchos casos, en la configuración efectiva de meras estructuras administrativo-burocráticas que han quedado subsumidas bajo la órbita de las respectivas Secretarías de Estado (los ejemplos que ofrecen los órganos de control de las concesiones viales o la propia Comisión Nacional de Comunicaciones o la Comisión Nacional de Regulación del Transporte resultan más que ilustrativos).

Si a ello se le adiciona que, no ajena a esa inserción institucional, la tradicional captura del regulador por parte de la/s empresa/s regulada/s se ha visto potenciada ante la propia cooptación por parte del poder político, se asiste a una “captura bifronte” de las agencias en perjuicio, obviamente, de los intereses de los usuarios y consumidores. En realidad, en muchas áreas no resulta sencillo diferenciar las actividades de ciertos órganos de control de las propias actividades inherentes a las correspondientes Secretarías de Estado.

En tal sentido, y en forma contemporánea con la reformulación de los marcos reguladores específicos de cada sector/área privatizado, debería rediseñarse por completo la propia institucionalidad reguladora a partir de la constitución de agencias reguladoras y de control específicas que cuenten con una total independencia y autarquía plena respecto del poder concedente. Por supuesto ello supone, también en consonancia con los nuevos marcos reguladores, la reformulación integral de sus misiones y funciones de forma tal que las mismas resulten acordes y compatibles con la nueva normativa y que su ámbito de incumbencia se circunscriba al área/sector privatizado (y a su correspondiente marco regulador). Incluso, como parte de ese rediseño institucional, debería incorporarse una figura que aún no se ha instrumentado en el país: la contabilidad reguladora. Se trataría de una contabilidad que, paralelamente a las disposiciones que emanan de la Ley de Sociedades Anónimas y de las normas contables vigentes, se adecue a las peculiaridades propias de la regulación incorporando y/o precisando información contable esencial para el desarrollo de las actividades de control y reguladoras.

Por otro lado, en ese necesario rediseño de la institucionalidad reguladora del país, debería explorarse la posibilidad de conformar un único “ente regulador de la energía” donde queden integradas las actividades que –con las modificaciones que corresponda introducir– vienen desarrollando el ENRE y el ENARGAS, en conjunción con las que emanarían de la regulación propuesta para el mercado petrolero y el de los combustibles líquidos.

El creciente grado de concentración en los distintos eslabones de la cadena energética y la fuerte integración vertical y/u horizontal de las empresas líderes, entre otros factores, justifican la conformación de un ente único de tales características que se articule institucionalmente tanto con los organismos responsables de la defensa de la competencia como con la propia Secretaría de Energía. La atomización de agencias reguladoras en el campo de la energía, que atentas a las misiones y funciones que se les asignaron circunscriben su accionar a los correspondientes segmentos de la cadena sin vinculación alguna con los patrones de desenvolvimiento de las restantes fases, conspira contra una apropiada e integral regulación del mercado energético en su conjunto. Las estrechas relaciones de insumo-producto, articuladas a la presencia hegemónica de buena parte de los mismos agentes económicos en esos distintos segmentos, emergen como sustento suficiente como para avanzar en la constitución de una única agencia reguladora del mercado energético.

De todas maneras, más allá del ejemplo que ofrece el mercado energético, la reformulación integral de la institucionalidad reguladora vigente y la adecuación de las misiones y funciones de las respectivas agencias acorde con las necesidades operativas que emanen de los nuevos marcos reguladores sectoriales son, en gran medida, las dos caras de una misma moneda. Por un lado, la convergencia entre estos últimos y aquellas instituciones capaces de garantizar a pleno los objetivos sociales perseguidos por tales marcos, siempre bajo la preservación de los derechos de usuarios y consumidores. Por otro, la introducción de los máximos niveles posibles de competencia o, en su defecto, la inducción de prácticas que se asimilen en todo lo posible a las que cabría esperar en mercados competitivos.

Dotar de independencia y autarquía plena a las nuevas agencias de regulación que pudieran surgir de ese rediseño de la institucionalidad reguladora de los servicios públicos privatizados.

Se trata, en realidad, de un simple complemento de las consideraciones precedentes. El rediseño institucional del sistema regulador supone, a la vez, la constitución de agencias de regulación y control autárquicas, autónomas e independientes respecto del poder político, con una clara diferenciación de sus misiones, funciones y responsabilidades tendientes a, por un lado, verificar el cumplimiento pleno y satisfactorio de las obligaciones a cargo de las empresas prestadoras de servicios públicos y, por otro, a proteger en aquel marco los intereses y derechos de usuarios y consumidores, y a inducir patrones de comportamiento empresario asimilables a los que cabría esperar en el ámbito de mercados competitivos.

Asimismo, deberían cumplimentarse las disposiciones que surgen del Artículo 42 de la Constitución Nacional que, en procura de la protección de los derechos de los usuarios y consumidores, dispone, por ejemplo, la participación de representantes de las provincias y de organizaciones de usuarios en los entes de control (de forma de garantizar el efectivo control social de su desempeño).

Por otro lado, la independencia jurídica, política y financiera de esas agencias debería resguardar su autonomía respecto del poder político. Ello remite, a la vez, a un problema de no fácil solución como es el que se vincula con el financiamiento de las mismas. En el país coexisten diversos sistemas: aquellos entes cuyos ingresos están directamente asociados a la facturación de la empresa regulada (como en el caso del ETOSS: 2,67% de la facturación de Aguas Argentinas S.A.), los casos del ENRE y el ENARGAS, cuyos ingresos provienen de tasas que deben tributar los principales agentes de los respectivos sistemas –a las que se les adicionan las multas y sanciones que se les apliquen a las empresas reguladas–, y otros órganos de control dependen exclusivamente del presupuesto nacional.

En principio, el financiamiento a partir de una tasa porcentual sobre los ingresos de las empresas reguladas permite, en teoría, que los entes no se vean afectados por las restricciones crecientes del presupuesto público; a la vez, resguardaría, también en teoría, su autonomía respecto del poder político. Sin embargo, crea un problema de

incentivos, ya que los incrementos tarifarios y el correspondiente aumento de la facturación empresaria devienen en aumentos de los recursos de la propia agencia. Dificilmente los organismos avanzarían en medidas que tengan como efecto “no deseado” la reducción de su presupuesto. La búsqueda de soluciones alternativas es, al respecto, un tema no trivial si se pretende contar con agencias reguladoras independientes, autónomas y autárquicas. Más aún si, como en la actualidad, resulta prioritario reforzar los grados de libertad con que cuentan las agencias para construir la autonomía requerida, implementando a su vez las mutaciones institucionales propuestas. Ello debería concretarse –como se indicara– a partir de la articulación de: la sanción de marcos jurídicos promulgados por el Congreso que superen las limitaciones e insuficiencias vigentes; la garantía efectiva de que los entes cuenten con un grado de autonomía sostenido y persistente (*status* jurídico autárquico, presupuestos realmente independientes, despliegue de políticas activas, fuerte identidad organizacional, etc.); la jerarquización de la defensa y promoción de los derechos de los usuarios y de la desregulación y defensa de la competencia toda vez que resultare posible, como objetivos prioritarios del sistema; y el monitoreo legislativo y auditorías externas permanentes.

En síntesis, la construcción progresiva de una institucionalidad reguladora eficaz, equitativa y transparente es central en un contexto democrático, y, como tal, constituye un sendero de aprendizaje arduo y complejo que demanda la debida atención pública y la propia intervención de, como se desprende de la propia Constitución Nacional, los representantes de los usuarios y consumidores así como de las jurisdicciones provinciales involucradas.

Integrar en la problemática reguladora y en los respectivos marcos una visión dinámica de la incorporación del desarrollo científico-tecnológico en el ámbito de los distintos servicios públicos privatizados recuperando o preservando el poder de decisión del Estado en la definición de determinados lineamientos estratégicos en la materia.

Por su propia naturaleza, ni el contenido ni los alcances de la regulación pública pueden ser estáticos sin acompañar o incluso adelantarse a dimensiones analíticas de carácter tecnológico que, como tales,

justifiquen la propia mutabilidad de la normativa. En ese marco, muchas de las decisiones que por su trascendencia involucran y/o comprometen la adopción de determinados senderos tecnológicos no pueden quedar en manos de las “fuerzas del mercado” o, más precisamente, de los mono u oligopolios prestadores de los servicios públicos privatizados.

Así, durante la década pasada se han incorporado nuevas tecnologías muy particularmente en el campo de las telecomunicaciones, donde los agentes prestatarios de los servicios se han transformado, en la generalidad de los casos, en importadores de paquetes tecnológicos sobre los cuales casi no tienen participación alguna en su elaboración y posterior gestión. Es más, a partir de los noventa muchas empresas prestatarias han tendido a externalizar sus áreas de ingeniería local reemplazándolas por la incorporación de tecnología importada sin desarrollo local alguno. Sin duda, avanzar desde el Estado en la promoción de políticas de Investigación y Desarrollo en el ámbito de los sectores privatizados generaría múltiples “externalidades” positivas y a la vez, en determinados campos, permitiría prevenir –e incluso inducir– ciertos cambios tecnológicos de trascendencia que, por ende, podrían demandar cambios sustantivos en la propia estructura normativa y reguladora. En síntesis, la acción reguladora debe asumir, esencialmente, un carácter dinámico y compatible con los propios avances tecno-productivos.

Incorporar nuevas regulaciones a la propiedad de las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados.

Como se señaló en el Capítulo I, las únicas privatizaciones que cuentan con disposiciones taxativas y restricciones a la estructura de propiedad de las empresas son, precisamente, las que fueran realizadas en el marco de una ley específica (las referidas al sistema de energía eléctrica y al mercado del gas natural por redes). Si bien la aplicación efectiva de tales limitaciones ha sido sumamente débil, cuando no omitida por los responsables del cumplimiento de las normas dictadas al respecto, se trata de los únicos ejemplos donde fueron incorporados ciertos principios de regulación de la propiedad de las empresas prestatarias de los servicios públicos bajo gestión privada. En los res-

tantes sectores/áreas privatizados no se ha considerado ningún tipo de disposición asociada a limitaciones en cuanto a la conformación de los consorcios en su relación con la propiedad de otras empresas que, directa o indirectamente, pudieran facilitar el despliegue de distintos tipos de prácticas anticompetitivas.

En ese marco debería considerarse, por un lado, la extensión –con su consiguiente revisión– de las restricciones vigentes en el ámbito eléctrico y gasífero al mercado energético en su conjunto estableciendo disposiciones tendientes a introducir competencia efectiva – y a regular el comportamiento empresario– en el mercado ampliado de la energía; en otras palabras, no se debería parcializar tales limitaciones a la propiedad en cada uno de los segmentos que lo conforman al margen de la configuración accionaria de aquellos actores que operan en los restantes. Por otro lado, también deberían establecerse normas específicas de protección de la competencia (una vez más, no restringido al mercado específico de que se trate) en aquellas áreas/sectores privatizados desde donde los consorcios adjudicatarios podrían ver reforzado –vía la incursión en actividades potencialmente competitivas y/o complementarias– su poder de mercado y/u obtener externalidades positivas asociadas, en última instancia, a la posición monopólica bajo la que operan en el campo de los servicios públicos privatizados. En este último caso, los ejemplos que emanan de la presencia decisiva de las cámaras empresarias del autotransporte de pasajeros en los consorcios que controlan el transporte ferroviario de pasajeros –que cuenta con subsidios públicos– o, hipotéticamente, la inserción en negocios inmobiliarios por parte de la empresa concesionaria del servicio de agua y saneamiento emergen como casos –reales y potenciales– suficientemente ilustrativos.

La proclamada –aunque escasamente puesta en práctica durante los años noventa– necesidad de introducir competencia en los servicios públicos privatizados, en todo lo que resulte técnicamente posible, es indudablemente una de las principales asignaturas pendientes en la relación Estado-empresas privatizadas. Tal como se desprende de los ejemplos señalados precedentemente, la misma no debería quedar circunscripta al estricto ámbito de las áreas/sectores privatizados sino también hacerse extensiva –en términos de restricciones a la propiedad– a aquellos mercados que, por razones de

diversa índole, podrían devenir en el ejercicio de prácticas anticompetitivas que, incluso, trascienden el estricto ámbito de los servicios privatizados.

Revisar todas las transgresiones e incumplimientos acumulados que deban ser sancionados.

Como se desprende del diagnóstico de la situación realizado en el Capítulo I, las transgresiones de las normas vigentes y los incumplimientos empresarios en el ámbito de las privatizaciones argentinas emergen como uno de sus principales rasgos distintivos que, incluso, se han visto posibilitados por la inacción pública –cuando no por la convalidación a partir de decretos y resoluciones de más que dudosa legalidad–. Es obvio que las posibilidades de revertir sus efectos no son de fácil resolución práctica y/o jurídica en tanto se trata, en buena parte de los casos, de impactos cuasi-irreversibles.

No obstante ello, podría identificarse una multiplicidad de transgresiones o distorsionadas aplicaciones de las normas vigentes que, como tales, ameritarían una acción reguladora correctora para revertir sus implicancias. Al respecto, a simple título ilustrativo, cabría referirse al incumplimiento efectivo de las cláusulas de neutralidad tributaria⁴ o a las peculiares interpretaciones de las mismas –circuncribiéndolas a las reducciones de los aportes patronales–⁵.

En ese marco cabe que se adopten las sanciones correspondientes; en otros términos, son necesarias tanto la aplicación efectiva de normas que ante la omisión de la regulación pública fueron prácticamente desconocidas como la implementación de políticas correctivas de interpretaciones erróneas y/o falaces de lo dispuesto por la propia

4. Cuando se trató de reducciones en la carga impositiva que afectaba a las empresas prestatarias; no así, como ejemplo de caso casi extremo, ante la transferencia a los usuarios del gas natural por redes de la incidencia del gravamen a los automotores de las empresas del sector asociado al financiamiento del Fondo Nacional de Incentivo Docente.

5. Como han sido los casos, ya señalados, en el ámbito de la energía eléctrica y el gas natural donde a partir de una distorsionada interpretación de la normativa vigente han favorecido a los grandes usuarios de ambos servicios en detrimento de los consumidores residenciales.

normativa. En tal sentido, los generalizados incumplimientos en materia de aplicación efectiva de las cláusulas de estabilidad impositiva emergen como un claro ejemplo. Similares consideraciones podrían realizarse respecto de los incumplimientos en materia medio ambiental –como en el caso de la concesión de aguas y saneamiento–, de seguridad y confort –claros ejemplos los ofrecen las concesiones viales o el transporte ferroviario de pasajeros–, de sobrefacturación reiterada –como la telefonía básica o el servicio medido de agua potable–, etc.

Establecer un sistema de sanciones severas sobre todos aquellos funcionarios públicos que por acción u omisión favorezcan, ilegalmente o bajo interpretaciones falaces de la normativa, los intereses privados sobre los sociales.

Establecer un sistema de sanciones severas sobre aquellos funcionarios que por acción u omisión han coadyuvado en la práctica a la constitución de esos incumplimientos y transgresiones legales o contractuales por parte de las empresas privatizadas así como a la recurrencia a interpretaciones falaces de la normativa a favor de las mismas, constituye una medida de política ineludible en la búsqueda de revertir buena parte de los sesgos regresivos y negativos del vasto programa privatizador implementado en la Argentina durante la década de los años noventa. En tal sentido, la tradicional figura del “mal desempeño de los deberes del funcionario público” parece insuficiente, en algunos casos, ante la magnitud del daño consumado sobre la sociedad. Al respecto, cabe traer a colación parte de un reportaje que le realizara Greg Past a Joseph Stiglitz, actual Premio Nobel de Economía⁶: “La economía de cada nación es analizada individualmente y, en seguida, dice Stiglitz, el Banco entrega a cada ministro el mismo programa de cuatro pasos. El Paso Uno es La Privatización lo cual Stiglitz dice que se puede llamar con más precisión, ‘la sobornización’. En lugar de oponerse a la venta de industrias estatales, me dijo que los

6. Véase Palast, G. (2001), “El Globalizador que desertó”, *El Observador de Londres*, 10/10/2001.

líderes nacionales –usando como excusa ‘las exigencias del FMI’– liquidan alegremente sus empresas de electricidad y de agua. ‘Podías ver cómo se les abrían los ojos’ ante la posibilidad de una ‘comisión’ del 10%, pagada en cuentas Suizas, por el simple hecho de haber bajado ‘unos cuantos miles de millones’ del precio de venta de los bienes nacionales”.

Sin duda, muy difícilmente en el ejemplo de las privatizaciones en la Argentina pueda constatarse fehacientemente situaciones como las descritas por Stiglitz. No obstante ello, en algunos casos se plantean serias dudas respecto del comportamiento de una parte no despreciable de los funcionarios públicos responsables en la materia por la trascendencia de algunas disposiciones –normas que modifican otras de superior *status* jurídico y, a la vez, alteran sustantivamente el propio contexto regulador– y por las numerosas omisiones casi inexplicables (como la del ENRE frente al llamado caso Endesa –grupo español que durante cuatro años, contraviniendo el marco regulador eléctrico, controlaba el capital de las dos empresas distribuidoras en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense–).

Es más, la formulación de criterios jurídicos que deriven en sanciones acordes al daño ocasionado podría devenir en un virtuoso “efecto demostración” sobre el conjunto de los funcionarios involucrados en la regulación pública de los servicios privatizados.

Diagrama Nº 4. Acciones y lineamientos de políticas públicas en el ámbito de las privatizadas

Principales problemas	Acciones específicas de corto plazo	Lineamientos de políticas públicas	Dificultades potenciales de implementación
<p><i>Principales problemas en lo macroeconómico</i></p> <p><i>. Distorsionada estructura de precios y rentabilidades relativas</i></p>	<p>. Definir una batería de acciones de muy corto plazo que, en principio, coadyuven –con todos sus matices e incluso con la necesaria secuencia y temporalidad– a revertir un fenómeno de larga data. En lo atinente a los "precios" relativos –con su consiguiente repercusión sobre las respectivas rentabilidades–, la reserva de mercado de los servicios privatizados y la muy baja elasticidad de su demanda se conjugan con un privilegio ilegal: sus ajustes periódicos por índices de precios estadounidenses o, como en el caso de las concesiones viales de las rutas nacionales, por el 80% de la tasa LIPO. La desindexación de las tarifas de los servicios es, en tal sentido, el primer paso ineludible. Ello supone en la generalidad de los casos –ya que en ciertos servicios, como es el caso de aguas y saneamiento o las tasas aeronáuticas de vuelos de cabotaje, ni siquie-</p>	<p>. Revisión integral del conjunto de los contratos de concesión. En ese contexto se debería tender a la formulación y sanción legislativa de marcos reguladores específicos para cada una de las áreas privatizadas estableciendo, entre otros, criterios de regulación tarifaria que, como se desprende de la legislación vigente, deriven en tarifas "justas" y "razonables", incorporen la figura del "riesgo empresario", y la transferencia a usuarios y consumidores de las ganancias de eficiencia de las empresas mono u oligopólicas.</p> <p>. Evaluar la posibilidad de modificar los criterios de tarificación en determinados servicios (caso energía eléctrica, gas natural, aguas y saneamiento) y en ese marco, atento a la situación por la que atraviesa –y atra- versará por un tiempo más o menos prolongado– la economía argentina, incorporar criterios que trascienden</p>	<p>. La primera y obvia dificultad radica en el poder económico que se les ha transferido a los concesionarios prestatarios de los servicios públicos privatizados (uno de los mayores "éxitos" del mismo frente a la comunidad de negocios). Es más, la inexistencia o debilidad de muchas de las cláusulas de rescisión o revocación de los contratos podría derivar en una multiplicidad de juicios que, al amparo de los Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras con diversos países, remitirían a su tratamiento en tribunales internacionales. El ejemplo que ofrece la rescisión del contrato con Aguas del Aconquija (en la Provincia de Tucumán) emerge como un caso paradigmático. Lo que Joseph Stiglitz ha caracterizado como la etapa de</p>



ra se recurrió a la dolarización previa de las mismas como artimaña legal para viabilizar su posterior indexación— la pesificación plena de las tarifas del conjunto de los servicios privatizados. Su fijación en moneda local y, en consonancia con lo dispuesto por la Ley de Convertibilidad, la prohibición de todo tipo de "indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios".

Revisión integral de las tarifas de los distintos servicios acorde a, aun de corto plazo, una necesaria adecuación de las mismas respecto a la "justicia y razonabilidad" consagrada legalmente. Al respecto, resulta ineludible la estimación de la apropiación "ilegal" de recursos a partir de la aplicación de cláusulas igualmente ilegales de indexación y su posterior transferencia a los usuarios. Idénticas consideraciones cabe realizar respecto a los recursos internalizados, también ilegalmente, al no transferir a usuarios y consumidores la menor presión fiscal que ha venido recayendo sobre las empresas prestatarias

la teoría neoclásica, pero emergen como una necesidad creciente. Se trata, en particular, de la implementación de sistemas de subsidios cruzados que, manteniendo la justicia y razonabilidad que podrían obtener las empresas prestatarias, tiendan a garantizar la creciente universalización de los servicios.

De lo anterior se desprende, implícitamente, la necesidad de prestar una particular atención a un fenómeno creciente que puede llegar a derivar en conflictos sociales de envergadura: la actitud de las empresas de cortar la prestación del servicio (en algunos casos, como en el de aguas y saneamiento, a pesar del corte del servicio el usuario debe seguir pagando el derecho de conexión) frente a la morosidad en el pago. Ello supone la búsqueda de opciones creativas (los proyectos de ley de creación de Tarifas de Interés Social presentados merecerían una mayor y mejor elaboración) frente a un fenómeno que, seguramente, continuará creciendo en paralelo a la propia crisis social y a la regresividad creciente de los ingresos. Replicar en el país esquemas regulatorios aplicados en países donde re-

"sobornización" (entendiendo por tal, a las privatizaciones realizadas al estilo doméstico) con la consiguiente contravención de múltiples y diversas normas legales, es sin duda un elemento que los tribunales internacionales no dejarán de considerar.

El ejercicio pleno de su poder dominante de mercado donde en muchos casos las posibles multas por incumplimientos —en materia de inversiones, de calidad del servicio, de metas cuantitativas de expansión, etc.— no necesariamente guardan relación respecto a los costos sociales involucrados (el llamado caso Edesur lo ilustra suficientemente), podría derivar en forma de confrontación empresaria frente a la implementación de acciones y políticas específicas tendientes a abaratar en términos reales, la mayor parte de las tarifas de los servicios públicos.

En un plano muy distante de los problemas "políticos" e institucionales de implementación, quedarían planteadas dificultades de carácter técnico (como ser el

Principales problemas	Acciones específicas de corto plazo	Lineamientos de políticas públicas	Dificultades potenciales de implementación
<p><i>Distorsionada estructura de precios y rentabilidades relativas (continuación)</i></p>	<p>de los servicios (cláusulas de neutralidad tributaria o estabilidad impositiva).</p> <p>. En relación con lo anterior, revisar los criterios con los que, hasta el momento, se transfirieron a los usuarios y consumidores de algunos servicios públicos las "ganancias de eficiencia" de las firmas prestatarias ("demora regulatoria", escaso —si es que existe alguno— reconocimiento de los fuertes incrementos en la productividad de los factores, etc.).</p> <p>. Revisar a la luz de las cláusulas de justicia y razonabilidad de las tarifas y de las rentabilidades empresarias, la "ecuación económico-financiera" que se desprende de los contratos originales celebrados, en la generalidad de los casos, bajo condiciones de contexto macroeconómico muy disímiles de las que caracterizaron al decenio de los años noventa.</p> <p>. Revisión de todas las renegociaciones contractuales que han derivado, en general, en incrementos tarifarios de diversa índole (para fi-</p>	<p>sulta marginal la proporción de la población que se encuentra por debajo de la línea de las necesidades básicas insatisfechas es, cuando menos, un despropósito que derivará en una creciente conflictividad social y/o en que, por la propia presión de las empresas, el Estado terminará de hacer se cargo de financiar al conjunto de los morosos (con el riesgo cierto de formular políticas que conlleven un cierto incentivo a la morosidad por parte, incluso, de quienes pueden hacer frente al pago de tarifas justas y razonables).</p> <p>. Si bien trasciende el tema específico de la necesaria modificación de la estructura de precios y rentabilidades relativas que derivó del proceso privatizador, resulta imprescindible la revisión integral del propio diseño de la institucionalidad regulatoria en su conjunto y, en ese marco, de las misiones, funciones, grados de independencia y autarquía de todos los entes reguladores. Es, sin duda, en manos de estas agencias donde deberá re-</p>	<p>tema de los subsidios cruzados, el tratamiento de la creciente morosidad, etc.) que, incomparables con aquellos, ameritarían el desarrollo de estudios que a su vez deriven en consensos donde terminen por privilegiarse los beneficios sociales sobre los privados, en un marco de minimización de costos sociales y privados.</p>

nanciar inversiones incumplidas por los concesionarios, por modificación de las propias cláusulas de regulación tarifaria de los contratos originales, etc.).

En buena parte de las temáticas consideradas precedentemente, donde en gran medida se trata de la apropiación "ilegal" o de dudosa "legalidad" de recursos de los usuarios y consumidores de los distintos servicios, una vez determinada esas rentas extraordinarias emerge el lógico tema de "stock" y "flujo". En tal sentido, correspondería:

1. Determinado el "stock" ilegalmente internalizado por las empresas, fijar un plan de reintegro a los usuarios de tales rentas de privilegio vía reducciones tarifarias (seguramente proporcionales a lo facturado en un "x" período de tiempo, según sea el "privilegio" del que se trate).
2. Modificar las respectivas tarifas a partir del cálculo de la incidencia efectiva –y ponderada– de cada uno de los factores que redundaron en incrementos tarifarios (léase indexación por precios ajenos a la economía doméstica, no aplicación –o aplicación inadecuada– de las cláusulas de neutralidad tributaria, ajustes extraordinarios...

caer el control y la regulación tarifaria, acorde con los principios normativos que se establezcan. De allí que sean parte constitutiva esencial de los lineamientos de política pública aun en el estricto ámbito tarifario.

No adoptar políticas públicas como las que se han venido aplicando desde mediados de 1999 en el ámbito de las concesiones de las rutas nacionales; es decir, no acceder a reducciones tarifarias pero compensadas por crecientes subsidios del Estado que, en última instancia, sólo procuran garantizar las elevadas tasas de rentabilidad de los concesionarios. Tal criterio de reducción de las tarifas debe ser erradicado (por otro lado, más allá de las inequidades involucradas, las arcas fiscales tampoco lo tornan posible).



Principales problemas	Acciones específicas de corto plazo	Lineamientos de políticas públicas	Dificultades potenciales de implementación
<p><i>Distorsionada estructura de precios y rentabilidades relativas (continuación).</i></p>	<p>rios de tarifas derivados de opacas renegociaciones contractuales, etc.). . Incorporar a la regulación pública en general y a la tarifaria en particular al sector petrolero, tanto en lo relativo a los precios de venta del crudo a refinerías como al precio del gas natural en boca de pozo. Como las Pymes fueron el segmento empresario más perjudicado por la evolución de las tarifas de los servicios públicos, para la inmediata coyuntura se podría plantear la implementación de una suerte de TIS para aquellas Pymes en situación económico-financiera complicada.</p>		<p>. En este campo las dificultades potenciales de implementación remiten, en última instancia, a un único componente: la vocación política por hacer cumplir a rajatabla lo acordado contractualmente, tanto en materia de inversiones comprometidas como de metas de expansión y cumplimiento de índices de calidad (que</p>
<p><i>Incumplimiento casi generalizado de metas de inversión y de aportes de recursos propios</i></p>	<p>. Las propias estadísticas oficiales y, en muchos casos, los considerandos de diversos decretos y resoluciones de distintos organismos públicos reflejan que los incumplimientos en materia de inversiones comprometidas y en cuanto al aporte de recursos propios —ante la posibilidad y facilidad de acceso a fuentes de financiamiento externo por parte de</p>	<p>. En paralelo a la revisión integral de los contratos y de la formulación de marcos reguladores sectoriales, deberían establecerse criterios de programación de mediano y largo plazo que, como tales, fueran los contextos en los que se encuadren las exigencias de inversión. Por ejemplo, en el sector transporte deberían establecerse las prioridades y el papel asignado a</p>	<p>. En este campo las dificultades potenciales de implementación remiten, en última instancia, a un único componente: la vocación política por hacer cumplir a rajatabla lo acordado contractualmente, tanto en materia de inversiones comprometidas como de metas de expansión y cumplimiento de índices de calidad (que</p>

los consorcios prestatarios—emergen como un denominador común a la casi generalidad de los servicios privatizados, aun cuando revelen diferencias sustantivas entre los mismos. Al respecto, resulta imprescindible revisar la multiplicidad de opacas y sesgadas renegotiaciones contractuales (en algunos casos, “oficializadas” en Decretos o Resoluciones de más que dudosa legalidad) incluso a través de Actas-Acuerdo que nunca han tomado estado público. Quizás el ejemplo extremo lo ofrece la demorada revisión tarifaria de la concesión del servicio de aguas y saneamiento (debía concluir en abril de 1998 y recién fue firmada, aunque nunca publicada, en enero de 2001), con alteraciones flagrantes en cuanto a condonación —explícita o implícita— de los incumplimientos empresarios.

. Revisión de todas aquellas cláusulas vinculadas a inversiones comprometidas contractualmente por quienes resultaron adjudicatarios de los distintos concursos que, en muchos casos y muy particularmente en lo referido a las inversiones propuestas y/o a la metas de expansión del servicio a alcanzar, denotaban el

cada uno de sus componentes fundamentales (por ejemplo, el de los ferrocarriles).

. No obstante, estos lineamientos generales de políticas públicas no deben de contemplar la necesidad de exigir el cumplimiento de todos los compromisos acordados y, en ese marco, asignarle un rol fundamental a los órganos de control (claro que, como se señaló, contemporáneo al re-diseño institucional del propio sistema regulatorio).

. Si bien se trata en última instancia de decisiones microeconómicas de las empresas, podrían establecerse ciertos parámetros mínimos en cuanto al aporte de recursos propios por parte de las firmas prestatarias. La masiva recurrencia a financiamiento en especial externo (el que no en todos los casos se canaliza hacia las inversiones comprometidas en los respectivos servicios) o al financiamiento de las obras a través de incrementos tarifarios demandaría, tal vez, la fijación de ciertos criterios en cuanto a los componentes efectivos de las firmas en relación a sus aportes de capital (e incluso se los podría relacionar con los recursos que han venido transfiriendo al exterior en concepto de giro

presumen la necesaria formación de capital que los haga posible) de los servicios.

. En una segunda instancia, y superados esos posibles problemas (aunque por demás acotados, en consonancia con la fortaleza de la presión pública al respecto), las mayores dificultades se centrarían en la incorporación de nuevos criterios y exigencias en materia de inversiones, de aportes de capital propio, de cumplimiento de la normativa del comercio nacional, de consensuar con las propias empresas prestatarias la implementación de programas de desarrollo de proveedores locales —con énfasis en las Pymes—. De todas maneras, este último aspecto trasciende, por ahora, la necesidad de exigir el cumplimiento de lo acordado originalmente, aun de aquellos compromisos que fueran condonados o posteriormente ilegales renegociaciones contractuales.



Principales problemas	Acciones específicas de corto plazo	Lineamientos de políticas públicas	Dificultades potenciales de implementación
<p><i>Incumplimiento casi generalizado de metas de inversión y de aportes de recursos propios (continuación)</i></p>	<p>rácter de ofertas oportunistas; éstas, como tales, una vez obtenido su objetivo –la adjudicación del servicio– se encauzaron hacia procesos de renegociación de determinadas cláusulas contractuales contando con la complacencia oficial (vía omisión de sanciones o incluso condonación de tales incumplimientos, cuando no la transferencia –a través de incrementos tarifarios– de su financiamiento a los usuarios y consumidores de los respectivos servicios).</p> <p>. A pesar de las ingentes tasas de rentabilidad apropiadas por la mayor parte de las firmas prestatarias de los servicios privatizados, los márgenes de reinversión y, más aún, el aporte de recursos propios ha sido marginal. Ello, nuevamente, se ha visto facilitado por la convergencia de, por un lado, las insuficiencias y limitaciones normativas en la materia y, por otro, por la sistemática recurrencia a esas opacas renegociaciones contractuales que, en muchos casos, han llegado a des-</p>	<p>de utilidades, <i>management fee</i>, pago de intereses, compras de insumos y equipos intracorporativos sin control alguno sobre la posible recurrencia a precios de transferencia, etc.)</p>	



virtuar, incluso, los ya laxos compromisos de inversión previstos originalmente.

. Aplicar, en toda su intensidad, las sanciones previstas en la legislación vigente –más allá de la debilidad subyacente en las mismas– y exigir a los entes reguladores un estricto control –cuando correspondiere– de tales incumplimientos. Nuevamente, el ejemplo que ofrece el servicio de aguas y saneamiento puede resultar paradigmático. El último incremento tarifario –derivado de la señalada Acta-Acuerdo de principios de 2001– contemplaba una nueva alza tarifaria –a través de la modificación del coeficiente "k"– asociada al cumplimiento de un plan de inversión que denota márgenes de incumplimiento suficientes como para, por un lado, haber invalidado el nuevo incremento tarifario aplicado a principios de 2002 y, por otro, revisar las propias condiciones de rescisión del contrato ante incumplimientos reiterados por parte del concesionario, en una instancia que amerita ser evaluada con todas sus posibles connotaciones.

. Si bien es un tema que, por omisión, el Estado Nacional no le ha

Principales problemas	Acciones específicas de corto plazo	Lineamientos de políticas públicas	Difficultades potenciales de implementación
<p><i>Incumplimiento casi generalizado de metas de inversión y de aportes de recursos propios (continuación)</i></p>	<p>prestado casi ninguna atención (y mucho menos las empresas prestatarias de los servicios), resulta fundamental como disposición de corto plazo la exigencia plena del cumplimiento, por parte de concesionarias y licenciatarias de servicios públicos privatizados, de las normas establecidas por las leyes del comercio argentino y el contrato nacional.</p> <p>. Aunque pudiera considerarse como un absurdo regulador, debería conceptualizarse con precisión el concepto de inversión o formación de capital en las empresas prestatarias de los servicios. La ya señalada convalidación por el ente regulador del correo postal en el sentido de considerar como inversión el pago de casi 100 millones de pesos de indemnización por despido de personal denota, a las claras, esa necesidad –aunque no debería ser tal, tanto en el plano contable como económico– precisión del concepto de formación de capital o inversión.</p>		



Acotado impacto sobre la formación de capital y el desarrollo de proveedores locales

. En gran medida, las acciones al respecto quedan planteadas en el acápite anterior. Los incumplimientos de los planes de inversión comprometidos (contando con el aval implícito o la omisión de la regulación pública) deben ser exigidos con todo el instrumental que aún dispone el Estado. Ello se ve agravado, como se señaló, frente al generalizado incumplimiento de la legislación del comercio nacional. En ese sentido, el tradicional efecto multiplicador local de esa —aunque inferior y limitada respecto a lo comprometido— inversión ha sido ínfimo, cuando no prácticamente nulo. Al respecto, ante la omisión de la regulación pública, la casi totalidad de las empresas privatizadas han recurrido sistemáticamente a la adquisición de insumos y equipos en el exterior (contraviniendo la normas emanadas de la Leyes N° 5.340 —de “Compre Argentino”— y N° 18.875 —de “Contrate Nacional”—), con un muy elevado componente de compras intracorporativas y, en la generalidad de los casos, sin control —ni mucho menos sanción— oficial alguno sobre los más que presuntos precios de transferencia implícitos en tales operaciones.

. Nuevamente no difieren sustancialmente de las señaladas respecto a los incumplimientos en materia de formación de capital por parte de las empresas prestatarias. Ello supone, en última instancia, dos grandes planes de acción. El primero de ellos asociado a la identificación y delimitación de las necesidades de inversión en la casi totalidad de los sectores privatizados tendientes a mejorar la calidad y seguridad del servicio, avanzar en el grado de cobertura de los mismos, abaratar el costo para los usuarios finales, etc. El segundo, el que se vincula con el aprovechamiento pleno de los efectos multiplicadores locales que podrían derivarse de tales inversiones, no sólo a partir de la exigencia de cumplimiento de la normativa vigente en materia del comercio nacional sino, fundamentalmente, en acuerdos específicos orientados a la implementación de programas de desarrollo de proveedores locales.

. Más allá de la posible reticencia de algunas de las empresas prestatarias a cumplir todos aquellos programas de inversión que por diversas razones, y en muchos casos con la complacencia oficial, no se han llevado a cabo en los tiempos y lugares acordados contractualmente, no parecerían identificarse mayores dificultades en cuanto a la implementación de las acciones y lineamientos de políticas públicas propuestos. Naturalmente, ello dependería en gran medida de la voluntad política que denote el accionar del Estado y de su posible articulación con aquellas cámaras empresarias locales que podrían impulsar y presionar en torno al desarrollo de las mismas.



Principales problemas	Acciones específicas de corto plazo	Lineamientos de políticas públicas	Dificultades potenciales de implementación
<p><i>Acotado impacto sobre la formación de capital y el desarrollo de proveedores locales (continuación)</i></p>	<p>. Si bien la normativa vigente no lo prevé, debería encararse una fuerte acción oficial tendiente a consensuar con las empresas prestatarias de los servicios la implementación de políticas de desarrollo de proveedores locales, intentando focalizarlas en el ámbito de las Pymes. El aprovechamiento pleno del poder de compra de las mismas, evitando su derivación hacia el exterior, debería constituirse en acciones específicas a nivel de cada una de las empresas privatizadas a partir de un análisis exhaustivo de la composición de sus actuales importaciones de insumos y bienes de capital, en paralelo al estudio de las posibilidades sustitutivas locales.</p>		
<p>Otros</p>	<p>. En el plano fiscal, exigir el correcto cumplimiento de las cláusulas de neutralidad tributaria transfiriendo a los usuarios y consumidores el sacrificio fiscal que conllevaron diversas reducciones en materia de alícuotas e, incluso, de gravámenes. . En el sector externo, establecer res-</p>	<p>. Establecer el resarcimiento a usuarios y consumidores de los recursos no transferidos en concepto de neutralidad tributaria. Propulsar una ley de emergencia que, como tal, asuma el carácter de orden público y establezca una imposición específica a las empresas de mayores márgenes de ren-</p>	<p>. En el plano técnico, los mayores problemas devienen, paradójicamente, de la reticencia de algunos organismos públicos en prestar la necesaria colaboración en la provisión de la información básica imprescindible. La misma debe asumir tanto carácter nacio-</p>



<p>tricciones al giro de utilidades, dividendos y otros recursos (como los derivados del <i>management fee</i>). Establecer severos controles sobre los precios de transferencia en las compras intracorporativas.</p>	<p>tabilidad (que no sólo involucre a las privatizadas) que, como excepción derivada de la emergencia, no pueda ser transferida a usuarios y consumidores en el caso de los servicios públicos privatizados.</p> <ul style="list-style-type: none"> . Establecer un rígido control sobre las transferencias de recursos al exterior por parte de las empresas presuntarias de los servicios e, incluso, establecer relaciones técnicas restrictivas en cuanto a su relación con las utilidades reinvertidas en la actividad específica que fuera objeto de la privatización. 	<p>nal como en las distintas jurisdicciones provinciales. De todas maneras, la realización de auditorías contables en cada una de las empresas podría ser un suplemento o complemento de la información que podría obtenerse en los organismos públicos competentes en la materia.</p> <ul style="list-style-type: none"> . Asumida la existencia de suficiente vocación política al respecto, no tendrían que presentarse mayores dificultades salvo en el caso de la determinación de la existencia —o no— de precios de transferencia en algunos sectores donde, por la naturaleza de los bienes en cuestión, pueden presentarse ciertas restricciones en la obtención de precios comparativos.
<p>Insuficiencias- imprecisiones normativas</p>	<p><i>Marcos reguladores específicos y "status jurídico"</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> . Además de lo que se desprende de lo señalado precedentemente como acción específica, deberían adoptarse políticas públicas que, al margen de toda consideración sobre la posible reestatización de Repsol-



Principales problemas	Acciones específicas de corto plazo	Lineamientos de políticas públicas	Dificultades potenciales de implementación
<p>Marcos reguladores específicos y "status jurídico" (continuación)</p>	<p>les, han facilitado las recurrentes renegociaciones de diversas cláusulas a punto tal que, en algunos casos, se han modificado casi por completo los propios criterios normativos y reguladores. Atento al desquicio normativo y regulador de muchos sectores, esta "acción" —que también podría ser definida como una política— debe ser encarada con la máxima urgencia y competencia.</p>	<p>YPF, incorporen a las actividades reguladas al sector de los hidrocarburos. Mal puede regularse los propios sectores de energía eléctrica y de gas natural, si es el oligopolio petrolero el que define en última instancia el precio final de tales servicios. Naturalmente, esta regulación del sector petrolero debería quedar consumada a partir de una Ley de la Nación. Todo lo anterior se ve potenciado por el fuerte proceso de reintegración vertical de las cadenas eléctrica, gasífera y petrolera de los últimos años, proceso que se refleja en que un conjunto muy reducido de actores participa simultáneamente —con mayor o menor intensidad— en los distintos segmentos del mercado energético.</p>	<p>nes políticas (por ejemplo, el mantenimiento o no del sistema de peaje o el retorno al financiamiento vía imposición a los combustibles o una combinación de ambos), requerirá de estudios específicos que, a partir de la (mala) experiencia adquirida en el país, deriven en marcos reguladores que garanticen un adecuado funcionamiento de estos mercados mono u oligopólicos. La segunda, es naturalmente de orden estrictamente político. Ello tendría su principal expresión, seguramente, en el sector petrolero, pero también en todos aquellos que hasta ahora, en virtud de esa sucesión de renegociaciones, han visto preservadas y acrecentadas sus rentas de privilegio.</p>
<p>Defensa de la competencia</p>	<p>. Reglamentar los Artículos 16 y 59 de la Ley Nº25.156, de Defensa de la Competencia, de forma de evitar toda posible mala interpretación res-</p>	<p>. En el contexto de la formulación de marcos regulativos sectoriales es necesario incorporar la regulación de la propiedad (sólo contemplada en el</p>	<p>. Mas allá de aquellas de orden estrictamente político, no se vislumbran mayores dificultades de implementación. De todas mane-</p>



<p>pecto a la injerencia real del régimen de defensa de la competencia esencialmente en los ámbitos del gas natural y de la energía eléctrica, los que cuentan con disposiciones de regulación de la propiedad que, originalmente, quedaban bajo responsabilidad de los respectivos entes reguladores.</p> <ul style="list-style-type: none"> Incorporar y ejercer la máxima presión sobre los responsables de la Secretaría de Defensa de la Competencia para, por un lado, cumplir la propia legislación en cuanto a la creación del Tribunal de Defensa de la Competencia como ente autónomo y, por otro, lograr una participación muchísimo más activa en el campo de los servicios privatizados donde se han venido sucediendo adquisiciones y fusiones que contravenen holgadamente lo permitido por la legislación general y específica en la materia. <p>caso de la energía eléctrica y el gas natural—aunque no cumplimentada en toda su dimensión—en el conjunto de los sectores/áreas privatizados, a partir de una concepción de mercados ampliados como criterio rector en la delimitación del mercado “relevante”.</p> <ul style="list-style-type: none"> Coincidente con la necesidad de incorporar la regulación al mercado petrolero, se deben aplicar con todo rigor las disposiciones —que aun sin esa regulación específica deberían haberse aplicado— frente a la sistemática recurrencia a prácticas oligopólicas de abuso de posición dominante (desde la fijación de precios discriminatorios, hasta la “cartelización” práctica del mercado de los combustibles líquidos). <p>ras, el ejercicio del poder de <i>lobbying</i> sobre la Secretaría de Defensa de la Competencia y la demorada constitución del Tribunal de Defensa de la competencia conspiran seriamente contra las posibilidades ciertas de desarrollar una activa política en el área. Se trata, muy particularmente en el ámbito de los servicios privatizados, de una de las herramientas fundamentales como para evitar una concentración y/o centralización del capital aun mayor de la que ya emana, en la generalidad de los casos, la condición de monopolios naturales de la mayor parte de las empresas.</p> <ul style="list-style-type: none"> El tema petrolero y la exigencia de prácticas no anticompetitivas demandará, seguramente, superiores dificultades y de índole estructuralmente políticas. 	<p><i>Defensa del consumidor</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Incorporar aquellas disposiciones normativas que, vía reglamentación y/o modificación del texto de la Ley de Defensa del Consumidor, garantice su aplicación plena al ámbito de los servicios privatizados. Precisamente aquellas áreas donde la presencia de <p>Al igual que en el caso anterior, no se vislumbran mayores dificultades de implementación efectiva; más aún cuando buena parte de lo propuesto emana de un artículo de la propia Constitución Nacional que, en la práctica, pa-</p>
---	---

Principales problemas	Acciones específicas de corto plazo	Lineamientos de políticas públicas	Difficultades potenciales de implementación
<p><i>Defensa del consumidor (continuación)</i></p>	<p>do en muchos sectores los propios reglamentos de los usuarios fueron elaborados por las propias empresas prestatarias de los servicios. La legislación de defensa del consumidor debe involucrar también, plenamente, al de los servicios privatizados.</p> <p>. En consonancia con el Artículo 42 de la Constitución Nacional, la defensa de los derechos del consumidor debe ser integrada, a través de las ONG que los representan, en los respectivos entes reguladores.</p> <p>. Jerarquizar sistemáticamente, en todas las acciones de corto plazo que derivan de la relación Poder Concedente/empresa prestataria de servicios públicos privatizados, los intereses de los consumidores, en particular de los más cautivos de aquellas y de los de menores recursos.</p>	<p>monopolios naturales, que cuentan con una multiplicidad de beneficios de privilegio, quedan prácticamente al margen de las consideraciones derivadas de la legislación de Defensa del Consumidor.</p> <p>. Reglamentar y/o hacer cumplir lo dispuesto por el Art. 42 de la Constitución Nacional en cuanto a la participación de los usuarios y consumidores en los distintos entes reguladores.</p> <p>. Incorporar la figura de las audiencias públicas a todos los servicios privatizados, frente a toda decisión normativa o reguladora que afecte –o pudiera afectar– sus intereses. Reglamentar las características que deberían asumir tales audiencias públicas de forma de evitar las transgresiones –si no formales– reales a su propia conceptualización.</p>	<p>recería haber adquirido un carácter meramente testimonial.</p> <p>. Fortalecer el papel de las distintas asociaciones de defensa de los derechos de los usuarios y consumidores generando –tal como la propia sociedad lo viene haciendo al margen toda disposición normativa al respecto– los canales y las facilidades para poder constituirse en Asociación de Usuarios y consumidores reconocida a nivel nacional, por un lado, y propender a la obtención de fuentes de financiamiento de las mismas que incluso puedan resultar asimilables o semejantes a las que cuentan los desprestigiados partidos políticos, por otro. Las asociaciones de defensa del consumidor, tanto aquellas institucionalizadas como las incipientes y crecientes de carácter vecinal, tienden a constituirse probablemente en el mejor “socio” del Estado en su papel regulador de los servicios públicos privatizados.</p>

<p><i>Incumplimientos de normativas vigentes</i></p>	<p>. En su mayor parte ya han sido señaladas, pero sin duda por su trascendencia e impacto sobre la competitividad de la economía y la distribución del ingreso deben encausarse acciones urgentes en cuanto a, por lo menos: a) el cumplimiento a rajatabla de las disposiciones de la Ley de Convertibilidad en cuanto a la prohibición de todo tipo de indexación de precios; b) <i>idem</i> respecto a las cláusulas de neutralidad tributaria que, tal como se desprende de la legislación vigente, no sólo involucran a las empresas privatizadas sino también a las que operan en mercados oligopólicos (ejemplos extremos y emblemáticos: el petrolero y el farmacéutico); c) dar la debida consideración a las disposiciones legales respecto a la justicia y razonabilidad de tarifas y rentabilidades empresariales, ignoradas sistemáticamente en la casi totalidad de los sectores/áreas privatizados; d) respetar las disposiciones emanadas de la –aún laxa, vetada en algunos de sus principales artículos, y modificada en el marco de las facultades delegadas al Ministro Cavallo recientemente– legislación de defensa de la competencia, etc. En</p>	<p>. Encarar como mínimo todas aquellas acciones legales y/o, como sucediera con la aplicación de ajustes por los índices de precios de los EE.UU. en la red de accesos a Buenos Aires –recién a principios de 2000–, recurrir a dictámenes específicos de la Procuración del Tesoro que obliguen a cumplimiento de la normativa legal.</p> <p>. Sancionar todas aquellas normas que reglamenten y/o precisen las características de aquellas disposiciones que son violadas o que no son correctamente cumplimentadas por las empresas.</p> <p>. Establecer un sistema de sanciones severas sobre aquellos funcionarios que por acción u omisión han coadyuvado, en la práctica, a tales incumplimientos empresarios.</p> <p>. Revisar todas aquellas transgresiones o incumplimientos (incluso aquellos que suponen una distorsionada aplicación de las normas vigentes, como en el caso de la aplicación de las cláusulas de neutralidad tributaria referidas a las reducciones de los aportes patronales en el ámbito de la energía eléctrica y el gas natural) de forma de adoptar las sanciones correspondientes y/o las políticas públicas</p>	<p>. Al igual que en otros muchos ámbitos, las dificultades de implementación radican o devienen fundamentalmente de los potenciales intereses empresarios que pudieran verse afectados. En el plano técnico, la identificación de tales incumplimientos y la estimación de los recursos in- debidamente apropiados por las empresas, por un lado, y la posible exposición a sanciones y multas adicionales, por otro, no suponen grandes esfuerzos analíticos. Nuevamente, la vocación política con la que se decide revertir tales situaciones es la que definirá, en su confrontación con los intereses empresarios que verían erosionar parte de sus rentas extraordinarias de privilegio e ilegales, la viabilidad real de siquiera cumplir la muchas veces laxa o débil normativa en el campo de los servicios públicos privatizados.</p>
--	---	---	---

Principales problemas	Acciones específicas de corto plazo	Lineamientos de políticas públicas	Dificultades potenciales de implementación
<p><i>Incumplimientos de normativas vigentes (continuación)</i></p>	<p>síntesis, antes de encetar la formulación de nuevas acciones y políticas, muy probablemente deban ser revisadas plena e integralmente las transgresiones a la normativa, las cuales han sido posibles por la omisión de las políticas y/o la acción pública.</p>	<p>correctivas de, incluso, interpretaciones erróneas y/o falaces de lo dispuesto por la normativa vigente.</p>	
<p><i>Imprecisiones e imprevisiones a resolver</i></p>	<p>. Revisar el conjunto de la legislación vigente y, en procura de la sanción de marcos reguladores específicos, evitar tal tipo de fenómenos, a la luz de la propia experiencia acumulada en el país. Por ejemplo, el llamado caso Edesur dejó en claro que las misiones y funciones del Ente Regulador no podrían quedar circunscriptas al control de la calidad de prestación del servicio por parte de las distribuidoras. Los simples mecanismos de mercado, donde el abaratamiento de costos surge como "el" elemento rector de la actividad privada, pueden derivar en costos sociales "imprevistos", como efectivamente sucedió. Idénticas consideraciones cabe realizar, por ejem-</p>	<p>. Se trata, en última instancia, de que una vez identificadas tales imprecisiones e imprevisiones se las resuelva a través de los lineamientos generales de política que se establezcan para la revisión y sanción de nuevos marcos reguladores sectoriales. Incluso, como en forma estilizada se deslizó en alguna sección anterior, hay ciertos aspectos o áreas específicas en que tales imprecisiones o imprevisiones deberían dar lugar a una reformulación integral del sistema regulador (como es el ejemplo que ofrece la relación entre el oligopolio petrolero desregulado y las cadenas eléctricas y gasíferas sujetas a regulación en sus fases de transporte y distribución).</p>	<p>. La mayor dificultad radica, sin duda, en la identificación precisa de todas aquellas imprecisiones e imprevisiones a resolver. Si bien, muchas de ellas han quedado en evidencia a lo largo de los últimos años, también deberían analizarse situaciones –más o menos hipotéticas– y las propias experiencias internacionales que pudieran aportar nuevos y valiosos elementos de juicio. Nuevamente, como se señaló en párrafos precedentes, la posible regulación del mercado petrolero como forma de superar algunas de esas imprevisiones plantea, sin duda, su mayor dificultad en la segura confrontación del actual oligopolio petrolero.</p>

<p>plo aun en uno de los sectores con mayores controles reguladores, respecto a los accidentes derivados de la inexistencia de normas específicas sobre las bocas de transformación en baja tensión.</p>	<p>Limitaciones reguladoras y de control</p> <p><i>Diseño de agencias reguladoras</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Consistente con algunas de las argumentaciones o posibles opciones en cuanto a la necesaria regulación del mercado petrolero (basta resaltar la reciente violación de las normas vigentes por parte de las petroleras, sumada a los amplios márgenes de libertad con que cuentan para el ejercicio pleno de prácticas abusivas de su poder de mercado), sería importante plantear y debatir en torno a la creación de un ente regulador que comprenda al conjunto de las actividades que conforman el sector energético (incluyendo combustibles líquidos, gas natural y electricidad) y que tenga especial injerencia en la fijación de los precios relativos, la estructura del mercado y la propiedad de las firmas sectoriales, el manejo racional – desde una perspectiva intergeneracional – de los recursos naturales no renovables y la problemática medioambiental, entre otros. En este caso, y respecto a la experiencia acumulada, los problemas a resolver son múltiples y de muy diversa índole; por ejemplo: todas aquellas agencias que en la práctica funcionan como simples dependencias administrativas de las correspondientes Secretarías de Estado; la necesaria articulación o segmentación –según los casos– de las actuales agencias. Ello supone consolidar la referida a las concesiones viales, en el primer caso, diferenciar la regulación ferroviaria del resto del sector transportes; en el segundo, la propia creación de un único ente regulador de la energía conlleva, seguramente, fuertes resistencias incluso en cada una de las actuales cadenas energéticas (tanto en lo referido a sus actores principales como a los propios funcionarios de los actuales entes reguladores).
--	---

Principales problemas	Acciones específicas de corto plazo	Lineamientos de políticas públicas	Dificultades potenciales de implementación
<p><i>Redefinición de misiones y funciones de agencias</i></p>	<p>. Atento al actual desquicio en materia de diseño regulador, ello se ve naturalmente reflejado en las misiones y funciones de las distintas agencias (a lo que se suma la "institucionalidad" efectiva de las mismas). Al respecto, dadas las especificidades de cada sector/área privatizado y hasta tanto no se emprete la revisión integral del papel de los órganos reguladores, se torna indispensable establecer con claridad, considerando la legislación vigente, las misiones y funciones que debería satisfacer cada una de ellos y controlar (a través de la AGN, por ejemplo) el cumplimiento satisfactorio de las mismas.</p>	<p>. Se trata, sin duda, de uno de los mayores desafíos en lo relativo a lineamientos de nuevas políticas públicas en el campo de las privatizaciones. Si bien ello demanda una clara definición "política" del papel que deberían asumir tales agencias, la experiencia reciente denota que la premura privatizadora original y la complacencia oficial frente a las empresas prestatarias de los servicios privatizados han subsumido el debate en torno a la propia razón de ser de tales órganos reguladores. Al respecto deberán establecerse rígidas normas, acordes a cada una de las áreas/sectores privatizados donde tienda a privilegiarse –aunque no unilateralmente– la protección de los derechos de usuarios y consumidores.</p>	<p>. En aquellos pocos ejemplos que tales misiones y funciones se derivan de leyes de carácter nacional (energía eléctrica y gas), los problemas a resolver son tal vez, en términos relativos, de menor envergadura y demandarían la revisión de algunos artículos de las respectivas leyes y/o, en especial, de sus decretos reglamentarios. En los restantes casos, a partir de la asunción de las debilidades manifiestas en la generalidad de ellos (por ejemplo, que el reglamento de usuarios sea elaborado por la propia empresa regulada), sólo se trata de definir con toda precisión los alcances que deberían tener tales misiones y funciones acordes esencialmente con la protección de los derechos de usuarios y consumidores.</p>
<p><i>Estructuras organizativas y funcionales de las agencias</i></p>	<p>. En consonancia con la necesaria revisión de las misiones y funciones de muchas de las acciones actuales</p>	<p>. En primer lugar, debería reglamentarse y aplicarse el Artículo 42 de la Constitución Nacional en cuanto a la</p>	<p>. Más allá de las lógicas y previsibles defensas o intentos de mantener el actual "status quo", no se</p>

<p>—y de las nuevas que pudieran surgir— deberán reorganizarse sus respectivas estructuras organizativas. En ese marco, deberá cumplimentarse con las disposiciones que surgen del Artículo 42 de la Constitución Nacional que, en procura de la protección de los derechos de los usuarios y consumidores de bienes y servicios, dispone por ejemplo la participación de representantes de las provincias y de organizaciones de usuarios en los entes de control (de forma de garantizar el efectivo control social de su desempeño).</p>	<p>participación de las provincias y de los usuarios y consumidores en las respectivas agencias.</p> <p>. En segundo lugar, deberían formularse formas organizativas —por ejemplo, vía auditorías cruzadas con participación directa en las reuniones de directorio (con voz y sin voto)— que tiendan a minimizar —si no a anular— la captura de los entes reguladores por parte de las empresas reguladas. Ello debería articularse con el diseño de un sistema de financiamiento de las agencias que no las hagan depender de los ingresos de los regulados.</p> <p>. Integrar en la problemática reguladora una visión dinámica de la incorporación del desarrollo científico-tecnológico en el ámbito de los distintos servicios públicos privatizados, recuperando o preservando el poder de decisión del Estado en la definición de determinados lineamientos estratégicos en la materia.</p> <p>. Aun en el contexto restringido que debería derivar de los propios marcos regulativos, cabe establecer ciertos</p>
<p>visualizan mayores dificultades de implementación de nuevos criterios en cuanto a la organización y funcionalidad de los distintos órganos reguladores.</p> <p>Es más, en muchos casos deberían estudiarse los propios mecanismos de constitución de los respectivos directorios que, como lo demuestra la experiencia reciente, ni aun en aquellos casos que se derivan de concursos públicos con cierta participación del Congreso de la Nación han derivado en nombramientos de directores proclives a esa doble situación de captura —por parte del poder político y de las empresas reguladas—.</p>	<p>. Aun sin modificación alguna de la actual normativa que rige para los servicios públicos privatizados, las mayores dificultades para implementar políticas correctivas emanan, en última instancia, de la capacidad de lobby y del poder económico que han alcanzado —o que se les ha transferido— a buena parte de los consorcios prestatarios de los servicios privatizados.</p>



Principales problemas	Acciones específicas de corto plazo	Lineamientos de políticas públicas	Dificultades potenciales de implementación
<p><i>Prioridad: introducir competencia donde sea posible o desafiabilidad de los mercados (continuación)</i></p>	<p>neutralidad tributaria referidas a la reducción de los aportes patronales por parte del ENRE y del ENARGAS brindan un ejemplo por demás ilustrativo.</p>	<p>critérios rectores para las propias agencias en los que se priorice, sistemáticamente, la defensa y alienación de la competencia –aun con las restricciones que impone la condición de monopolios y oligopolios legales– de la mayor parte de las empresas presuntivas.</p>	<p>En tal sentido, nuevamente la vocación política por revertir la situación que se manifiesta en diversos sectores/áreas privatizados emerge como la principal limitación o restricción a ser subsanada, recurriendo a todas las instancias políticas, legales, institucionales que sean necesarias.</p>
<p><i>Reordenamiento y compatibilización de criterios reguladores</i></p>	<p>A pesar de las heterogeneidades de los servicios regulados (y de las insuficiencias de distinta índole que caracterizan la acción de las agencias) deberían establecerse, por lo menos, criterios reguladores comunes en materia de, por ejemplo, contabilidad reguladora específica, complementaria de las exigencias naturales de la legislación vigente en materia de presentación de estados contables.</p>	<p>Se trata de uno de los mayores desafíos en materia de lineamientos de nuevas políticas públicas en la materia. En la misma medida en que las privatizaciones de los noventa respondieron a urgencias político-institucionales, se plantea como imprescindible la revisión integral de esos elementos fundacionales de forma de acceder a normas y criterios que, más allá de las heterogeneidades de los distintos servicios privatizados, respondan a un mismo criterio: la garantía de prestación de los mismos al máximo nivel de calidad, la preservación de los derechos de los usuarios y consumo-</p>	<p>En principio, mediatizado como siempre por la vocación y decisión política de revertir la multiplicidad de errores –cuando no horrores– cometidos, no deberían existir dificultades insalvables en cuanto a la formulación, discusión parlamentaria, consenso social e implementación efectiva de criterios reguladores que, atendiendo a las heterogeneidades señaladas, respondan a criterios rectores en los que la justicia y razonabilidad de las tarifas, la satisfacción de las necesidades de la población, la propensión</p>



	<p>que no repliquen la mayor parte de las experiencias desarrolladas en los últimos años.</p> <p>res bajo un sistema de riesgo y venta por parte de los prestatarios de los mismos.</p> <p>creciente a la universalización de los servicios sean, entre otros, los fundamentos esenciales de la regulación pública.</p>
<p><i>Sistemas de premios y castigos</i></p>	<p>. Intentar establecer ciertos criterios de premios y castigos respecto a las empresas reguladas en cuanto al grado de satisfacción —en exceso, con los consiguientes beneficios sociales, y en defecto, con multas o sanciones que operen como incentivos suficientes como para revertir tales situaciones— de los objetivos y compromisos asumidos por las prestatarias.</p> <p>. Si bien se trata de un tema escasamente abordado en el plano de la regulación pública de los servicios privatizados, deberían analizarse y estudiarse sistemas de premios y castigos que, en síntesis, conjuguen incentivos suficientes como para garantizar una adecuada —en términos sociales— relación entre costos y beneficios, donde no sólo prime —como hasta ahora— la minimización de costos privados en aras de rentas de privilegio.</p> <p>. En este campo no se trata tanto de posibles dificultades de implementación real sino, fundamentalmente, de diseño y formulación de criterios que tiendan a acceder a los objetivos perseguidos en la materia.</p>



III. Adenda

La renegociación del conjunto de los contratos con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde

Al comienzo del Capítulo II se resaltó que las acciones, medidas y lineamientos de política propuestos eran los resultantes de la búsqueda de, a partir del diagnóstico de la situación imperante a fines de 2001 (Capítulo I), minimizar los costos sociales que han conllevado las privatizaciones realizadas en el país durante el decenio de los años noventa. Sin embargo, como también se señaló, los convulsionados días que transcurrieron entre el 20 de diciembre de 2001 (renuncia a la presidencia del Dr. De la Rúa) y el 6 de enero de 2002 (sanción de la Ley N°25.561, de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”) trajeron aparejados cambios sustantivos en el contexto macroeconómico en general y, en ese marco, en las políticas públicas hacia las empresas privatizadas en particular. Ello obliga, por un lado, a analizar esas políticas y las formas bajo las que se fueron implementando, y, por otro, a evaluar las características esenciales de los nuevos escenarios que quedan planteados considerando las profundas alteraciones en ciertas variables macroeconómicas básicas así como en la evolución y las marchas y contramarchas en la relación Estado-empresas privatizadas (tanto en el ámbito del propio proceso de renegociación como por disposiciones oficiales sancionadas al margen del mismo y de la Comisión creada al respecto).

Después de doce días, en los que se sucedieron cinco presidentes constitucionales y se anunció la declaración unilateral de la cesación de pagos de los intereses de la deuda externa (*default*), en la primera jornada del año 2002 la Asamblea Legislativa designó como presidente provisional al Senador Duhalde. A poco de asumir, la nueva administración elevó al Poder Legislativo un proyecto de ley de emergencia que, con-

tando con el apoyo parlamentario de la mayoría de los representantes del gobierno saliente –parte sustantiva de los legisladores de la Alianza–, fue sancionado y convertido en ley el 6 de enero de 2002.

Esta nueva norma legal de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” introdujo cambios decisivos en el plano macroeconómico (en especial, el abandono del régimen de la convertibilidad a partir de la modificación parcial de la Ley N°23.928, con la consiguiente devaluación del peso y la alteración del régimen de paridad: un peso igual a un dólar estadounidense). Ese intento de “pesificación” de la economía local se vio acompañado por un replanteo de las relaciones contractuales con las empresas privatizadas que, en principio y dada la propia devaluación, apuntaba al menos a revisar y renegociar algunos de los privilegios de los que estas firmas gozaron durante la década pasada.

En ese contexto, como se desprende de la posición adoptada por buena parte de los legisladores que propugnaban la sanción de la ley y de las declaraciones de diversos miembros del Poder Ejecutivo Nacional, el propósito de revisar la relación Estado-empresas privatizadas constituía un paso imprescindible tendiente no sólo a procurar la eliminación de determinados privilegios exclusivos de las mismas (como la “dolarización” e “indexación” de las tarifas) sino también a recomponer la distorsionada –y distorsionante– estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía que quedó como uno de los tantos legados críticos de la convertibilidad.

Al respecto, tres de los artículos de la nueva ley (el 8, el 9 y el 10) están directamente relacionados con esa pretensión de reconfigurar la relación Estado-empresas privatizadas, al tiempo que otros tres (el 4, el 6 y el 13) incorporan indirectamente, bajo distintas formas, posibilidades ciertas de incidir sobre tales firmas y/o en los mercados en los que operan. Como se analiza más adelante, dentro de este último subconjunto de artículos se trata, en el primer caso, de tornar viable la reversión de ciertos efectos de las privatizaciones, en el segundo, de incorporar nuevas figuras que limiten la potencial apropiación de excedentes extraordinarios y, en el tercero, de intervenir activamente en determinados mercados.

Allí se inscribe una primera reflexión vinculada con lo dispuesto en el Artículo 8 de la Ley de Emergencia, por el que se elimina la dolarización de las tarifas, el consiguiente seguro de cambio del que

gozaban las empresas privatizadas y también la indexación periódica de aquéllas en función de la evolución del ritmo inflacionario de los EE.UU. En este punto, la ley dispone que “quedan sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio. Los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas quedan establecidos en pesos a la relación de cambio un peso = un dólar estadounidense”.

Tales disposiciones resultan, en ese sentido, plenamente coincidentes con las propuestas reseñadas precedentemente. En efecto, al tiempo que se elimina uno de los privilegios exclusivos de que gozaban las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados, se intenta recomponer, atento a la propia devaluación, la estructura de precios relativos de la economía. Por otra parte, no es más que la supresión normativa de la aplicación de cláusulas de más que dudosa legalidad.

Sin embargo, esas expresas y taxativas disposiciones emanadas del Artículo 8 se han visto alteradas muy particularmente en lo relativo a la pesificación de determinadas tarifas (por ejemplo, en el ámbito de las tasas aeroportuarias o en el caso de la hidrovía) y en cierta medida, aun cuando puedan esgrimirse algunos argumentos que podrían no resultar contradictorios con lo dispuesto en la ley, en los casos de los aumentos tarifarios concedidos en el campo de la energía eléctrica y el gas natural¹. Esta supresión de los privilegios privativos de tales empresas (“dolarización e indexación”) se vio reforzada, incluso de manera indirecta, al reformarse el texto del Artículo 10 de la Ley de Convertibilidad (por el Artículo 4 de la N°25.561, donde se reafirma que la prohibición de indexar precios y tarifas rige desde el primero de abril de 1991). El nuevo texto quedó redactado de la siguiente manera: “*Mantiénense derogadas, con efecto a partir del 1° de abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios*”².

1. Estos temas serán retomados más adelante para mantener, en primera instancia, la presentación general de las nuevas normas que se desprenden de la Ley de Emergencia que afectan directa o indirectamente, real o potencialmente, la relación Estado-empresas privatizadas-usuarios de los servicios públicos

2. *Cursivas propias.*

Ello tiende a hacer viable, incluso, la revisión de todos aquellos ajustes tarifarios que, vía decretos y resoluciones de dudosa juridicidad, han conllevado rentas extraordinarias para las empresas privadas que se hicieron cargo de la prestación de los servicios públicos. Se trata, sin duda, de uno de los elementos esenciales de la Ley de Emergencia que, si la administración Duhalde se propone instalarlo en la mesa de negociación con las firmas prestatarias, debería dar lugar a una revisión integral (con el consiguiente resarcimiento a los usuarios que la misma debería conllevar) de las tarifas de los servicios públicos privatizados (en particular, de las abonadas por los consumidores residenciales de menores ingresos). En otras palabras, del nuevo texto reformado del Artículo 10 de la Ley de Convertibilidad se desprende que todas las indexaciones tarifarias han sido ilegales y que, como tales, deberían ser compensadas a los usuarios y consumidores que se han visto afectados por las mismas. Es más, de no ser un elemento crucial que se integre como parte constitutiva esencial de la renegociación con la mayor parte de las empresas privatizadas (todas aquellas que han venido indexando sus tarifas por índices de precios ajenos a la economía doméstica), quedaría expedito el camino para el inicio de acciones judiciales por parte de los usuarios y consumidores que, durante largos años, han visto violados sus derechos a partir de cláusulas ilegales en el plano tarifario.

El segundo de los artículos que impacta directamente en ese intento de restablecer nuevas formas de relación Estado-empresas privatizadas es el Artículo 9, donde queda planteada la renegociación de los contratos con el conjunto de las empresas privatizadas. Si bien uno de los rasgos distintivos de las privatizaciones argentinas ha sido la recurrente y por demás opaca renegociación de los contratos de concesión o transferencia (en general, vinculada a ajustes tarifarios, condonación de incumplimientos en materia de inversión, concesión de nuevos privilegios, supresión del pago de cánones y/o incorporación de nuevos subsidios públicos, etc.), en este caso se incorpora como hecho novedoso la fijación de ciertos criterios básicos sobre los que deberán estructurarse tales revisiones, los cuales poco o nada se asemejan a los que sustentaron las anteriores “readecuaciones” de diversas cláusulas contractuales. En ese sentido, la ley dispone explícitamente que en las renegociaciones deberán considerarse “el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingre-

sos; la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas”³.

El contemplar los efectos de las tarifas sobre la competitividad y la distribución del ingreso (sin duda los más perniciosos acumulados durante los años noventa como resultado de las modalidades de las privatizaciones y de las posteriores renegociaciones de los contratos), los más que insatisfactorios grados de cumplimiento en materia de calidad y compromisos de inversión (lo cual perjudicó fundamentalmente a la población de menores ingresos), la protección de los intereses de los usuarios y la preocupación por la universalización de los servicios así como por la seguridad en la prestación de los servicios (en muchos casos ha venido primando la inseguridad en diversos campos) constituyen fenómenos novedosos y más que legítimos en cuanto a la defensa de los intereses sociales frente a la precedente permisividad y/o captura oficial ante las empresas privatizadas.

En este plano, y a pesar de ciertas imprecisiones, tipo y formas de cobertura de lo “renegociable” o de jerarquizar los aspectos a priorizar en las renegociaciones⁴, los criterios que se plantean en el texto de la ley no difieren, en lo sustantivo y/o en lo potencial, de los que emanan de las propuestas planteadas en el presente documento tanto en materia de acciones o medidas de corto plazo como en la inserción de las mismas en políticas públicas que permitan corregir, cuando no revertir, la privilegiada situación de las empresas privatizadas en detrimento de casi todos los restantes sectores y actores de la economía argentina.

Por otra parte, por lo menos en lo formal, en contra de las recurrentes renegociaciones contractuales previas que sistemáticamente han tendido a preservar, o a acrecentar, los beneficios de privilegio de las empresas privatizadas, la consideración de la rentabilidad de las

3. Asimismo, el Artículo 3 del Decreto N°293/02 (Reglamentario de la Ley de Emergencia) incorporó dos nuevos criterios a tener en cuenta en las renegociaciones: “las inversiones efectivamente realizadas por las empresas” y, también, “las obligaciones comprometidas contractualmente”.

4. Por ejemplo, no se incorpora mención alguna a la necesidad de introducir competencia o controlar las prácticas anticompetitivas.

mismas debería atender pura y exclusivamente a convertir la prestación de servicios públicos en una actividad económica que conlleve, como las restantes, los consiguientes riesgos empresarios, sin que ello suponga –como sucediera durante los noventa– la concesión de garantías –formalizadas bajo la usual recurrencia a la “necesidad” de mantener inalterada la ecuación económico-financiera de las empresas–. Es más, la consideración de las tasas de beneficio de las firmas privatizadas debería convertirse en un elemento constitutivo decisivo al momento de concretarse las revisiones tarifarias periódicas que, en el atípico ejemplo privatizador local, sólo están contempladas en algunos –muy pocos– de los servicios privatizados. Asimismo, por las propias características de muchos de esos servicios –mono u oligopólicos, reservas legales de mercado, baja elasticidad de la demanda, etc.–, la justicia y razonabilidad de las tarifas –y de los beneficios que las mismas llevan aparejadas– remitirían seguramente, como lo demuestra la experiencia internacional, a tasas de ganancia inferiores a las predominantes en la mayor parte de los restantes sectores de la economía.

Sobre la base de lo dispuesto en el Artículo 9 de la Ley de Emergencia, durante el mes de febrero de 2002 fueron sancionados los Decretos N°293 (el día 12) y N°370 (el día 22). En el primero de ellos se encomienda al Ministerio de Economía la “misión de llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos”, se reafirman los criterios básicos sobre los que debería estructurarse el mismo (incorporando la debida atención a las inversiones efectivamente realizadas por las firmas y al grado de cumplimiento de sus obligaciones contractuales), se crea la Comisión de Renegociación responsable de asistir a dicho Ministerio, al tiempo que se definen las áreas o sectores comprendidos en la renegociación⁵. Asimismo, se esta-

5. Se trata de los siguientes sectores: la provisión de servicios de agua potable y desagües cloacales; el servicio de distribución y comercialización de energía eléctrica; la provisión de transporte y distribución de gas; el servicio de telecomunicaciones de telefonía básica (fija); el transporte público automotor y ferroviario de personas, de superficie y subterráneo; las concesiones viales con cobro a usuarios, incluidos los accesos a la ciudad de Buenos Aires; el sistema nacional de aeropuertos; el servicio portuario; el servicio postal; el servicio ferroviario de carga; y las vías fluviales por peaje. Originalmente fueron 61 contratos a cargo de cuatro comisiones: energía, agua y saneamiento, transporte y comunicaciones.

blece que las propuestas a elevar al Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) deberían presentarse dentro de los 120 días desde la sanción del Decreto; en otras palabras, a principios de junio de 2002. Por su parte, el Decreto N°370/02 determina la conformación que tendrá tal Comisión de Renegociación (donde se invitó a participar al Defensor del Pueblo de la Nación, al tiempo que se incluyó a un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores). Finalmente, en la norma de referencia se establece que “los acuerdos alcanzados o en su defecto las recomendaciones de rescisión de los contratos de concesión serán suscriptos por el Ministerio de Economía, *ad referendum* del P.E.N.”. Los mismos serían luego elevados a la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Emergencia, creada por dicha ley; aunque los dictámenes de esta última no tendrían carácter vinculante.

Por último, siempre tomando como referencia esos dos artículos de la Ley de Emergencia vinculados directamente con las decisiones adoptadas en materia de “desindexación” y “desdolarización” de las tarifas y de renegociación de los contratos, el Artículo 10 de la citada norma establece, en consonancia con aquellas disposiciones, que las mismas “en ningún caso autorizarán a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones”.

Antes de encarar el análisis de las diversas mutaciones significativas que sufriera lo propuesto originalmente por la Ley de Emergencia y de las características que iría asumiendo el proceso de renegociación con las distintas empresas privatizadas, cabe hacer referencia a otros dos artículos que indirecta y/o potencialmente podrían incidir sobre los mercados-empresas privatizados. Una vez más en ambos casos, aunque seguramente en forma menos explícita y/o precisa y/o más parcializada, tienden a mantenerse ciertos puntos de coincidencia con las propuestas planteadas con anterioridad. Se trata del Artículo 6 de la ley, donde se incorpora la figura de los reintegros sobre las exportaciones de hidrocarburos, y del Artículo 13 que faculta al P.E.N. a regular determinados mercados.

En el primer caso, se estableció que con el objetivo de constituir la garantía de incorporar medidas compensatorias asociadas al impacto de la “pesificación asimétrica” de la economía sobre el sector financiero se creara “un derecho a la exportación de hidrocarburos por el

término de CINCO (5) años facultándose al Poder Ejecutivo nacional a establecer la alícuota correspondiente.”

Si bien en este plano surgen diferencias significativas respecto de las propuestas planteadas precedentemente acerca de la necesidad de implantar una regulación integral del sector hidrocarburífero, la intención perseguida en el articulado de la ley es (en la letra y el espíritu de la ley) la de evitar la plena apropiación privada de las rentas extraordinarias que, a favor de la maxidevaluación, obtendría el oligopolio petrolero. Sin embargo, la forma que finalmente adoptó tal norma en poco se condice con los objetivos perseguidos. Este tema será retomado más adelante, una vez presentadas las características esenciales de la relación, directa y/o indirecta, de la Ley de Emergencia N°25.561 con el desempeño de las empresas privatizadas.

Por último, cabe hacer mención a las disposiciones del Artículo 13 de la Ley de Emergencia que, particularmente para casos como el que ofrecen las prácticas desplegadas por el oligopolio petrolero en los últimos meses, brindarían el marco legal necesario y suficiente como para su aplicación en defensa de los derechos de usuarios y consumidores, tal como lo dispone su texto. En efecto, dicho artículo faculta “al Poder Ejecutivo nacional a regular transitoriamente los precios de insumos, bienes y servicios críticos, a fin de proteger los derechos de los usuarios y consumidores de la eventual distorsión de los mercados o de acciones de naturaleza monopólica u oligopólica”.

A partir de esta somera descripción del articulado de la Ley de Emergencia que se vincula, con intensidades diversas, con la reconstitución del contexto normativo y operativo de las empresas privatizadas, cabe extraer una serie de inferencias de orden general y analizar las formas específicas bajo las que se han ido cumplimentando o no tales normas.

En lo formal, de satisfacerse plenamente los criterios fijados por la Ley N°25.561, los resultados de las renegociaciones dispuestas por la administración Duhalde a poco de asumir la presidencia deberían constituirse en la antítesis de lo acaecido en todas las precedentes, en las que sistemáticamente se privilegió el mantenimiento, o incluso el incremento, de los beneficios extraordinarios de las empresas privatizadas frente a la inseguridad jurídica, y a los derechos e intereses reales, de la mayoría de los usuarios y consumidores de los servicios públicos.

Sin embargo, cabe incorporar una primera reflexión que se vincula, en última instancia, con el demorado y acotado (a ciertos temas específicos como el tarifario y el de la calidad de los servicios⁶ dadas las urgencias político-institucionales de la actual administración) inicio de la renegociación, con las empresas privatizadas, dispuesta por la Ley N°25.561. En realidad, ello remite a que según la forma de resolución que se adopte, ante las problemáticas existentes, permitiría revertir o no una de las mayores inequidades económico-sociales instauradas bajo la administración Menem y mantenida durante el gobierno de la Alianza. Se trata, tal vez, de una de las más trascendentes: la consideración de las relaciones de poder que terminarán por verse reflejadas en tales renegociaciones. El histórico poder de *lobbying* de las empresas involucradas, la sistemática recurrencia desde el mismo día de promulgación de dicha ley a las tradicionales operaciones de prensa –hasta amenazantes– y, sobre todo, la presión que han venido ejerciendo –casi a niveles inescrupulosos, según trascendidos periodísticos– las máximas autoridades nacionales de muchos de los países de origen de las empresas privatizadas, plantean serios interrogantes en cuanto a las formas definitivas de resolución de las renegociaciones en curso.

Es más, la debilidad estatal frente al poder económico de las compañías prestatarias y sus cuadros de *lobbistas*, y la no-urgencia (contrastante con la celeridad demostrada por la administración

6. Sin duda, el resultado de estas renegociaciones que en principio se circunscriben al plano tarifario y a las condiciones mínimas de prestación de los respectivos servicios, con un horizonte temporal que se extiende hasta fines de 2003, condicionará, en gran medida, la necesaria reconstrucción de todo el entramado normativo y regulador en el que se inscribe la operatoria de las empresas privadas que se hicieron cargo de los servicios públicos durante el pasado decenio. En efecto, las resoluciones que terminen por adoptarse en el marco de lo dispuesto por la Ley de Emergencia o, en su defecto, a partir de la elusión o alteración de lo dispuesto originalmente, terminará incorporando nuevas rigideces y/o restricciones a la necesaria revisión integral de tales contratos. Como se desprende de las propuestas planteadas precedentemente, ello involucra la sanción de leyes “marco” de carácter general y específicas para cada ámbito sectorial que establezcan los respectivos contextos reguladores. A ello se le debería adicionar la definición precisa de, por ejemplo, el papel, las misiones, las funciones, el desempeño y las formas de financiamiento de los entes reguladores –autárquicos, autónomos y auditados de forma de evitar todo riesgo de captura por parte del poder político y/o de la/s empresa/s privada/s sujeta/s a regulación–.

Menem al momento de privatizar) por encarar desde una posición sólida la necesaria revisión de los últimos diez años de privilegios parecerían conspirar contra los éxitos de las renegociaciones en curso. La presión de las empresas privatizadas se inscribe en esa estrategia que, más allá de ciertos matices, emerge como un claro chantaje frente a la nueva administración gubernamental.

Ello se articula claramente con las propias condiciones macroeconómicas que esta última debe enfrentar. Más aún en un contexto internacional donde las presiones de los organismos multilaterales de crédito resultan decisivas y son muy poco propicias para el país, ya que dificultan el ejercicio de los principios mínimos de soberanía o autonomía nacional. En ese contexto se ven seriamente erosionadas las posibilidades ciertas de desplegar políticas que prioricen los intereses de buena parte de la sociedad, la que durante varios años se ha visto enfrentada a lo que cabría caracterizar como “saqueo” por parte, entre otros, de los diversos propietarios de las empresas privatizadas.

El inicio de las renegociaciones –las primeras reuniones formales recién comenzaron en la segunda mitad de marzo de 2002– previstas en la Ley de Emergencia se conjuga con el despliegue, por parte de las firmas prestatarias, de una muy activa campaña en torno a reclamos o cuasi-exigencias que tienden a inscribirse en la preservación de sus exorbitantes rentas de privilegio.

A título ilustrativo, basta con resaltar algunos de esos condicionantes⁷ donde no se incorpora mención alguna a, por ejemplo, la licuación de sus pasivos con el sistema financiero local⁸:

7. En el contexto de la decisión de declararse en cesación de pagos frente a sus acreedores externos, la “amenaza” de declararse en convocatoria de acreedores o de abandonar el país o de recurrir a tribunales internacionales en el marco de los Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras firmados por la Argentina (Metrogas, Transener, Edelap, entre otras), la consideración de “ilegítimas e irrazonables” las disposiciones del Artículo 10 de la Ley, la amenaza de despedir personal en forma masiva y/o de reducir drásticamente sus inversiones, etc.

8. En este sentido, cabe mencionar que entre los 50 mayores deudores que recientemente vieron licuados sus pasivos pueden reconocerse 25 empresas privatizadas que, por ese medio, obtuvieron un beneficio –del orden de los 2.000 millones de dólares– equivalente al de las ganancias obtenidas por las mismas en el año 2000.

- la suspensión y/o la reducción de los poco exigentes y, en numerosos casos, incumplidos compromisos de inversión, de expansión y de universalización de los servicios y de los índices de calidad comprometidos contractualmente.
- La condonación efectiva –en la generalidad de los casos ya consumada en opacas renegociaciones, como aconteció con los concesionarios viales de las rutas nacionales a poco de hacerse cargo del servicio– del pago del canon a tributar por las empresas privadas concesionarias de activos públicos (como en el ámbito del correo postal, de los ferrocarriles de carga y de los aeropuertos).
- La prórroga de los plazos de concesión (como ya sucediera con las concesiones viales de las rutas nacionales, de algunas de las redes de accesos a la Ciudad de Buenos Aires, de las líneas ferroviarias de pasajeros, etc.).
- El otorgamiento de un seguro de cambio para las deudas empresarias con el exterior o, en su defecto, que tal endeudamiento privado se integre a la renegociación integral de la deuda pública con los organismos multilaterales de crédito (con el intento de acceder a posibles “quitas” sobre el capital adeudado). A este respecto cabe destacar que los pasivos externos de Aguas Argentinas alcanzan casi los 700 millones de dólares –el 20% de esa deuda corresponde a créditos otorgados por la Corporación Financiera Internacional/ Banco Mundial que, como tal, controla parte de las tenencias accionarias de la compañía–; los de Telecom Argentina (que ya se declaró en *default*) y Telefónica de Argentina superan, en conjunto, los 5.500 millones de dólares⁹; mientras que el endeudamiento externo global de las empresas que actúan en los sectores gasífero y eléctrico se ubican, en cada caso, en el orden de los 3.000 millones de dólares, el de los concesionarios viales de la red de accesos a Buenos Aires se ubica en torno de los 1.000 millones de dólares (Autopistas del Sol, también se declaró en *default*).

9. Cabe hacer notar que, entre 1993 y 2000, Telecom y Telefónica obtuvieron conjuntamente algo más de 8.400 millones de pesos (dólares) de ganancia, de los cuales 6.600 millones (casi el 80% del total) fueron distribuidos entre sus accionistas (es decir, en su mayoría remitidos al exterior) y sólo 1.800 millones fueron reinvertidos.

- La traslación automática a las tarifas de los incrementos en los costos derivados de la maxidevaluación y/o la implementación de un tipo de cambio preferencial bastante más reducido que el oficial (la aspiración de las firmas es el reconocimiento de la vieja paridad convertible 1 dólar=1 peso) para las importaciones de bienes de capital y/o de insumos (todas estas empresas tienen un muy elevado componente importado que, en buena medida, proviene de compañías vinculadas, sin control ni consideración oficial alguna sobre los más que presuntos precios de transferencia)¹⁰.
- La indexación de las tarifas en función de la evolución de los precios internos (bajo el actual esquema macroeconómico seguramente crecerán holgadamente por encima de sus similares de los EE.UU., por los cuales vinieron ajustando sus tarifas hasta la sanción de la Ley N°25.561).
- La instrumentación de mecanismos de subsidio estatal a la, seguramente creciente, cartera de morosos de las empresas (como podría ser una tarifa de interés social pero financiada con recursos fiscales).
- La suspensión de los regímenes de sanciones por calidad del servicio y de todo otro tipo de penalidad que pueda recaer sobre las firmas.
- La recuperación plena de la ecuación de equilibrio a partir de enero de 2004 vía incrementos escalonados de las tarifas o subsidios directos por parte del Estado, compensatorios de los menores ingresos y beneficios empresarios derivados de lo que se renegocie para el período de emergencia.

10. Al respecto, podrían mencionarse algunas de las “exigencias” (en tanto, por su contenido y por su tono imperativo, no pueden considerarse como propuestas para la renegociación) que surgen de la Nota N°35.050/02 que, con la firma de su Presidente y del Director General Adjunto y con fecha 30 de enero de 2002, Aguas Argentinas S.A. (AASA) elevó al Subsecretario de Recursos Hídricos. En la misma, la empresa señala que “Se *suspenden* los objetivos de inversión previstos; [...] Hasta que se culminen las tareas previstas en el artículo 9° se *deberá* acordar un mecanismo que *contemple las alzas de precios o costos* de la Concesión [...] el Banco Central de la República Argentina entregará a A.A.S.A. U\$S contra \$ con la tasa de cambio 1 U\$S 1\$ para asegurar en los plazos previstos el servicio de las deudas de corto y largo plazo que se pactaron con Bancos Nacionales e Internacionales, así como con Organismos de carácter Multilateral [...] La Secretaría de Industria y Comercio, el Banco Central de la República Argentina y todo organismo público que deba intervenir en la importación de: bauxita, hidróxido de aluminio, ácido sulfúrico, azufre, medidores; [...] *deberá* dar prioridad a su trámite y aprobación para su más rápida adquisición *al tipo de cambio 1 U\$S = 1 \$*” (cursivas propias).

- La suspensión o el diferimiento del pago de todos los impuestos nacionales, provinciales y municipales (incluso del impuesto sobre la ganancia mínima presunta)¹¹.

Sin duda, a la señalada demora oficial en la constitución de la Comisión de Renegociación de los Contratos se le fueron incorporando nuevos factores que, sumados a la celeridad del poder de presión de las empresas privatizadas, de las autoridades gubernamentales de los países de origen de muchas de ellas –y/o partícipes importantes en los respectivos consorcios– y de los propios organismos multilaterales –léase Banco Mundial y F.M.I.–, coadyuvaron a erosionar aun más el escaso poder de renegociación del nuevo gobierno. Ello involucra tanto al plano superestructural (como la renuncia del Ministro de Economía Remes Lenicov, del Coordinador de la Comisión de Renegociación –Dr. Barbero– y de buena parte de los responsables técnicos de la misma) como al plano estrictamente económico-social, el cual a su vez supone los impactos de la liberalización del tipo de cambio y el ingreso a un proceso de maxidevaluación con sus consiguientes efectos sobre los insumos importados de las empresas privatizadas y sobre su capacidad de repago de los muy elevados niveles de endeudamiento externo que poseen¹², un incipiente proceso inflacionario local (argumento esgrimido por las empresas privatizadas, en términos de impacto sobre sus costos operativos) y, sobre todo, una manifiesta debilidad del propio poder político en general, cuestionado por cada vez más amplias capas de la sociedad. Las asunciones del Dr. Lavagna, como Ministro de Economía, y del Dr. Biagosch¹³, como coordinador,

11. Parte sustantiva de tales propuestas han sido extraídas del Informe elaborado por la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Economía, Informe de Gestión, marzo y abril de 2002, Buenos Aires, 13 de mayo de 2002.

12. Si bien excede los objetivos de este análisis del proceso de renegociación, ese creciente endeudamiento externo se inscribió en un marco donde resultan por demás exiguos los aportes de recursos propios de las empresas prestatarias al tiempo que, muy particularmente desde 1997/98, se manifiesta un acelerado dinamismo de la transferencia de utilidades al exterior.

13. En realidad, así fue anunciado en forma oficial, pero finalmente su actividad se circunscribió a preparar y elevar un informe de evaluación del proceso de renegociación de los contratos y del desempeño de la Comisión de Renegociación de los Contratos.

se inscribieron, según los comentarios precedentes, en un entorno muy debilitado por las presiones de las empresas privatizadas para mantener los privilegios acumulados durante la década precedente.

Al margen de estos cambios en las autoridades responsables de la renegociación contractual dispuesta por la Ley de Emergencia N°25.561, caben resaltar diversas transgresiones o, por lo menos, interpretaciones *ad hoc* de no sólo el espíritu del legislador sino de la propia letra de esta ley crucial en términos de un posible replanteo de la relación Estado-empresas privatizadas-usuarios y consumidores de servicios públicos. Las mismas comprenden una amplia gama de matices en cuanto a las formas bajo las que se han efectivizado así como en lo relativo a los sectores/empresas beneficiados y/o a los artículos de la ley que no parecerían condecirse con estas disposiciones oficiales tomadas, en todos los casos, sin intervención alguna de la Comisión de Renegociación de los Contratos.

Al respecto, cabe referirse en primer lugar –aunque no sea un tema objeto de análisis por parte de la Comisión– al tratamiento oficial de lo dispuesto en el Artículo 6 de la ley, referido a los “derechos a la exportación de hidrocarburos”. En este campo, a principios de febrero se sancionó el Decreto N°310/02 en el que sólo se fijan tales derechos a las exportaciones de petróleo crudo (20%) y a los combustibles líquidos (5%)¹⁴, quedando así excluido el gas natural; esto contradice

14. Al respecto, cabe incorporar dos digresiones de características muy disímiles. En primer lugar, dicho Decreto fue refrendado por el Presidente de la Nación (Duhalde), el Jefe de Gabinete (Capitanich) y la Ministra de Educación (Giannettasio), dado que para esa fecha el Ministro de Economía (Remes Lenicov) se encontraba en los EE.UU. en uno de sus tantos intentos de renegociación con el F.M.I. En segundo lugar, y considerando que se trata de recursos naturales no renovables y, por otro lado, del ya más que incipiente proceso de maxidevaluación, vale traer a colación lo sucedido durante la dictadura de Onganía. El entonces Ministro de Economía (Krieger Vasena, ante una devaluación del 40%, dispuso una retención sobre las exportaciones agropecuarias (que no asumen el carácter de no renovables como los hidrocarburos) del 25%. En otras palabras casi los dos tercios de los ingresos extras que obtendrían los exportadores de productos agropecuarios como derivación de la depreciación de la moneda local. Basta contrastar las respectivas alícuotas en su relación con la intensidad de ambos procesos devaluatorios para poner en evidencia el carácter marginal e insignificante de los derechos de exportación aplicados, en la actualidad, al petróleo y a los combustibles líquidos (de los rubros más dinámicos del país en materia exportadora –sobre todo el primero–).

lo dispuesto en la ley en cuanto a la aplicación de tales retenciones al conjunto de los hidrocarburos. En ese marco, vale la pena señalar que en 1997 se exportaron 670,7 millones de metros cúbicos de gas natural por un monto de 25 millones de dólares. En el año 2001, tales exportaciones ascendieron a casi 5.000 millones de metros cúbicos, por un monto total de 257 millones de dólares. La no aplicación de derechos de exportación al gas natural no sólo contraviene lo dispuesto en el Artículo 6 de la ley sino, fundamentalmente, supone una ingente transferencia de recursos al oligopolio petrolero (la incidencia de la devaluación en sus costos no alcanza al 10%). Muy difícilmente pueda adjudicarse a la casualidad la no inclusión de las exportaciones de gas natural entre las que deberían quedar sujetas al pago de los correspondientes derechos de exportación, sino que se debe más bien al fenomenal *lobbiyng* empresario.

Otro peculiar ejemplo de contravención de lo dispuesto en la Ley N°25.561 es el que se vincula con los incumplimientos en materia de “desdolarización de las tarifas”. En ese plano cabe remarcar dos ejemplos por demás ilustrativos. El primero se vincula con la operatoria de la firma Hidrovías S.A. donde, por el Decreto N°576/02, se dispone la dolarización de las tarifas internacionales y sólo quedan pesificadas las correspondientes al tráfico de cabotaje (apenas el 8% del total). Si bien casi la totalidad de sus costos están fijados en pesos y no se han visto para nada afectados por la devaluación, la casi totalidad de sus ingresos (incluyendo al propio subsidio estatal) quedaron “dolarizados”. Cabe incorporar una referencia al tema extractada del Informe precitado de la Comisión de Renegociación¹⁵: “En las condiciones actuales el concesionario mantiene el 92% de sus ingresos por peaje en dólares (además del subsidio estatal) y gran parte de su estructura de costos en pesos. En tales condiciones el concesionario tendrá una segunda renegociación. Sin embargo, la misma puede que no se realice en el ámbito de la Comisión de Renegociación de los Contratos derivada de la Ley N°25.561, *ya que la empresa fue convocada y no respondió*”¹⁶.

15. Véase Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos, op. cit.

16. Cursivas propias.

El segundo ejemplo no difiere sustancialmente de aquel y se refiere a la concesión del sistema aeroportuario. En este caso, el Decreto N°577/02 estableció la “dolarización” de las tasas aeronáuticas para los vuelos internacionales (representan el 75% de los ingresos de la empresa concesionaria, Aeropuertos Argentina 2000, bajo control accionario del grupo local Eurnekián), al tiempo que quedaron pesificadas las correspondientes a las de cabotaje. Asimismo, el canon que la empresa viene adeudando desde hace varios años (ver Capítulo I), que originalmente en el propio contrato de concesión estaba establecido en dólares, también fue pesificado, al igual que los compromisos de inversión de la empresa. En otros términos, mientras que se devaluaron en forma pronunciada sus gastos, sus ingresos prácticamente se triplicaron (atento al ritmo de crecimiento del tipo de cambio que se ha venido registrando desde el abandono de la convertibilidad hasta la actualidad).

El tema de la concesión del sistema de aeropuertos remite a otra transgresión de lo dispuesto en la Ley N°25.561, por la que se convocó al conjunto de las empresas privatizadas a la renegociación de sus contratos. En efecto, por Resolución N°64/02 del Ministerio de Economía se decidió suspender los plazos de renegociación con las empresas Aeropuertos Argentina 2000 y Correo Argentino (ambas con los incumplimientos más notorios y significativos en cuanto a la no percepción estatal de los respectivos cánones) argumentando que, dados los “litigios existentes” (la sistemática inobservancia empresarial de los compromisos contractuales asumidos), su tratamiento se derivaba a la Procuración del Tesoro quedando así excluidos ambos contratos de la órbita de la Comisión de Renegociación creada por la propia Ley de Emergencia (tal como lo establecen la misma Ley, los Decretos N°293/02 y 370/02 y la Resolución N°20/02 del Ministerio de Economía). Cabe recordar que el Decreto N°293/02, reglamentario de la Ley de Emergencia, incluía entre las áreas en las que se renegociarían los contratos a las correspondientes al “sistema nacional de aeropuertos” y al “servicio postal”.

A partir de una peculiar interpretación de lo dispuesto en la Ley de Emergencia y al margen de su tratamiento en el ámbito de la Comisión de Renegociación de los contratos, cabe resaltar otros dos ejemplos particularmente significativos: los que se vinculan con los aumentos concedidos en el ámbito de la electricidad y en el del gas

natural. En ambos casos, los respectivos marcos reguladores establecen que en mayo de cada año las firmas prestatarias pueden modificar sus respectivos cuadros tarifarios en función de la evolución de los precios mayoristas (ajustes estacionales). En ese contexto y con la finalidad de cumplir con lo establecido en la Ley de Emergencia, el 9 de abril de este año el Ministerio de Economía sancionó la Resolución N°38/02 del Ministerio de Economía por la cual se dispuso que los distintos organismos estatales de regulación y control (en este caso, el ENRE y el ENARGAS) debían “abstenerse de adoptar cualquier decisión o ejecutar acciones que afecten directa o indirectamente los precios y tarifas de los servicios públicos sometidos a su ámbito de competencia” (Art. 1). En ese marco y a favor del despliegue de un muy intenso y sumamente eficaz *lobbying* empresarial, el 15 de abril se sancionó la Resolución N°53/02 del Ministerio de Economía mediante la cual se estableció que lo dispuesto en la 38/02 no alcanzaría a los ajustes estacionales de la energía eléctrica y el gas natural.

Como resultado de ello y a partir de la consideración de los mayores costos del *fuel oil* importado sobre la generación térmica de electricidad, la Secretaría de Energía autorizó, a través de la Resolución N°75/02, un incremento en las tarifas eléctricas (en promedio del 15%) para los usuarios de Edelap, Edenor y Edesur, a pesar de que la Ley N°25.561 establece de manera taxativa que, hasta tanto no concluya el proceso de renegociación, está prohibido cualquier tipo de mecanismo indexatorio en el ámbito de los servicios públicos.

Algo similar, aunque bajo distintas formas, se ve reflejado en el marco de las controversias planteadas entre Camuzzi Gas del Sur y el gobierno nacional (la empresa reclamaba la falta de pago de los subsidios oficiales establecidos en el contrato de concesión) por la fuerte suba que se registró en el precio del gas –regulado por el oligopolio petrolero– “en boca de pozo” a partir de la maxidevaluación de la moneda local (lo cual derivó en que la firma acumulara importantes deudas con las compañías productoras). En este caso, a comienzos de mayo, se sancionó el Decreto N°786/02 que trajo aparejado un incremento de entre el 2% y el 4% en las tarifas del gas natural para el conjunto de los usuarios. Lo generado por tales aumentos pasará a conformar un fondo fiduciario tendiente a subsidiar el consumo residencial de los usuarios del sur del país.

Finalmente, a partir de la sanción de la Resolución Conjunta del Ministerio de Economía N°61/02 y del Ministerio de la Producción N°11/02, a principios de junio del corriente año, se dispone la asignación del 30% de la recaudación proveniente de la tasa impositiva extra (5%) aplicada al *gas oil* al pago de nuevos subsidios al transporte ferroviario de pasajeros. Al respecto, en tal resolución se argumenta que “resulta imprescindible tener presente la situación por la que atraviesa el sistema ferroviario de pasajeros —de superficie y subterráneo— correspondiente al área mencionada, caracterizada por una aguda merma de la demanda sobre dicho medio de transporte, las dificultades del ESTADO NACIONAL para afrontar los compromisos contractuales y presupuestarios destinados a los aportes para subsidios de explotación del referido sistema y aportes para las inversiones en el mismo, y agravada por el impacto producido sobre los costos de explotación de los concesionarios como consecuencia de la modificación del régimen cambiario respecto de una actividad que requiere para su continuidad de insumos de procedencia extranjera y de insumos internos que han sufrido un notable incremento en los últimos meses; combinado todo ello con la imposibilidad actual de trasladar dichos incrementos a las tarifas”. Tal asignación de los subsidios se distribuirá, entre las distintas empresas prestatarias, en relación directa con la cantidad de pasajeros transportados. En realidad, esta Resolución Conjunta no hace más que suplantar las disposiciones que en última instancia deberían emanar de la Comisión de Renegociación de los Contratos, desplazando de hecho las atribuciones, funciones y misiones que le fueran conferidas a esta última.

Como se desprende de las consideraciones precedentes, las “modalidades renegociadoras” de la administración Duhalde han tendido crecientemente a desvirtuar el “espíritu” y la “letra” de la Ley de Emergencia. Esto abre el interrogante de si, replicando lo acontecido durante los gobiernos de Menem y de De la Rúa, el proceso de renegociación contractual no terminará derivando en la preservación de sus privilegios. En este sentido, cabe preguntarse: ¿las renegociaciones efectivas y reales se realizarán en el ámbito de la Comisión creada al respecto o, nuevamente, en opacos ámbitos ajenos a lo dispuesto por la normativa, como se ha venido observando en los últimos meses?; ¿los trascendidos periodísticos sobre un inminente aumento de las tarifas y la reciente presión del F.M.I. al incorporar

dicho aumento de los servicios públicos privatizados como una condición más a las renegociaciones en curso derivarán en la contravención o derogación de varios de los artículos de la Ley de Emergencia?; ¿la pronunciada caída de los ingresos reales de los asalariados se verá aun más profundizada por incrementos tarifarios al margen de lo dispuesto en la ley y de los primeros resultados o dictámenes técnicos emanados de la propia comisión?; ¿la tan mentada transparencia anunciada a poco de crearse la comisión será otra vez una mera expresión de deseos?; ¿los incrementos tarifarios que se autorizaron (y los que se avizoran para el muy corto plazo) no resultan contradictorios con la intención de ajustar las tarifas de acuerdo con criterios redistributivos?; ¿el hecho de que los usuarios y consumidores estén prácticamente marginados del proceso de renegociación¹⁷ se condice con las disposiciones de la Ley de Emergencia en relación con la participación activa de aquellos en la instancia de revisión de los contratos?

En relación con esto último, atenta a la escasa transparencia del proceso de renegociación y amparada en los derechos consagrados en el Artículo 42 de la Constitución Nacional, la Jueza Federal Clara do Pico dictaminó en un fallo reciente (16 de mayo de 2002) la postergación de los plazos de la renegociación contractual hasta tanto se le otorgue al representante de los usuarios en la Comisión toda la documentación presentada por las empresas y se permita su acceso sin restricciones a las reuniones de los equipos técnicos. Al respecto, cabe también hacer mención a una de las consideraciones que surgen del Informe que le elevara el Dr. Biagosch al Ministro de Economía, con fecha 29 de mayo de 2002: “En la casi totalidad de los casos en que este informe marca diferencias con lo actuado obedece a las carencias observadas en la fijación de objetivos por parte de las autoridades superiores; a la falta casi total de medios y a la poca y muchas veces nula cooperación prestada por otros organismos públicos”¹⁸.

17. La propia Comisión de Renegociación tiende a constituirse en una instancia formal, ajena a las decisiones oficiales que se toman al respecto.

18. Cursivas propias. Véase Informe final de evaluación del proceso de renegociación de los contratos y del desempeño de la Comisión, elevado por el Dr. Alberto Biagosch al Ministro de Economía, Lic. Lavagna, el 29 de mayo de 2002.

Todo parecería indicar que, en contraposición con los anuncios de los primeros días de la administración Duhalde cuando el tema de la desarticulación de los privilegios de las privatizadas aparecía como uno de los puntos centrales al menos en las declaraciones de las más altas autoridades gubernamentales y en algunas de sus primeras acciones, nuevamente tienden a delinearse senderos de renegociación que, por un lado, tornan prescindible e irrelevante la acción de la Comisión de Renegociación y, por otro, parecen ceder frente a las presiones y las “sugerencias” o exigencias directas de las firmas privatizadas, de los organismos multilaterales de crédito (en particular el F.M.I.) y de las propias autoridades gubernamentales de los países de origen de muchas de esas empresas.

Ello implicaría, como todo lo hace suponer, que el gobierno parece decidido a no hacer uso de una serie de instrumentos que deberían formar parte constitutiva de tales renegociaciones. Al respecto, y a simple título ilustrativo, bastaría con incorporar a la mesa de negociaciones una serie de temas y problemas que demandan una urgente revisión en el marco de la propia normativa vigente:

- la señalada ilegal indexación tarifaria según variaciones en los índices de precios de los Estados Unidos, maniobra elusoria de la Ley de Convertibilidad –tal como lo reconocen diversos fallos judiciales, el Dictamen N°153/00 de la Procuración del Tesoro y el Artículo 4 de la Ley N°25.561–, de la que no gozó ninguno de los restantes precios de la economía argentina y que, como tal, le permitió a las empresas privatizadas apropiarse *ilegalmente* de una ingente masa de recursos.
- Una proporción no despreciable del abultado endeudamiento externo de las empresas (en muchos casos, con firmas vinculadas) no se canalizó hacia la inversión sino que se destinó al mercado financiero local aprovechando las diferencias existentes entre las tasas de interés vigentes a nivel internacional y sus contemporáneas en el plano local. En este caso, cabe nuevamente resaltar algunas de las consideraciones que surgen del Informe de Evaluación elevado por el Dr. Biagosch al Ministro de Economía: “Fueron decisiones empresarias tomadas en el marco de la legislación entonces vigente y motivadas por las diferencias de tasas de interés o –en algunos casos– porque su propia casa matriz o sus vinculadas

actuaban como entidades prestadoras o les eran ventajosos otros mercados de capitales [...]. Así como los concesionarios no trasladan a los usuarios los efectos de sus decisiones empresarias correctas, no pueden solicitar ahora el traslado de los efectos de sus decisiones empresarias equivocadas”¹⁹.

- La política cambiaria (cuya modificación es, a juicio de las empresas privatizadas, una alteración en las “reglas de juego” que modificó radicalmente su situación económico-financiera) es un resorte más de las políticas públicas en general, y de las macroeconómicas en particular que, como tales, son parte constitutiva de la soberanía nacional. Nuevamente, al decir del Dr. Biagosch, “El valor de la moneda es fijado por el *Estado Soberano* (Art. 75 inc. 11 C.N.), no por el *Estado contratante*. No se trata entonces de resarcir al contratista sino de aplicar el principio de defensa del *bien común y esfuerzo equitativamente compartido*”²⁰;
- Una parte importante de las compras en el exterior de insumos y/o maquinarias y equipos de las privatizadas se vinculó con transacciones con empresas relacionadas societariamente (lo cual no sólo trajo aparejado el desmantelamiento del entramado local de proveedores, en el marco de una absoluta despreocupación oficial por hacer cumplir las leyes de “Compre Argentino” y de “Contrate Nacional”, sino que también conllevó la recurrencia a precios de transferencia y a la sobrefacturación de sus importaciones intracorporativas –con sus consiguientes impactos en el plano fiscal–).
- Los incumplimientos en cuanto a la transferencia a tarifas (tal como lo dispone la normativa referida a la “neutralidad tributaria” o “estabilidad impositiva” incorporada en la casi totalidad de los contratos) de buena parte de las reducciones impositivas; “sacrificio fiscal” que terminó por engrosar sus muy elevadas tasas de rentabilidad.
- Y la inobservancia de las metas de expansión o de universalización de los servicios que, naturalmente, afectó a los hogares y a las regiones del país de menores ingresos.

19. Ibidem (en adelante, “Informe Biagosch”).

20. Enfatizado en el original. Véase “Informe Biagosch”.

Sin duda, está en manos de la administración de Duhalde integrar estos elementos –y algunos más de similares características– en la “mesa de negociación” y cumplimentar así con los enunciados básicos y esenciales de la Ley N°25.561, donde –en consonancia con lo fijado por la Constitución Nacional– la protección de usuarios y consumidores debe asumir *el* papel protagónico; a ello se debe sumar el imprescindible enfrentamiento con los *lobbies* empresarios que emergen como uno de los beneficiarios fundamentales de la experiencia extrema del neoliberalismo argentino en materia de modalidades y características del programa de privatizaciones.

Sin embargo, tal como se desprende de diversos trascendidos periodísticos, y retomando en buena medida las peores prácticas en materia de renegociación con las empresas privatizadas por parte de anteriores administraciones, el gobierno parece dispuesto a conceder incrementos en las tarifas de los servicios que, por la intensidad y discrecionalidad que asumirían, en nada se condicen con los principios mínimos de legalidad y legitimidad.

En efecto, en los últimos días del mes de julio del corriente año se asiste a opiniones encontradas dentro de las propias autoridades gubernamentales. Así, el Jefe de Gabinete anunció que se convocará a audiencias públicas –con la posterior participación del parlamento– y que los aumentos a debatir quedarían circunscriptos, en una primera instancia, a la electricidad y al gas natural, al tiempo que no afectarían a los usuarios de menores recursos –en realidad, a los de consumo mínimo– y en promedio no alcanzarían, en ningún caso, los dos dígitos. Bajo esta orientación, los ajustes de las telecomunicaciones (incluyendo la probable dolarización de las llamadas internacionales) y del servicio de agua y saneamiento quedarían postergados para su debate una vez resueltos en el ámbito de los insumos energéticos. Tal posición se contrapone a la que, siempre según trascendidos periodísticos, se venía impulsando desde el Ministerio de Economía donde, a partir de la sanción de un Decreto de Necesidad y Urgencia, tales ajustes alcanzarían a la casi totalidad de los servicios públicos, a partir del 1° de agosto, en el entorno del 10%. Incluso, en este último caso, tales trascendidos indicarían que en el campo de las redes de accesos a la Ciudad de Buenos Aires los aumentos de las tarifas de peaje sólo se aplicarían al Acceso Norte, decisión absolutamente discrecional asociada al reconocimiento de que la empresa concesionaria (Autopistas

del Sol) se encuentra en situación de *default* frente a su abultado endeudamiento externo²¹.

En ambos casos y más allá de sus matices en cuanto a las formas de implementación –en cierta medida, el tema asume una clara significación en cuanto a la legalidad y legitimidad de las medidas que se adopten al respecto–, el incremento de las tarifas de los servicios públicos emerge como un denominador común, al margen de toda consideración sobre las propuestas que deberían emanar de la Comisión de Renegociación creada al efecto y, fundamentalmente, de las propias disposiciones de la Ley de Emergencia N°25.561.

En ese marco, desatendiendo la actual situación de emergencia económico-social, las autoridades gubernamentales parecerían dispuestas a renunciar, bajo cualquiera de las opciones que se plantean, a uno de los preceptos básicos enunciados por el Artículo 9 de la Ley de Emergencia como es el del impacto de las tarifas de los servicios públicos sobre la por demás regresiva distribución del ingreso existente. Al respecto, cabe replicar algunas de las consideraciones del Informe elevado por el propio representante del Ministerio de Economía en la Comisión de Renegociación de los Contratos: “La actual situación del salario real, unida a la fuerte disminución de la demanda de los servicios públicos y al incremento de la morosidad, hacen hoy impensable un aumento de tarifas con carácter general sin que, previamente se recomponga el salario real [...] Si al momento de la decisión se careciera de una adecuada ponderación de ellos [*se refiere a los impactos de las tarifas sobre la competitividad y la distribución del ingreso*], que conduzca a una solución armónica de los intereses en juego y de los bienes jurídicos que deben protegerse, los actos administrativos que se adopten en materia tarifaria serán ilegítimos por exceder los límites de la política legislativa fijada por el Congreso de la Nación al delegar en el P.E. las facultad de renegociar los contratos alcanzados

21. En otras palabras, nuevamente los usuarios de dicha red de accesos deberían hacerse cargo de decisiones microeconómicas “erróneas” de la empresa concesionaria. Ello implicaría, además de una exacción de recursos a los usuarios de la misma, una clara discriminación respecto de las restantes empresas concesionarias de la red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires que, por el solo hecho de no recurrir al financiamiento externo, no se verían beneficiadas por el incremento de sus tarifas de peaje.

por el Art. 8 de la ley, y por falta de coherencia con las normas internas del sistema”²².

Asimismo, tales incrementos de las tarifas de los servicios resultarían contradictorios con lo dispuesto en los Artículos 4 (por el que se reformula la redacción del Artículo 10 de la Ley de Convertibilidad) y 8 de la Ley N°25.561 en tanto, sin que se hayan alterado las condiciones de la emergencia económica (por el contrario, se han visto agravadas), implicarían un ajuste de precios y tarifas que en este caso “repotenciaría” el actual proceso inflacionario y, más aún, el de regresividad distributiva.

Por último, más allá de las formas que finalmente adopte el anunciado incremento tarifario, el mismo supone la indiferencia ante las recomendaciones (o la derogación tácita) de la propia Comisión de Renegociación de los Contratos de Obras y Servicios Públicos. Ello resulta particularmente notorio si se concretara el anunciado incremento de las tarifas de agua y saneamiento ya que, según el dictamen técnico de la misma, no encontraría justificación económica alguna. En efecto, tales aumentos tarifarios se contraponen a los resultados emanados de la propia Comisión de Renegociación, en cuyo primer dictamen técnico sobre la situación de la concesionaria se resalta: “En resumen, las reducciones propuestas permitirían durante el 2002 operar normalmente a la Empresa y realizar la totalidad de las inversiones previstas en el escenario comentado. Hacemos notar que no se contemplan giros destinados a la amortización de la deuda financiera e intereses (que a nuestro criterio debe ser reestructurado por la Concesionaria), ni para el pago en efectivo de dividendos”²³.

Sin duda, la manifiesta debilidad político-institucional de la administración Duhalde se ve reflejada, también, en el ámbito de la renegociación de los contratos y la reconfiguración de la relación Estado-empresas privatizadas. Los criterios y la fortaleza que parecían desprenderse de buena parte de las disposiciones de la Ley de Emer-

22. *Cursivas propias*. Véase “Informe Biagosch”.

23. Informe técnico elevado por el Ing. Lopez Raggi, responsable del Área de Agua y Saneamiento de la Comisión de Renegociación de los Contratos de Obras y Servicios Públicos. Al referirse a las reducciones propuestas se trata, entre otras, de los pagos por gerenciamiento, pasajes y viáticos, remuneraciones de los directores de la empresa, honorarios por diversos conceptos, etc.

gencia se han ido desplazando frente a las presiones internas y externas en cuanto a la preservación de, por lo menos, buena parte de los privilegios de los que han venido gozando, al cabo de más de una década, las empresas privatizadas.

Al respecto, cabe concluir con una de las consideraciones que se desprenden del Informe elevado por el representante del propio Ministerio de Economía al frente de la Comisión de Renegociación de los Contratos: “En el corto plazo no puede financiar por vía de las tarifas la repatriación ni la remuneración del capital invertido a un tipo de cambio sobrevaluado. La abrupta caída del ingreso hace hoy impensable un aumento de precios y tarifas de los servicios públicos. En el mediano plazo de existir una recomposición del salario real, podrán recomponerse los precios y tarifas pero nunca en el nivel medido en dólares vigentes con anterioridad a la crisis. En el largo plazo, la pretensión de los inversores externos de ver restituido por vía tarifaria los valores en dólares de sus inversiones y el de las rentabilidades obtenidas históricamente, es insostenible o no sustentable como se ha dado en calificar hoy a los modelos económicos con algún grado de viabilidad económica, política y –sobre todo– social.”²⁴

24. Véase “Informe Biagosch”.

La traumática experiencia de los primeros meses del 2002 en materia de renegociación de los contratos con las empresas privatizadas brinda un sinnúmero de valiosas enseñanzas en cuanto a las formas que debería adoptar la necesaria e imprescindible reconfiguración de la relación Estado-empresas privatizadas-usuarios y consumidores de los respectivos servicios públicos.

Si bien, como se señaló, algunas de las disposiciones emanadas de la Ley de Emergencia N°25.561 resultan altamente coincidentes con parte de las acciones propuestas para el corto plazo en el presente ensayo, no es menos cierto que muchas de ellas se han ido desvirtuando frente a opacas y discrecionales acciones que contravienen lo dispuesto en aquella (a título ilustrativo, basta con señalar las “renegociaciones paralelas” por fuera de la Comisión sin ningún tipo de control ni participación por parte de los usuarios y consumidores; la “dolarización” de las tasas aeronáuticas para vuelos internacionales o las del peaje del tráfico internacional de Hidrovías; los incrementos de las tarifas del gas natural y la energía eléctrica; y los nuevos subsidios al transporte ferroviario de pasajeros). Además, en un marco de creciente debilidad gubernamental, la propia Comisión de Renegociación creada al efecto ha ido perdiendo injerencia efectiva en la revisión de los contratos e incluso en los aspectos que debería comprender tal readecuación frente a la emergencia económica y social.

A ello se le adicionan dos aspectos de crucial importancia en esa insoslayable supresión de privilegios. En primer lugar, la necesaria revisión integral de todos los incumplimientos acumulados por parte de las empresas prestarias, durante todo o buena parte del decenio de los años noventa, y de las renegociaciones contractuales que omitieron y/o condonaron la inobservancia de sus obligaciones. En segundo

lugar, las ilegalidades de muchas de las normas sancionadas por decretos y resoluciones que modificaron disposiciones de superior *status* jurídico. Se trata, en otras palabras, de la necesidad de identificar todas aquellas acciones u omisiones, tanto por parte de las propias empresas prestatarias como del propio Poder Ejecutivo Nacional, que han permitido transgredir principios básicos como los referidos a la justicia y razonabilidad de las tarifas y de las rentabilidades empresarias, la necesaria preservación de los derechos de usuarios y consumidores de los servicios, la introducción de los máximos niveles posibles de competencia acompañada de restricciones severas en materia de regulación de la propiedad de los distintos consorcios adjudicatarios, etc. En suma, dada la actual acumulación de fuerzas y de poder económico y político, sólo es posible encarar una renegociación integral de los contratos con las empresas privatizadas a partir de una primera instancia de identificación del conjunto de ilegalidades e ilegitimidades acumuladas desde la propia redacción de tales contratos —en tanto, en algunos casos, en los mismos subyacen transgresiones o interpretaciones sesgadas de la normativa básica en la que deberían estar enmarcados—.

Otra importante enseñanza que cabe extraer de la experiencia reciente en materia de renegociación con las empresas privatizadas remite —a partir del reconocimiento de todos aquellos aspectos que han ido desvirtuando la propia normativa y de las propias deficiencias, imprecisiones e insuficiencias de la misma— a la necesidad de proceder a la formulación de un proyecto de Ley Marco que, sometido al debate en el conjunto de la sociedad y en el parlamento, establezca los criterios básicos y ciertos denominadores comunes para todas las áreas/sectores/empresas privatizadas e invalide todo tipo de discrecionalidad en cuanto a su interpretación por parte de algunos de los actores interesados. Se trataría en tal sentido de una ley de orden público que, como lo fuera en su momento la Ley de Reforma del Estado, modifique todos los aspectos normativos que impidan o limiten la posibilidad de minimizar o neutralizar los costos sociales de las privatizaciones maximizando sus potenciales beneficios para el conjunto de la sociedad y no sólo los de un número muy acotado de grandes actores económicos.

Por supuesto, como se desprende de las acciones y de los lineamientos de políticas públicas planteados en el Capítulo II, los

desafíos a enfrentar son de muy diversa índole y reclaman, imprescindiblemente, una toma de conciencia social e incluso la movilización tanto de usuarios y consumidores de los servicios públicos privatizados como de quienes se ven excluidos de la posibilidad de acceder a los mismos. Como se señaló precedentemente, el concepto de servicio público y el de su universalidad deben ocupar un papel central en la agenda de cualquier gobierno que intente revertir el proceso de inequidad que ha venido primando en el ámbito de las privatizaciones, a manera de réplica del fenómeno de creciente regresividad distributiva y de marginalidad al que asiste la economía argentina desde hace largos años. En ese sentido, la revisión integral de todo lo actuado en el ámbito de las privatizaciones no es un problema meramente técnico sino, esencialmente, de economía política que demanda respuestas acordes con la situación de emergencia social por la que atraviesa el país.

Por último, no puede dejar de remarcar que la necesaria reconfiguración de la relación Estado-empresas privatizadas-sociedad civil deberá inscribirse, compatibilizarse y articularse con el conjunto de políticas públicas que, bajo esos mismos objetivos de recuperación económica con creciente equidad social, prioricen los intereses sociales sobre los de unos pocos, aunque muy poderosos, agentes económicos locales e internacionales.

Bibliografía

- Abdala, M. y Spiller, P. (1999), *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Temas.
- Abeles, M. (1999), “El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿reforma estructural o consolidación hegemónica?”, *Revista Época*, Año I, N°1.
- Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M. (2001), *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.
- Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M. (1999), “La liberalización del mercado argentino de telecomunicaciones. Un análisis crítico”, *Realidad Económica*, N°164.
- Artana, D., Navajas, F. y Urbiztondo, S. (1996), “Argentina: la regulación económica en las concesiones de agua potable y desagües cloacales en Buenos Aires y Corrientes”, FIEL, 1996.
- Arza, C. (2002), “El impacto social de las privatizaciones. El caso de los servicios públicos domiciliarios”, Documento de Trabajo N°10 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO/SECYT/CONICET.
- Arza, C. y González García, A. (1998), “Transformaciones en el sistema vial argentino. Las concesiones por peaje”, Documento de Trabajo N°3 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO/SECYT/CONICET.
- American Chamber of Commerce (1995), “Estudio de las tarifas telefónicas”, Informe final (segunda versión), Mimeo, abril 1995.
- Auditoría General de la Nación, “Informes de Auditoría”, varios números.
- Azpiazu, D. (2002), “Las privatizaciones en la Argentina. La infraestructura vial: debilidades y discontinuidades normativas y regulatorias”, Mimeo, Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas.

- Azpiazu, D. (2001), "Las privatizaciones en la Argentina. ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?", *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N°21, 2001(a).
- Azpiazu, D. (2001), "Privatizaciones y regulación pública en la Argentina. Captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios", Documento de Trabajo N°2, Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina", FLACSO/SECYT/CONICET, 2001(b).
- Azpiazu, D. (1999), "Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?", *Realidad Económica*, N°164.
- Azpiazu, D. (1996), "Elite empresaria en la Argentina. Terciarización, centralización del capital, privatización y beneficios extraordinarios", Documento de Trabajo N°2, Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina", FLACSO/SECYT/CONICET.
- Azpiazu, D. (1995), "El programa de privatizaciones. Desequilibrios macroeconómicos y concentración del poder económico", en Valle, H. y Minsburg, N. (comp.), *Argentina hoy: crisis del modelo*, Buenos Aires, Ediciones Letra Buena, 1995.
- Azpiazu, D. y Basualdo, E. (1995), "La siderurgia argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el Mercosur", *Cuaderno IDEP/ATE*, N°33.
- Azpiazu, D. y Forcinito, K. (2001) "La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana", Documento de Trabajo N°2, Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina", FLACSO/SECYT/CONICET.
- Azpiazu, D., (1999), "La problemática (des-re) regulatoria en el "shock" neoliberal de los años noventa", en Azpiazu, D. (comp.), *Desregulación de los mercados*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1999.
- Azpiazu, D. (et al) (2002), *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias*, FLACSO/Página 12/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001), "Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias ex-

- traordinarias y concentración del capital”, Documento de Trabajo N°1, Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO/SECYT/CONICET, 2001(a).
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001), “Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea”, Documento de Trabajo, Instituto de Estudios y Formación de la Central de los Trabajadores Argentinos, 2001(b).
- 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 UNR, 30/8 al 1/9 de 2001(c).
- Bastos, C. y Abdala, M. (1993), *Transformación del sector eléctrico argentino*, Buenos Aires, Secretaría de Energía.
- Basualdo, E. (2000), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2000(a).
- Basualdo, E. (2000), “Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política”, FLACSO/Página 12/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2000(b).
- Basualdo, E. (1994), “El impacto económico y social de las privatizaciones”, *Realidad Económica*, N°123.
- Bevillaqua, N. (2000), “La regulación económica y el régimen tarifario en los servicios públicos”, ponencia presentada en las Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, junio 2000.
- Biagosch, A. (2002), “Informe final de evaluación del proceso de renegociación de los contratos y del desempeño de la Comisión”, elevado al Ministro de Economía de la Nación el 29/05/2002.
- Bondorevsky, D. (2001), “Concentración horizontal en el sector de distribución eléctrica en Argentina”, Texto de Discusión N°28, Centro de Estudios Económicos de la Regulación de la UADE.
- Bondorevsky, D. y Petrecola, D. (2001), “Estructura del mercado de gas natural en Argentina e integración energética regional: proble-

- mas de defensa de la competencia”, Texto de Discusión N°29, Centro de Estudios Económicos de la Regulación de la UADE.
- Bour, E. (1993), “El programa argentino de desregulación y privatización”, en de la Balze, F (comp.), *Reforma y convergencia. Ensayos sobre la transformación de la economía*, Buenos Aires, CARI/ADEBA.
- Centro Argentino de Estudios Económicos de la Regulación (UADE) (2002), “Las empresas privadas de servicios públicos en la Argentina. Análisis de su contribución a la competitividad del país”, Mimeo.
- Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos - Ministerio de Economía (2002), “Informe de Gestión. Marzo y abril 2002”, 13/05/2002.
- Comisión de Usuarios del ETOSS (2000), “Propuesta de la Comisión de Usuarios frente a la revisión quinquenal del contrato de Aguas Argentinas”, Mimeo, agosto 2000.
- Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (1997), “Breve análisis económico de la ley argentina de defensa de la competencia”, *Serie Documentos*, Año 1, N°1, 1997(a).
- Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (1997), “El control previo de las concentraciones y fusiones y la defensa de la competencia en los mercados”, *Serie Documentos*, Año 1, N°2, 1997(b).
- Delfino, L. (1997), “La renegociación del contrato de agua potable y desagües cloacales”, *Serie Notas*, CECE, N°6.
- Díaz de Hasson, G. (1994), “Análisis de las privatizaciones eléctricas”, *Desarrollo y Energía*, N°35.
- Duarte, M. (2001), “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos”, *Realidad Económica*, N°182.
- Felder, R. y López, A. (1999), “La regulación estatal. ¿Servicio público o fallas de mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación”, *Realidad Económica*, N°163.
- Felder, R., López, A. y Thwaites Rey, M. (1999), “La regulación de los servicios públicos. Acerca de los déficits de la experiencia argentina”, *Informe de Coyuntura*, Centro de Estudios Bonaerenses, Año 8, N°79.
- Ferro, G. (2000), “El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación”, Mimeo, CEER/UADE, abril 2000.

- FIEL (1999), *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Buenos Aires, FIEL, 1999(b).
- Formica, H. (2000), “Competencia y monopolio en el mercado del gas natural”, *Enoikos*, N°17.
- García, A. (2000), “¿Habrá una política antimonopólica?”, *Realidad Económica*, N°170.
- García, A. (1998), “La renegociación del contrato de Aguas Argentinas (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias”, *Realidad Económica*, N°159.
- Gerchunoff, P. (edit.) (1992), *Las Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Gutiérrez, A. (1997), “Crónica de una renegociación anunciada. La historia ‘no oficial’ de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros”, *Realidad Económica*, N°158.
- IDEE-FB (1993), “Los nuevos marcos regulatorios en el sector energético argentino”, Mimeo, mayo.
- INDEC (2002), *Grandes Empresas en la Argentina, 2000*, Buenos Aires, INDEC.
- Kozulj, R. (2000), “Resultados de la reestructuración de la industria de gas en la Argentina”, Documento de Trabajo N°14, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Buenos Aires.
- Kozulj, R. y Bravo, V. (1993), *La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*, Buenos Aires, IDEE-FB/Centro Editor de América Latina.
- Lentini, E. (2002), “El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Área Metropolitana. Un análisis preliminar”, presentación realizada en el Seminario “Los servicios públicos en el nuevo escenario económico”, ETOSS, Buenos Aires, febrero 2002.
- Lentini, E. (2000), “Diagnóstico y soluciones para la regulación del servicio de agua del Gran Buenos Aires. Perspectivas argentina y latinoamericana. Cómo pensar el problema”, Mimeo, Buenos Aires.
- López Raggi, J. (2002), “Informe técnico” elevado por el Ing. López Raggi, responsable del Área de Agua y Saneamiento de la Comisión de Renegociación de los Contratos de Obras y Servicios Públicos, al Ministro de Economía de la Nación, mayo 2002.
- Llach, J. (1997), *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires, Editorial Ariel.

- Nochteff, H. (1999), “La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto”, *Época*, Año 1, N°1.
- Novara, J. (1997), “Precios internos y de exportación de gas natural y gas licuado de petróleo. ¿Diferenciación o discriminación de precios en el mercado interno?”, *Estudios*, Año XX, N°83.
- Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K. (2000), “Capacidad de regulación estatal en la Argentina”, Documento de Trabajo N° 4, Facultad de Ciencias Económicas (U.B.A.), Maestría en Administración Pública.
- Palast, G. (2001), “El Globalizador que desertó”, *El Observador de Londres*, 10/10/2001.
- Phillips, C. (1993), *The regulation of Public Utilities*, Public Utilities Reports.
- Pistonesi, H. (2000), “Sistema eléctrico argentino: los principales problemas regulatorios y el desempeño posterior a la reforma”, Documento de Trabajo N°10, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura.
- Pistonesi, H. (2001), “Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas”, Documento de Trabajo, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES.
- FLACSO (1999), “Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica”, Documento de Trabajo N°7 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO/SECYT/CONICET.
- Schorr, M. (2001), “Las renegociaciones contractuales del gobierno de la Alianza con las empresas privatizadas: polarización del poder económico y agudización de la crisis de las PyME”, *Realidad Económica*, N°178.
- Solanes, M. (1999), “Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado”, Documento de Trabajo N°2, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura.
- Spiller, P. (2001), “La regulación propuesta para los correos no sirve para el sector”, *El Cronista Comercial*, 28/02/2001.
- Vickers, J. y Yarrow, G. (1991), *Un análisis económico de la privatización*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Villar Rojas, F. (1993), *Privatización de Servicios Públicos*, Madrid, Tecnos.

BIBLIOGRAFÍA

- Vispo, A. (1999), *Los Entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes a un necesario debate en la Argentina de fin de siglo*, FLACSO/Grupo Editorial Norma.
- Walters, A. (1998), “La Privatización en el Reino Unido”, en AA.VV. *Privatización. Experiencias mundiales*, Buenos Aires, Ediciones Cronista Comercial, 1988.

Índice

INTRODUCCIÓN	7
Principales modalidades y rasgos distintivos	12
Los objetivos enunciados y su grado de consecución	15
I. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN, A FINES DE 2001, DE LAS ÁREAS Y MERCADOS PRIVATIZADOS	25
I.1. Las privatizaciones y sus impactos macroeconómicos, institucionales y sociales	25
La estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía	26
La competitividad de la economía	50
Conformación y consolidación de monopolios, y concentración y centralización del capital	53
El sector externo	62
La problemática fiscal	65
La distribución del ingreso y el empleo	69
La formación de capital y su conformación	77
I.2. Las principales problemáticas y especificidades sectoriales en el ámbito de las áreas-mercados privatizados	115
Concesiones viales	116
Agua potable y saneamiento	132
Los mercados energéticos	151
Gas natural por redes	151
Energía eléctrica	167
El oligopolio petrolero	178

El sector energético en su conjunto. Algunas consideraciones finales	195
Telecomunicaciones	196
Ferrocarriles	210
Correo postal y aeropuertos	226
II. PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, MEDIDAS ESPECÍFICAS Y ACCIONES TENDIENTES A NEUTRALIZAR LOS ALTOS COSTOS SOCIALES DE LAS PRIVATIZACIONES	257
II.1. Formulación de medidas y acciones específicas de corto plazo. Lineamientos generales	257
II.2. Lineamientos de políticas públicas en el plano agregado de los servicios privatizados.....	288
III. ADENDA	
La renegociación del conjunto de los contratos con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde	331
IV. REFLEXIONES FINALES	357
BIBLIOGRAFÍA	361