

CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN EL ACCIONAR DEL ESTADO ARGENTINO RESPECTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (1976-2010)¹

Public utilities: Continuities and ruptures in the Argentine State's performance (1976-2010)

Mariela Verónica Rocca²
Universidad de Buenos Aires
Buenos Aires, Argentina
maveroc@gmail.com

Vol. XI, n° 18, 2013, 19-53
Fecha de recepción: 18 de agosto de 2011
Fecha de aceptación: 23 de mayo de 2013
Versión final: 19 de julio de 2013

RESUMEN: El fin del régimen de Convertibilidad y el fuerte cuestionamiento a las reformas económicas e institucionales de los años noventa revitalizaron el debate acerca del rol del Estado argentino. En este marco, se plantean preguntas sobre sus obligaciones en materia de servicios públicos. Este trabajo analiza las líneas de ruptura y continuidad en el accionar estatal desde 1976 hasta 2010, con especial énfasis en su desenvolvimiento en materia regulatoria.

¹ Este trabajo constituye un artículo original.

² Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina.

En primer lugar, se expone la discusión teórica sobre los conceptos de servicio público y regulación estatal. Posteriormente se aborda la manera en que dichas transformaciones se presentaron en el caso argentino, particularmente en el servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires. Se consideran tres etapas de estudio: 1) la dictadura militar (1976-83), 2) desde la reforma estructural hasta la caída de la Convertibilidad (1989-2002), y 3) el período de posconvertibilidad, en el que se reestatizaron algunos servicios (2003-10).

Palabras clave: Estado, privatización, regulación, servicios públicos, reestatización

ABSTRACT: The debate about the role of the Argentine State and its responsibilities to public utilities were revitalized when the Convertibility regime ended and strong questioning arose over the economic and institutional reforms implemented during the 1990s. This paper analyzes the ruptures and continuities in State actions within this sector from 1976 to 2010, with special emphasis on its regulatory functions.

First, a theoretical discussion of the concepts of public utilities and State regulation is made. Second, we discuss how these changes took place in Argentina and particularly in the drinking water and sanitation services in the Buenos Aires Metropolitan Area. Three different stages are considered: 1) the dictatorship (1976-83), 2) from the structural reform to the end of the Convertibility regime (1989-2002) and 3) the post-Convertibility period, when some services were renationalized (2003-10).

Keywords: State, privatization, regulation, public utilities, renationalization

Introducción

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

Sin embargo, las evaluaciones realizadas en diferentes países del mundo mostraron que la regulación tendió a perder efectividad a raíz de los problemas de asimetría de la información. Asimismo, se vio distorsionada por la falta de transparencia y de responsabilidad en la toma de decisiones. El débil desarrollo institu-

cional, reflejado en la conformación de agencias reguladoras con poca capacidad de control, dio lugar a condiciones contractuales y de operación más favorables para las empresas privadas. La captura del regulador se convirtió en algo factible, sobre todo cuando, para viabilizar la participación privada, el marco regulatorio se transformó en una mera formalidad —en algunos casos su constitución fue posterior a las concesiones— o las agencias no contaron ni con la autonomía ni con la capacidad técnica necesarias para afrontar la regulación. A esto se sumaron las reducidas posibilidades de participación de las comunidades en el proceso decisorio y en el monitoreo de las gestiones³.

En el caso argentino, este cambio comenzó a vislumbrarse en 1976 con la dictadura militar, cuando el principio de subsidiariedad estatal fue enunciado en su programa económico. Con la reforma estructural de los años noventa, los lineamientos del neoliberalismo lograron consolidarse en relación a la gestión de los servicios públicos. A partir de 2002, tras la caída del régimen de Convertibilidad, algunos de estos principios parecieron ser cuestionados, aunque la política resultante varió de acuerdo a cada servicio. A esto se sumó el rol activo que el Estado retomó en la economía desde 2003. Dicha participación no solo se reflejó en la rescisión de las concesiones de algunos servicios públicos privatizados y su traspaso a manos estatales, sino también en el otorgamiento de subsidios a sectores económicos centrales para el desarrollo, en la creación de nuevas empresas públicas y en la tenencia de acciones en empresas privadas.

Dado ese contexto, este trabajo se propone caracterizar el accionar estatal respecto de los servicios públicos entre los años 1976 y 2010. Particularmente, nos interesa indagar en las continuidades y rupturas existentes entre las sucesivas etapas de análisis.

La exposición se divide en cuatro secciones. En la primera se plantea la discusión teórica en torno a los cambios producidos en la concepción del papel estatal respecto de los servicios públicos tras la crisis del EB. La segunda sección está abocada a presentar el caso argentino, estableciendo tres etapas de análisis: 1) la política de descentralización desarrollada por la dictadura militar de 1976, 2) la reforma estructural de los años noventa hasta el abandono del régimen de paridad cambiaria en 2002, y 3) el período de la posconvertibilidad, que incluye la reestatización de algunos servicios públicos. Seguidamente, se expone lo acontecido en el servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires, a fin de profundizar en el análisis a través del estudio de un sector específico. La elección de este servicio se fundamenta en su importancia sanitaria dada la cantidad de población servida (cerca de diez millones de personas) y porque experimentó los cambios ocurridos en las etapas identificadas (descentralización,

³ Es importante señalar que estos resultados presentaron diversos matices dependiendo del servicio. Por ejemplo, en el sector de agua potable y saneamiento, donde la apertura a la competencia fue más difícil a raíz de la inviabilidad económica de duplicar la infraestructura, estas irregularidades regulatorias se presentaron de manera reiterada.

concesión y reestatización). La última sección está destinada a las consideraciones finales del trabajo.

Estado, regulación y servicios públicos: conceptos en redefinición

Desde mediados de la década del setenta, el EB, definido por la pauta de la “triple afluencia” —crecimiento simultáneo del producto bruto interno, del ingreso familiar y del gasto público— (Orlansky, 1994), entró en crisis. Las ideas del neoliberalismo condenaron toda intervención estatal. Teniendo como referente la economía del *laissez-faire*, la ola reformadora orientó sus propuestas hacia el monetarismo y hacia una economía volcada a la oferta. Se enunció que, para permitir que las fuerzas del mercado pudieran desarrollarse libremente, los servicios públicos debían ser transferidos al ámbito privado bajo el supuesto de que las prestadoras públicas eran inherentemente ineficientes. Dicha transferencia supuso la reformulación del rol del Estado en términos regulatorios.

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

Sometido al régimen jurídico de derecho público, se plantearon respecto de la prestación de los servicios públicos las siguientes condiciones: 1) obligatoriedad, 2) continuidad, 3) regularidad, 4) universalidad y 5) uniformidad. González Moras (2004) afirma que el “primer ‘obligado’ a prestar el servicio era el propio Estado en tanto titular del mismo [...] [Razón por la cual debía] a) determinar la necesidad de que una actividad económica se regule como servicio público; b) organizar técnica, jurídica y económicamente su prestación; c) asegurar su efectiva, regular, continua y universal prestación al conjunto de los usuarios actuales y potenciales del mismo” (González Moras, 2004: 200 y 201). La regularidad se vinculaba con la eficacia de la prestación, mientras que la continuidad, elemento derivado de los anteriores, implicaba la particularización de ciertas condiciones de prestación (la frecuencia, la previsión de situaciones excepcionales en las que

deben asegurarse los servicios, etc.). El carácter universal o general justificaba su existencia jurídica puesto que “[era], por definición, una actividad prestada al —o para el— público [...] [y debía] permitir que la mayor cantidad de personas [pudieran] gozar o usufructuar del servicio” (González Moras, 2004: 203). Por último, la uniformidad en la prestación buscaba garantizar el tratamiento igualitario de los usuarios.

En la regulación tradicional, la intervención estatal fue justificada por la presencia de las denominadas “fallas del mercado”⁴. Dadas estas condiciones, solo era posible garantizar un buen desempeño a través de medidas gubernamentales que maximizaran el bienestar social y controlaran el desempeño de los agentes privados con poder de mercado. Eslava Mejía (1999) puntualiza que esta teoría propuso para ello la definición de un esquema de precios que, en materia de servicios públicos, implicaba, por una parte, obligar a las empresas que operaban con economías de escala a que el precio establecido fuese igual al costo medio⁵ y, por otra, brindarles incentivos a fin de que hicieran esfuerzos para reducir sus costos y así aumentar su eficiencia productiva.

Rivera Urrutia (2004) señala que el retiro estatal de la provisión de servicios se correspondió con dos cuestiones que influyeron de manera significativa en la operación de las industrias consideradas monopolios naturales. Por un lado, los avances tecnológicos generaron, en algunos sectores, la posibilidad de que más empresas operaran en los mercados y que se produjera una importante caída en los costos. Por otra parte, el crecimiento económico de las economías más desarrolladas incrementó la demanda de servicios de infraestructura pública. Es importante incorporar una tercera cuestión relacionada con el avance ideológico, teórico y político del neoliberalismo. Tal como lo señala Anderson (2003: 152), la radicalidad de sus principios y la dureza intelectual de su agenda le garantizó la capacidad para “abarcar todos los aspectos de la sociedad y así desempeñar el papel de una macro visión verdaderamente hegemónica del mundo”.

La nueva noción de Estado regulador suponía la observancia de las normas vigentes, junto a la facultad de sancionar su incumplimiento. Este debía procurar también la protección de los derechos e intereses de los usuarios y no el control planificado del sistema y de sus operadores. Al respecto, diversas propuestas teóricas⁶ se pronunciaron. Entre ellas, la teoría de la nueva economía regulatoria se

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

⁵ De acuerdo a esta visión, para controlar el mercado de otras industrias que no enfrentan economías de escala se debiera cobrar un precio igual a su costo marginal, pero, en economías con aquellas condiciones de operación, al poseer costos medios mayores que los marginales no es posible tal aplicación, pues las empresas incurrirían, al largo plazo, en pérdidas.

⁶ Pueden mencionarse: la teoría económica de la regulación y la nueva economía institucional. La teoría económica de la regulación —Demsetz (1968), Stigler (1971), Posner (1971, 1974), Peltzman (1976) y Becker (1983), entre otros— considera que la regulación aplicada a cualquier industria opera principalmente en su beneficio y en detrimento de otras que

convirtió en preponderante⁷. Considerando como punto de partida la teoría de la agencia⁸, se propuso reformular la teoría tradicional de la regulación planteando las acciones orientadas principalmente hacia los resultados. Haciendo hincapié en la cuestión de los incentivos y las dificultades respecto de la información, buscó superar los problemas de aquella teoría, incorporando una clara descripción de los objetivos a cumplir por parte de la empresa regulada, las responsabilidades del regulador y los instrumentos y restricciones que este poseía. Dado que el principal estaba obligado a contratar un agente con capacidades y conocimiento especializados en determinada tarea (Sappington, 1991), se planteó la necesidad de generar un sistema de compensaciones que estimulara al regulado (agente) a actuar de acuerdo a los intereses del regulador (principal). La regulación por incentivos implicó un alto nivel de sofisticación por parte del regulador, ya que el mecanismo regulatorio⁹ a aplicar debía considerar las particularidades que presentaban cada tipo de servicio y la información que se disponía de su operatoria.

El servicio público se presentó como una actividad económica con prestaciones técnicas, que se sometía al control estatal con el objeto de abrirse a la competencia siempre que fuera posible (Mairal, 2003)¹⁰. El problema más importante que se le podía presentar a este tipo de regulación se relacionó con cómo lograr

no poseen la misma capacidad de presión sobre el Estado para obtener una política impositiva favorable, subsidios, etc. Es por ello que revaloriza el papel del mercado como mecanismo asignador de recursos. Por su parte, la nueva economía institucional —Coase (1970), Williamson (1979), North (1993) — plantea que la política regulatoria es altamente dependiente de la naturaleza del ambiente institucional. Se diferencia de la teoría económica de la regulación en que su objetivo es comprender los aspectos institucionales que impactan en la naturaleza de las entidades regulatorias y, así, en la regulación. Entender el diseño regulatorio implica entender los determinantes generales y estructurales de la política pública.

⁷ Se destacan como sus exponentes: Laffont (1994), Armstrong y Sappington (2007), entre otros.

⁸ “La relación de agencia entre dos (o más) partes surge cuando una, designada como el agente, actúa para, o en nombre de, o como representante de la otra, designada como el principal, en un campo particular de problemas de decisión” (Ross, 1973: 134, traducción propia).

⁹ Pueden identificarse dos mecanismos regulatorios: 1) regulación por tasa de retorno y 2) regulación por precios. La regulación por tasa de retorno consiste en el establecimiento de un nivel de tarifas capaz de cubrir los costos variables y de inversión, incluyendo una retribución “adecuada” sobre el capital de la compañía prestataria. En el caso de la regulación por precios, se puede señalar, en primer lugar, la de precio tope o *price cap*. Este mecanismo busca generar los incentivos necesarios para que la firma reduzca sus costos y se maximice el beneficio social. Es decir, obliga a las empresas a ir transfiriendo gradualmente las ganancias de eficiencia a los usuarios, mediante tarifas reales decrecientes en el tiempo. Otro tipo de regulación por precios es la regulación por comparación (*yardstick competition*). La fijación de las tarifas no depende de los propios costos de la empresa, sino que se establece a partir de los costos que se observan en otras más o menos similares.

¹⁰ Para Cassagne y Ariño Ortiz (2005: 14 y 15), los cambios planteados respecto del modelo de Estado contribuyeron a sentar las bases de un régimen de servicio público donde exista “libertad de entrada (previa autorización reglada), con determinadas obligaciones o cargas de ‘servicio universal’, pero con libertad de precios y modalidades de prestación, con libertad de inversión y amortización y, en definitiva, en régimen de competencia abierta, como en cualquier otra actividad comercial o industrial, en la que hay que luchar por el cliente (ya no hay mercados reservados ni ciudadanos cautivos)”.

inducir al regulado para que actuara de acuerdo con el interés público. La respuesta a este problema pareció estar dada a partir de asegurar al regulador la mayor cantidad de información posible respecto del estado técnico, comercial y financiero de la firma prestadora, para crear un sistema de incentivos oportunos y efectivos. A diferencia de lo planteado por la teoría tradicional, donde la información se presumía perfecta y a partir de un sistema estricto de sanciones se aseguraba al regulador un monitoreo sin costos de la acción del regulado, esta teoría supuso que podían presentarse situaciones de información asimétrica. Por esta razón, el regulador tenía a su cargo el establecimiento de diversos sistemas de incentivos que contribuían a moldear los posibles comportamientos de los actores. La generación de incentivos no se limitó al agente regulado, sino que también planteó la necesidad de que fueran desarrollados hacia el regulador, a fin de instarlo a comportarse conforme a los objetivos sociales. Esta teoría criticó la concepción presentada por el planteo tradicional, para la cual el Estado era concebido como un ente benefactor cuyos integrantes velaban exclusivamente por el interés público.

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

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

Tras dos décadas de consolidación del proyecto neoliberal en América Latina, fue a fines del siglo XX y principios del XXI cuando este modelo evidenció las crudas consecuencias de su implementación. El proceso de reestructuración económica que fuera impulsado fragmentó profundamente el entramado político, social e ideológico de la mayoría de los países de la región. La creciente concentración de capitales y la transnacionalización de las actividades económicas fueron acompañadas por altos índices de desocupación, pobreza y exclusión. Aun cuando cada proceso político tuvo sus especificidades, varios gobiernos sudamericanos coincidieron en que, para contrarrestar los problemas estructurales existentes,

el Estado debía recuperar un rol más activo en la economía. A escala global, la crisis financiera iniciada en 2008 también mostró el agotamiento de la declamada “asignación eficiente del mercado” y evidenció que la participación estatal era imprescindible, al menos, en el salvataje del sistema financiero.

Este cambio plantea, respecto de los servicios públicos, la necesidad de trascender la custodia del funcionamiento del mercado y asegurar a todos los ciudadanos la igualdad en el acceso a prestaciones de calidad. La incorporación de lógicas de gestión y regulación centralizadas se da en un contexto donde persisten esquemas e instrumentos descentralizados que fueron heredados del proceso de reforma neoliberal (ej. agencias reguladoras independientes). Surgen así preguntas relativas a cómo el Estado resuelve esta coexistencia y a las características que adopta y los límites que encuentra su intervención en el sector.

En síntesis, la crisis del EB supuso, entre otras cuestiones, la desvinculación estatal de la provisión de los servicios públicos, y con ello, la necesidad de regular las prestaciones que pasaron a manos privadas. El fomento a la competencia y la regulación de los servicios privatizados se conjugaron de manera compleja. Debían generarse las condiciones para el desarrollo de sectores y segmentos competitivos, pero a la vez, regularse aquellos que, por razones económicas o tecnológicas, persistían en condiciones de monopolio natural. La regulación basada en incentivos planteó, como nuevos desafíos, la creación de fuertes estímulos a la minimización de costos, la promoción de inversiones eficientes de capital y la reducción de la asimetría de información existente entre los reguladores y las empresas reguladas. No obstante, muchos de estos objetivos no se concretaron de la manera esperada. Falta de transparencia y de responsabilidad en la toma de decisiones, corrupción y un débil desarrollo institucional de las agencias reguladoras, generaron situaciones contractuales altamente propicias para las compañías.

La revalorización de la intervención del Estado en la economía plantea la necesidad de establecer nuevas definiciones en materia de servicios públicos. Deben discutirse las responsabilidades en la gestión y el carácter de la regulación de los servicios dado que conviven en un mismo escenario empresas privatizadas con otras recientemente reestatizadas. En la próxima sección, estos aspectos serán analizados para el caso de argentino.

El rol del Estado argentino en la gestión y regulación de los servicios públicos

Esta sección tiene por objeto caracterizar las transformaciones producidas en el rol del Estado argentino respecto de su participación en la gestión y regulación de los servicios públicos, desde fines de los años setenta hasta la actualidad. A fin de desarrollar este análisis, se describe, en un primer apartado, la política de descentralización implementada por el gobierno dictatorial de 1976, atendiendo su relación con el concepto de subsidiariedad estatal. El segundo apartado se centra en el estudio del proceso privatizador de la década del noventa y se plantean las

nuevas obligaciones que debió afrontar respecto de los servicios públicos privatizados. Finalmente, se aborda el derrotero del sector en la posconvertibilidad, a fin de distinguir las particularidades que adquiere su accionar en esta etapa, máxime teniendo en cuenta el regreso de algunos servicios a manos estatales.

El principio de subsidiariedad estatal y la política de descentralización

En el seno del gobierno dictatorial de 1976 existieron diferencias respecto del papel que debía asumir el Estado en materia económica. Al mismo tiempo que se procuró la implementación de políticas neoliberales (liberalización de la economía, desregulación de los mercados, descentralización, privatizaciones, etc.), se desarrollaron medidas que propiciaron la intervención estatal directa (promoción industrial, obras públicas, etc.).

El principio de subsidiariedad tuvo su origen en la doctrina social de la Iglesia Católica. “Ese principio [planteaba] la importancia de que todo sector social [tuviera] libertad de acción, libertad de creación, libertad de desarrollo y posibilidades para buscar nuevos medios de establecer relaciones sociales y humanas entre los individuos sin que el Estado intervenga para coartarlas, condicionarlas o limitarlas de alguna manera” (Schvarzer, 1982: 71). En sus inicios, el énfasis estaba centrado en su implicancia social. La referencia a la subsidiariedad estatal en términos económicos fue presentada con posterioridad y de manera tangencial por esta doctrina.

En la Argentina, este último aspecto del concepto fue enunciado en el programa económico presentado por el ministro Martínez de Hoz, el 2 de abril de 1976. De acuerdo a él, el Estado tenía que limitarse a cumplir una función subsidiaria, complementando la actividad de los individuos y las organizaciones sociales intermedias. Su intervención era supletoria y solo podía ser justificada como una excepción, pues era la empresa privada la llamada a realizar la acción productiva.

Respecto de las empresas estatales, existieron dos propuestas para reducir su actividad: 1) la política de descentralización y 2) la política de privatización. Tal como lo señalan Schvarzer (1982) y Pucciarelli (2004), el proceso de privatización integral de las empresas de mayor envergadura encontró significativas limitaciones, a pesar del interés manifiesto del ministro de Economía por implementarlo. Únicamente pudo aplicar una política de privatización periférica, mediante la cual algunas empresas estatales cedieron al sector privado aquellas actividades consideradas no estratégicas¹¹.

Las dificultades que se presentaron en torno a la privatización integral de las grandes empresas estatales fueron resultado de la resistencia desplegada por algunos integrantes de la alianza gobernante. Funcionarios civiles y castrenses ligados

¹¹ Entre estas pueden señalarse: la concesión de la explotación y exploración de algunas áreas petroleras que estaban en manos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y de áreas gasíferas a cargo de Gas del Estado (GE). Asimismo se cedieron al sector privado la reparación de ferrocarriles y el mantenimiento de las vías. La Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) licitó la provisión de líneas telefónicas de tecnología semielectrónica y concedió tareas operativas, mientras que Vialidad Nacional subcontrató el mantenimiento de algunas rutas (Schvarzer, 1986).

al complejo militar-industrial y a la administración de las empresas de servicios rechazaron por completo esta política antiestatista, pues reconocían en el Estado al promotor fundamental del desarrollo nacional (Canelo, 2004). Otra cuestión a considerar fue la dimensión de las empresas a privatizar. Al respecto, Schvarzer (1986) señala que, en la mayoría de los casos, la magnitud de estas iniciativas hacía imposible efectuar sus traspasos a manos privadas. No solo el capital local¹² era escaso para participar de su compra o concesión, sino que tampoco existía en el ámbito privado experiencia gerencial suficiente para afrontar las cuestiones operativas, técnicas y financieras que estas requerían.

Frente a estas limitaciones, el equipo económico del gobierno militar optó por descentralizar la gestión de las empresas estatales de servicios a fin de aliviar la situación fiscal del gobierno nacional. La reducción del tamaño de estas empresas, producto de la escisión, brindaría mayores posibilidades para que las provincias pudieran encarar en el futuro la privatización de esos servicios. Mediante una resolución conjunta de los Ministerios del Interior y de Economía n° 9 y 1332, respectivamente (diciembre de 1979), y su ratificación a través el Decreto n° 258/80, se efectuó “la transferencia de los servicios, organismos y funciones [...] correspondiente a los sectores eléctricos, gas natural, riego, obras sanitarias y ferroviario” (Decreto n° 258/80). El gobierno nacional pasó entonces a recomendar “formas de privatización de los mismos acordes con su naturaleza y características, y con la política general establecida en la materia” (Resolución n° 9/79). Aquellas provincias en mejores condiciones presupuestarias e impositivas pudieron hacer frente a las nuevas responsabilidades y realizaron algunas de las obras previstas. Para las más pobres, en cambio, esto fue casi imposible, aun cuando recibieron algunos fondos federales (Schvarzer, 1986). Esta situación impactó directamente en la calidad de los servicios, pues las inversiones disminuyeron de manera considerable. Puede agregarse que la inversión real fija en empresas estatales¹³ decreció un 29,4% entre 1976 y 1983¹⁴ (Pirker, 1991).

Significativo fue también el incremento del monto destinado al pago de la deuda interna y externa de las empresas. Bocco y Repetto (1991) señalan que el total de intereses abonados se septuplicó, pues de 400,20 millones de dólares promedio para el período 1973-75 se pasó a 2913,02 millones en el período 1982-83. “La mayor parte de esta deuda tuvo origen financiero y fue tomada en res-

¹² En relación al capital extranjero, Schvarzer (1982: 76) explica que no había interés en realizar inversiones de gran envergadura: “Nadie va a traer 1000 ó 2000 millones de dólares en un negocio tan sensitivo como ese, en que además hay que invertir continuamente miles de millones para seguir adelante, con tarifas públicas que en algún momento pueden estar controladas por el Estado, y con el ‘peligro’, para ellos, de que pueda cambiar la política económica”.

¹³ La autora consideró en su estudio las siguientes empresas estatales: YPF, GE, Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), Agua y Energía Eléctrica (AYEE), Hidronor, Ferrocarriles Argentinos (FFAA), Aerolíneas Argentinas (AA), Empresa de Líneas Marítimas Argentinas (ELMA), Administración General de Puertos (AGP), ENTEL, Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL) y Obras Sanitarias de la Nación (OSN).

¹⁴ En el período 1970-75 la inversión había crecido un 50%, mientras que entre 1984 y 1989 la caída fue del 17,8% (Pirker, 1991).

puesta a los fundamentos de las autoridades económicas del gobierno militar [...] Estas empresas fueron sumamente útiles como instrumentos para la obtención de divisas que viabilizaran los rumbos de la política económica” (Pirker, 1991: 87). Cabe señalar el cambio operado en materia tarifaria: “La tarifa pública [...] [desde la posguerra hasta mediados de 1970] estuvo signada por un fuerte componente de subsidio, ya que raras veces cubría su costo total, y muchas veces ni siquiera cubría su costo operativo. El déficit en el que incurría era cubierto con ingreso del sector público global [...] Al asumir Martínez de Hoz [...] la empresa pública fue llamada a cumplir el rol del keynesianismo al revés, es decir la promoción de la actividad económica no a favor de los sectores mayoritarios sino de sus sectores más concentrados” (Rojze, 1991: 161). Tal como lo detalla Rojze (1991: 161), pueden identificarse tres prácticas que contribuyeron a este fin. En primer lugar, se encuentra la apropiación en forma casi exclusiva de la provisión de bienes y servicios al Estado y de los contratos de obra pública por parte de grandes empresas nacionales y transnacionales. El pago de sobrepagos a esas firmas afectó las tarifas, pues “se hacía con niveles de precios de los servicios públicos que eran más altos en términos reales”. En segundo lugar, como consecuencia de esta política tarifaria (que terminaba subsidiando la acumulación de esos sectores concentrados), los déficits de los servicios públicos fueron cubiertos con créditos externos que derivaron en su sobreendeudamiento. Por último, la implementación de subsidios explícitos a algunas empresas (vía descuentos en los precios de los servicios públicos) fomentó relaciones clientelares que afectaron directamente los ingresos de esos servicios.

En cuanto a la regulación y el control sobre este sector, estos estaban a cargo de una agencia externa (Sindicatura General de Empresas Públicas, SIGEP) y de los ministerios relacionados con los diferentes servicios. Siguiendo la clasificación expuesta por Boneo (1983), las regulaciones y controles dispuestos se dieron de manera directa sobre el accionar de las empresas¹⁵. Estos podían abarcar desde el establecimiento de reglas para efectuar las compras hasta la aprobación de sus respectivos presupuestos.

Bajo la órbita del Ministerio de Economía (ME)¹⁶, la SIGEP fue creada en mayo de 1978 mediante la Ley n° 21.801¹⁷. Como entidad descentralizada con perso-

¹⁵ Boneo (1983) identifica otras tres formas de intervención sobre las empresas públicas: 1) regulación a través del criterio de toma de decisiones (*regulation via decision-making criteria*), 2) regulación por resultados y 3) regulación indirecta.

¹⁶ Hasta la sanción de esta Ley, el control debía ser ejercido por la Corporación de Empresas Nacionales (Ley n° 20.558 de noviembre de 1973). Sin embargo, este organismo “cumplió sus funciones hasta marzo de 1976, con posterioridad a esa fecha todo lo atinente a la conducción del universo empresario fue —en la práctica— realizado por el Ministerio de Economía a través de sus secretarías jurisdiccionales” (SIGEP, 1983: 9).

¹⁷ Hacia septiembre de 1982 es modificada por la Ley n° 22.639. “Se perfecciona la posibilidad de un cumplimiento más acabado del control externo instituido, se incrementa la capacidad de asesoramiento del órgano y se llena el vacío existente para los casos en que se advirtieran hechos que pudieran ser motivo de juicios de responsabilidad en las empresas controladas” (SIGEP, 1983: 11). A partir de ese momento, quedó en jurisdicción de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación.

nería jurídica, debió ejercer el control externo de las empresas de propiedad total o mayoritaria estatal, entre las que se incluyeron varios servicios públicos¹⁸. Ese control contempló tres aspectos: 1) control de legalidad, 2) control de auditoría y 3) control de gestión. Mientras que el primero implicaba la evaluación jurídica del accionar de las empresas, el segundo refería al análisis de los estados contables para establecer la situación económica financiera de las mismas. Por su parte, el control de gestión consistía en: “a) evaluar el cumplimiento de los objetivos previstos en los planes de acción y presupuesto, y analizar los desvíos registrados; b) conocer y evaluar en forma sistemática la situación comercial, operativa, económica y financiera de las empresas; c) dictaminar sobre la eficiencia de la gestión empresaria frente a los objetivos fijados y d) formular observaciones [respecto de los actos o procedimientos efectuados por las empresas]” (Art. n° 4 inc. c).

“Tradicionalmente, estas agencias de control externas han hecho hincapié en chequear la honestidad y la legalidad de las transacciones de las empresas públicas sin juzgar su conveniencia. Pero lo que frecuentemente sucede [...] es que lo que es legal, usualmente resulta inadecuado desde el punto de vista del negocio” (Boneo, 1983: 34 y 35, traducción propia). Frente a esta limitación, Boneo (1983) señala que se tendió a reducir la capacidad sancionatoria de este tipo de agencias, a fin de brindar mayor flexibilidad al desempeño empresario. Asimismo este autor agrega que, incluso cuando podía contribuir a mejorar ciertos aspectos, hubiera resultado más conveniente que se modificaran las reglas que causaban esos problemas antes que relativizar las regulaciones y controles.

En lo que refiere al accionar de los ministerios, estos ejercían sus funciones regulatorias a través de las secretarías relacionadas con los diferentes servicios. Según Boneo (1983: 23, traducción propia), este modelo sectorial “permitiría una considerable racionalización en [los diversos sectores], eliminando duplicaciones y al mismo tiempo reforzaría la planificación y la evaluación de los resultados”. Entre las dificultades que presentaba, puede destacarse aquella ligada al tipo de relación, más política que burocrática, planteada entre los secretarios / ministros y los presidentes de las compañías. Si bien esto podía contribuir al funcionamiento de “los mecanismos intersectoriales de coordinación (planificación, presupuesto) [...] raramente [podía contribuir] efectivamente en relación a otro tipo de decisiones” (Boneo, 1983: 25, traducción propia).

En síntesis, con el propósito de limitar la participación del Estado en ciertos ámbitos de la economía, el equipo económico del gobierno militar implementó la descentralización de la prestación de algunos servicios públicos, medida que fue acompañada por un significativo aumento de su endeudamiento y el deterioro de las prestaciones. No solo se procuró descomprimir la crítica situación fiscal del gobierno nacional, sino que también, junto a la relativización de los controles, esta medida constituyó el paso previo para impulsar su privatización.

¹⁸ Estaban exceptuadas aquellas que operaban en jurisdicción de las Fuerzas Armadas.

La década del noventa: el proceso privatizador

A diferencia de otras experiencias, los límites políticos e ideológicos de la crisis del EB argentino se mostraron claramente a partir del retorno y la consolidación de la democracia. Durante este período, aquellas políticas públicas que debían contribuir a su legitimación como forma de gobierno fueron paradójicamente desmanteladas (Lo Vuolo, 1998). No obstante esto, cabe consignar la incidencia que tuvo la política económica de la dictadura militar de 1976. Esta había dado lugar a la consolidación hegemónica de un reducido número de grupos económicos locales, empresas extranjeras y bancos acreedores que lograron concentrar una creciente porción del ingreso nacional y consolidar su poder de veto respecto de la trayectoria económica, política y social a ser desarrollada en el país (Basualdo et. al., 2002).

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

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

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

vale destacar que en el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-89) se habían privatizado algunas empresas marginales¹⁹. Durante la gestión de Rodolfo Terragno, al frente del Ministerio de Obras Públicas (1987), las grandes empresas fueron incluidas por primera vez en la retórica privatizadora y la desregulación se consideró una política clave para eliminar los mercados monopólicos de alguna de ellas (Boneo y Waterhouse, 1990). Dada la resistencia presentada, principalmente por el Partido Justicialista (PJ) y los sectores sindicales, no se logró efectuar la venta de parte del capital accionario de AA y de ENTEL. Se vieron paralizadas también las propuestas privatizadoras en torno a YPF²⁰, la Sociedad Mixta Siderúrgica (SOMISA) y algunas petroquímicas.

Con respecto a los controles y regulaciones, hacia fines de 1985 había sido constituida la Secretaría de Estado para el Control de las Empresas Públicas (SECEP), quedando la SIGEP bajo su órbita. A esta nueva secretaría se le sumó, en septiembre de 1986, el Directorio de Empresas Públicas (DEP) y la Comisión Interministerial para Empresas Públicas (CIEP), integrada por los ministros de Economía y Obras Públicas y el presidente del Directorio. Boneo y Waterhouse (1990: 145, traducción propia) indican que, si bien en el caso de la SECEP “se anunciaron drásticas medidas relacionadas con el excesivo precio que las empresas públicas pagaban por sus insumos [...] y se mencionó también el inicio de estudios para la conformación de una compañía controladora (*holding company*)”, nada de ello fue realizado por el organismo. Los mismos autores agregan que la creación del DEP respondió a la puja entre dos grupos dentro del seno gubernamental. Un sector procuraba “la constitución de un *holding* con amplios poderes sobre el control financiero y el nombramiento y remoción de los altos gerentes de las empresas. [Mientras que, al otro grupo,] le interesaba mantener el *status quo* y reforzar el poder de la Secretaría de Control” (Boneo y Waterhouse, 1990: 145, traducción propia). Finalmente, el *holding* fue creado para las empresas bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas pero presentó limitaciones en sus facultades. El poder lo retuvo una comisión ministerial supervisora y la SIGEP fue transferida a la Secretaría General de la Presidencia. Durante la gestión de Enrique Olivera en el DEP, se efectuaron diversos diagnósticos y propuestas a partir de los cuales se establecerían programas de entendimiento entre el gobierno y las compañías. Este objetivo fue abandonado tras su reorganización en 1987. Terragno disolvió la CIEP y transfirió el DEP a su Ministerio, nombrando como presidente a un funcionario de su confianza. Esta concentración de poder en su figura se evidenció también cuando los responsables de las empresas y secretarías a su cargo surgieron de su propio entorno (Boneo y Waterhouse, 1990). Como se señalara, estos cambios

¹⁹ La Sociedad Industrial Americana de Maquinarias, la Fábrica Argentina de Vidrios y Revestimientos Opalina Hurlingham, la empresa de turismo Sol Jet, Austral Líneas Aéreas, Atanor Compañía Nacional para la Industria Química, la Empresa Carboquímica, Winco y la Compañía de Radiocomunicaciones Móviles.

²⁰ Con el lanzamiento del Plan Houston (1985) se procuraba incrementar la participación privada en la explotación. Hacia 1988, el Petroplán tenía por objeto abrir a licitaciones internacionales la exploración de algunas áreas junto a la empresa estatal.

se relacionaron con la política de privatizaciones y desregulaciones que se había propuesto implementar.

Reanudando el análisis de lo acontecido en el gobierno de Menem, durante la etapa preprivatizadora se efectuó lo que Basualdo et al. (2002: 43) denominan el “trabajo sucio”. Este consistió en la falta de inversión en las empresas, la disposición de considerables incrementos tarifarios, el menoscabo de la calidad de los servicios y la reducción de la planta de trabajadores mediante diversos mecanismos (retiro “voluntario”, jubilaciones anticipadas, despidos)²¹. Al propiciar estas medidas garantizó no solo el “saneamiento” de las empresas a través de la absorción estatal de los respectivos pasivos —Art. n° 15, inciso 12, Ley n° 23.696— sino que además, con el otorgamiento de un elevado piso de precios, fijó, en la generalidad de los casos, elevados niveles de facturación y, por ende, altos beneficios para los futuros consorcios adjudicatarios.

Bajo el amparo de este “diagnóstico” presentado respecto de las empresas y con el sustrato de la crisis hiperinflacionaria de 1989-90, se legitimó un vasto programa de reforma estructural. Frente al progresivo deterioro de la calidad de las prestaciones, mayor fue el consenso social respecto de su transferencia a manos privadas. Con una celeridad inusitada se implementó la propuesta privatizadora, que recibió el respaldo de amplios sectores de la sociedad, del empresariado local e internacional y de los organismos multilaterales de crédito. A pesar del carácter ortodoxo de este proceso de reestructuración, las medidas implementadas casi no encontraron oposición, circunstancia que facilitó la discrecionalidad de la acción gubernamental. El nuevo gobierno procuró dar a los sectores de negocios claras señales de confianza para ganar su apoyo con vistas a consolidar un bloque de poder económico que le sirviera de sustento a su gestión.

Hacia fines de 1993, la mayoría de las grandes empresas de servicios públicos había pasado a la órbita privada bajo diversos mecanismos (transferencia o concesión)²². Fue escaso el porcentaje de capital accionario que quedó en manos del Estado. Tampoco se veló por el carácter competitivo de las licitaciones. Incluso, muchas de estas empresas mantuvieron su carácter monopólico en la prestación de los servicios. La prioridad no era abrir la competencia, sino afianzar la estabilidad macroeconómica y lograr el aval de la “comunidad de negocios”.

Siguiendo a Azpiazu (2002), podemos establecer que entre los objetivos que justificaron el proceso privatizador pueden destacarse cuatro: 1) el estímulo a las in-

²¹ Para costear estas medidas se recurrió al endeudamiento externo (préstamos del Banco Mundial, BM). Al no existir claras políticas de asesoramiento y capacitación estatal, los altos montos cobrados se volcaron hacia actividades “cuentapropistas” que en su mayoría fracasaron en el corto plazo. Debido a ello, gran cantidad de estos ex agentes estatales quedaron desocupados.

²² Se transfirieron primeramente los canales de televisión, las empresas petroquímicas, varios ramales ferroviarios, ENTEL, AA, algunas áreas petroleras —continuaría con otras en los años posteriores— y se concesionaron las rutas de mayor tránsito. Les siguieron las empresas siderúrgicas, empresas de generación y distribución de electricidad, OSN, GE, otros ramales ferroviarios y los subterráneos de Buenos Aires. También se privatizó YPF, fueron concesionados los accesos a la Ciudad de Buenos Aires y se prosiguió con la privatización de centrales eléctricas (Gerchunoff y Cánovas, 1995).

versiones por parte de las empresas privatizadas, 2) la resolución definitiva de los desequilibrios fiscales, 3) la reducción significativa del endeudamiento externo y 4) el incremento de la eficiencia empresarial y calidad de los servicios ofrecidos. Al evaluar su grado de consecución, a más de una década de su implementación, este autor señala que presentaron importantes limitaciones en su concreción. Respecto de las inversiones comprometidas contractualmente, no solo fueron básicas para recomponer las prestaciones, sino que, a la vez, su realización presentó un alto nivel de incumplimiento y/o fueron financiadas por los usuarios a través de los incrementos tarifarios. “La inversión realizada por las empresas privatizadas incluso después de mediados de los noventa no alcanzó al 1% del PBI” (Llach, 1997 citado por Azpiazu, 2002: 16). En cuanto a la resolución de los desequilibrios fiscales, existió un efecto positivo entre 1991 y mediados de 1994, con el ingreso de recursos líquidos. Sin embargo, este efecto fue erosionándose a causa de la absorción de casi la totalidad de los pasivos de las empresas transferidas, los incumplimientos empresarios en el pago de cánones y la concesión de subsidios a algunas de las empresas, entre otras cuestiones. En lo que refiere a la reducción significativa del endeudamiento externo, esta no se materializó, a pesar de haberse privilegiado como forma de pago la capitalización de títulos de la deuda externa en la transferencia de los servicios. Por una parte, el endeudamiento debió mantenerse para asegurar subsidios a algunas privatizadas, y por otra, las prestatarias llevaron adelante una política sistemática de endeudamiento que se basó en el acceso privilegiado que tenían al mercado internacional de capitales a tasas de interés externas más bajas que las locales y el seguro de cambio que implicaba la paridad cambiaria fija (1ARS = 1US\$) del régimen de Convertibilidad. Respecto del último objetivo referido, las nuevas condiciones permitieron mejorar la calidad de las prestaciones, sobre todo con respecto al deterioro previo al que habían sido sometidas —aunque, en términos generales, muy por debajo de los compromisos contractuales asumidos— e incrementar la productividad de las empresas. Sin embargo, en la mayoría de las actividades transferidas al sector privado, estos aumentos no se tradujeron en reducciones tarifarias. La disminución de los costos operativos no benefició al conjunto de la sociedad. La regulación resultó funcional a los intereses de los operadores privados, quienes se vieron favorecidos con el crecimiento de las tasas de retorno de su capital.

Habiendo abandonado su rol de proveedor, el Estado debió asumir el de regulador. La consecuencia directa de este cambio se cristalizó en la instauración de entes reguladores o de control. Dichos organismos debían estar fundados en principios de autarquía e independencia, a la espera de que brindasen certidumbre al ajuste contractual Estado-empresa y generaran una valorización positiva al ser percibidos como instituciones independientes del poder político. Sin embargo, las empresas no demandaron un marco previsible constituido por instituciones autónomas. Las garantías parecieron estar dadas por fuera de las instituciones —canales opacos de negociación—, al mismo tiempo que mediante la “construcción” por parte del poder político de mecanismos regulatorios frágiles, poco efectivos y plenamente funcionales a las firmas y sus propietarios.

La postergación o impedimento en la conformación e inicio de las funciones de los entes “constituyó una manera de garantizar a los inversores condiciones

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

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

En lo que refiere al mecanismo regulatorio implementado, las ventajas propias del *price cap* o precio tope²³ no pudieron consolidarse. Las falencias presentadas estuvieron principalmente vinculadas con la fijación de un precio inicial elevado en las tarifas, la utilización de índices de precios ajenos a la economía local y las reiteradas renegociaciones contractuales (Azpiazu y Schorr, 2001). Al haberse establecido elevados valores iniciales para hacer más atractivas las ofertas, la transferencia a los usuarios y consumidores de las ganancias de productividad se vio ampliamente reducida. Se sumó a esto, el modo en que fueron ajustadas las tarifas. Si bien en una primera etapa fue considerada la inflación doméstica, posteriormente los ajustes en algunos sectores se efectuaron de acuerdo con el índice de inflación de los EE.UU., infringiendo lo dispuesto por la Ley n° 23.928 de Convertibilidad²⁴. En los primeros años de la Convertibilidad los aumentos de los precios internos fueron superiores o similares a los de aquel país, pero, a partir

²³ Son identificadas como “ventajas teóricas” de este mecanismo regulatorio: la existencia de tarifas reales decrecientes en el tiempo, la generación de incentivos para mejorar la eficiencia microeconómica de la empresa regulada, la actualización tarifaria independiente de costos o precios que puedan ser manipulados por la prestadora y procedimientos de ajuste de tarifas relativamente automáticos que reducen los costos de información y regulación (Azpiazu y Schorr, 2001).

²⁴ En su Art. n° 10 se derogan “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”.

de mediados de la década del noventa, evolucionaron por debajo de los internacionales, asegurando rentas de privilegio a las prestatarias privadas²⁵.

Respecto de las renegociaciones contractuales posprivatización en el ámbito de los servicios públicos, el trabajo de FIEL (1999) afirma que estas se originaron por dos razones: 1) contratos mal diseñados y 2) situaciones imprevistas que alteraron las condiciones iniciales planteadas en los diversos servicios. Según estos autores, las modificaciones contractuales emergentes debían contar con la aprobación del Congreso a fin de filtrar aquellas renegociaciones menos justificables y, a la vez, dotar de seguridad jurídica a aquellas que efectivamente debían realizarse. Sin embargo, esto último no se dio en el caso argentino pues, como plantea Azpiazu (2002), las renegociaciones encaradas mostraron una importante discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Con la alteración de las tarifas de los servicios y de los compromisos de inversión establecidos en los contratos de concesión se llegó a modificar en algunos casos el propio objeto o alcance de las concesiones originales. La poca transparencia de las renegociaciones contribuyó fundamentalmente a beneficiar los intereses empresarios por sobre los de los usuarios y consumidores.

En suma, la transferencia de los servicios a manos privadas no solo marcó la retirada del Estado de la prestación de servicios públicos clave, sino que también permitió el desarrollo de un proceso de alta concentración de propiedad y transnacionalización de capitales que lejos estuvo de propiciar las mejoras sustantivas que eran requeridas en el sector. Sin embargo, supo garantizar condiciones de participación privilegiadas para un conjunto reducido de conglomerados empresarios que se había consolidado con la política económica de la dictadura militar. En este período, la acción estatal en materia regulatoria se caracterizó por su segmentación, fragilidad e ineficiencia. La ausencia de una política general de regulación, junto a las restricciones de diseño y de desempeño efectivo de los entes, resultó no solo ineficiente, sino también, y fundamentalmente, funcional a la consecución y la potenciación de intereses sectoriales. Al no haber existido un proceso de institucionalización uniforme —cada organismo regulador posee aspectos particulares en lo que respecta principalmente a su conformación y funcionamiento— se dificultó tanto la implementación como la articulación de mecanismos regulatorios efectivos. Esto generó inconvenientes en el resguardo de los intereses de los usuarios y consumidores y significó menos controles y, en general, la garantía de ganancias extraordinarias para las prestatarias.

²⁵ “Entre el mes de enero de 1995 y junio de 2001, en la Argentina, el Índice de Precios al Consumidor registró una disminución acumulada de 1,1%, al tiempo que los precios mayoristas se incrementaron apenas el 1,6%. En idéntico período, el índice de precios al consumidor (cpi) de ee. uu. (que determina o pondera en las actualizaciones aplicadas en la mayor parte de los servicios públicos en el país) registró un incremento acumulada de 18,4%, al tiempo que los precios mayoristas (ppi) lo hicieron en un 9,8 por ciento” (Azpiazu y Schorr, 2001).

Los servicios públicos privatizados en la posconvertibilidad

Dada la situación de crisis social, política y económica, a comienzos de 2002, el gobierno a cargo de Eduardo Duhalde²⁶ puso fin al régimen de Convertibilidad. Con la sanción de la Ley n° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, se dispuso la pesificación de precios y tarifas, dejando sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste presentes en los contratos de la administración pública. El PEN fue facultado para renegociar esos contratos, inclusive los de los servicios públicos privatizados²⁷. En relación a estos últimos, en el Art. n° 9 de esta ley se establecieron los cinco criterios que debían contemplarse: “1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas”. Asimismo, se determinó el congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de esos contratos.

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

El proceso renegociador presentó la posibilidad de replantear la política que, durante la década del noventa, se había implementado respecto de los servicios públicos privatizados. Las medidas dispuestas en aquellos años habían tendido a preservar altos márgenes de rentabilidad para las empresas en perjuicio de los intereses de los usuarios. Avanzar en la redefinición de una nueva propuesta contractual y regulatoria implicaba necesariamente una revisión crítica de lo actuado por las prestatarias²⁸. Sin embargo, el propósito con el que se había iniciado el

²⁶ Tras la renuncia del presidente Fernando De la Rúa (su gobierno se desarrolló entre diciembre de 1999 y diciembre de 2001), en menos de cinco días se sucedieron tres presidentes, hasta que Duhalde asumió el 2 de enero de 2002. Ellos fueron: Ramón Puerta (presidente del Senado), Adolfo Rodríguez Saá (gobernador de la provincia de San Luis) y Eduardo Camaño (presidente de la Cámara de Diputados). Aun cuando la cesación de pago de la deuda externa fue anunciada el 23 de diciembre de 2001 por Rodríguez Saá, Argentina entró técnicamente en *default* el 3 de enero de 2002, fecha en la que no pudo cubrir el vencimiento de una parte de ella.

²⁷ A diferencia de las renegociaciones contractuales de la década del noventa que se dispusieron en cada servicio de acuerdo a la situación particular que se les presentara, con esta Ley se estableció el inicio de un proceso de revisión integral de todos los contratos ante el cambio en las condiciones económicas del país.

²⁸ La Ley de Emergencia generó importantes repercusiones en dichas empresas. Mediante la amenaza de disminuir la calidad del servicio, resignar inversiones, reducir el personal y hasta abandonar el país, ejercieron fuertes presiones. Para estas firmas, los aumentos tarifarios eran inevitables para mantener sus niveles de rentabilidad. A sabiendas de que los posibles aumentos

proceso renegociador se encontró completamente desvirtuado a medida que fue desarrollándose. La reestructuración de la deuda argentina con los acreedores privados convirtió a los servicios públicos en “moneda de cambio” para acceder a la asistencia internacional. Tanto los gobiernos de aquellos países con participación en los consorcios como los organismos internacionales de crédito ejercieron importantes presiones para mantener las condiciones de privilegio que habían tenido las empresas. En lugar de encarar un proceso de renegociación integral, se pasó a considerar la adecuación parcial de los contratos mientras durase la emergencia económica. En este sentido fue que se establecieron excepciones para algunos servicios (Correo Argentino S.A. y Aeropuertos Argentinas 2000 S.A.) y, aunque finalmente quedaron sin efecto, también se dispusieron subas tarifarias a pesar de que las renegociaciones no habían concluido.

Producido el cambio de gobierno en mayo de 2003, el presidente Néstor Kirchner prorrogó el plazo para realizar las revisiones contractuales hasta el 31 de diciembre de 2004 (Ley n° 25.790). A diferencia de la norma que la precedió, dispuso que “los acuerdos de renegociación [podrían] abarcar aspectos parciales de los contratos de concesión o licencia, contemplar fórmulas de adecuación contractual o enmiendas transitorias del contrato, incluir la posibilidad de revisiones periódicas pautadas así como establecer la adecuación de los parámetros de calidad de los servicios” (Art. n° 3). Estos acuerdos quedaron *ad referendum* del CN que, una vez cerrado los nuevos contratos, tendría un máximo de sesenta días para aprobar o rechazar la totalidad de lo pactado, pero sin introducir modificaciones. Se estableció la posibilidad de que los acuerdos se ratificaran sin la manifestación expresa de las Cámaras. Dicho mecanismo está prohibido por la Constitución Nacional (Art. n° 82), que excluye en todos los casos la sanción tácita o *facta*. Con la sanción de Ley n° 25.820 se extendió, también hasta fines de ese año, la vigencia de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario²⁹.

La CRCOSP fue reemplazada por la Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos (UNIREN), mediante el Decreto n° 311/03. A diferencia de su predecesora, fue presidida conjuntamente por el ME y el ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPYS), y no contó con el representante de los usuarios y consumidores. A pesar de esta conformación bicéfala, la necesidad de incrementar las obras de infraestructura vinculadas a los

que el gobierno accedería a otorgarles no cubrirían sus expectativas, propusieron diferentes alternativas (la implementación de un seguro de cambio, la condonación de multas, etc.) para superar una situación que definían como altamente comprometida, entre otras cosas, a raíz de las abultadas deudas en dólares que habían contraído con entidades financieras durante la vigencia de la Convertibilidad. La vulneración de la seguridad jurídica también era señalada, pues las normas contractuales en vigor habían sido alteradas. En su mayoría iniciaron demandas ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), a fin de sumar una vía de acción contra el Estado argentino.

²⁹ Posteriormente se dispuso la prórroga de esta norma, sancionándose las Leyes n° 25.972, 26.077, 26.204, 26.339, 26.456, 26.563. Se incluyó también la extensión del plazo de la renegociación contractual.

servicios públicos llevó a que, en los hechos, el MPFIPYS adquiriera mayor injerencia en las renegociaciones. El ministro Julio De Vido se convirtió en el principal interlocutor gubernamental ante las privatizadas.

Al inicio de la gestión de Kirchner persistieron los condicionantes generados por el proceso de renegociación de la deuda argentina. Sea por las presiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) o por las de algunos países del Grupo de los 7, la política gubernamental en materia de servicios públicos permaneció subsumida a la negociación por el default. Superado este proceso y dado el pago anticipado de la deuda con el FMI (enero de 2006), dicha política encontró menos limitaciones. Al reducirse la influencia de este organismo y demás actores externos en el proceso renegociador, las decisiones del gobierno adquirieron mayor autonomía, aunque no constituyeron una política uniforme. Desde la asunción de Cristina Fernández de Kirchner en 2007 hasta la actualidad, se han mantenido los lineamientos trazados por su predecesor, permaneciendo la UNIREN al frente del proceso.

A noviembre de 2010, de los sesenta y cuatro contratos sujetos a renegociación: dieciocho fueron resueltos por finalización, rescisión o exención; treinta y cuatro fueron acordados y se ratificaron por decreto; cuatro estaban en proceso de aprobación por parte del PEN; tres constituían acuerdos transitorios y cinco continuaban en proceso de renegociación. De los dieciocho contratos resueltos, uno fue excluido de la renegociación (terminal de ómnibus de Buenos Aires), doce fueron relicitados (corredores viales) y cinco finalizaron con la rescisión contractual. Estos fueron los casos de: Correo Argentino S.A., Transportes Metropolitanos Gral. San Martín S.A., Gral. Belgrano Sur S.A. y Gral. Roca S.A. y Aguas Argentinas S.A. (AYSA) (UNIREN, 2010).

En la medida en que los consorcios privados pudieron mantener la prestación, el Estado no intervino directamente en la gestión. Esos servicios conservaron las condiciones de funcionamiento establecidas en la década del noventa sin que fueran puestas en discusión. Ante el nuevo escenario macroeconómico, algunas de las firmas de capital extranjero integrantes de los consorcios decidieron transferir sus acciones a otras empresas extranjeras o nacionales³⁰. En otros servicios, debido a los problemas existentes en las empresas, y con ello en las prestaciones brindadas, la presencia estatal cobró relevancia a partir de reasumir las operaciones. En su mayoría estos servicios fueron constituidos como sociedades anónimas. El recurso a la reestatización fue utilizado en última instancia, ya que se buscaba que las compañías privadas continuasen con la prestación y que el Estado solo se hiciera cargo de las inversiones en infraestructura. De acuerdo a los datos disponibles, entre 2003 y 2008 la inversión pública aumentó un 313 % (de AR\$ 2.825 millones en 2003 se pasó a AR\$ 11.662 millones en 2008) (DPIPYEP, 2010). Las obras ejecutadas por el MPFIPYS para la mejora de los servicios públicos no quedaron al margen de esta expansión de la inversión. En obras viales la ejecu-

³⁰ Para un análisis más exhaustivo de estos “cambios de manos” en las privatizadas, ver Azpiazu & Bonfiglio (2006).

ción creció catorce veces respecto de 2003 (de AR\$ 477 millones pasó a AR\$ 6698 millones), las de saneamiento e hídricas se incrementaron sesenta y tres veces (de AR\$ 20 millones pasó a AR\$ 1264 millones) y cuatro veces (de AR\$ 237 millones pasó a AR\$ 928 millones), respectivamente. En materia energética, la inversión en diversas obras creció treinta y nueve veces respecto de 2003 (de AR\$ 131 millones pasó a AR\$ 5102 millones), en líneas de alta tensión esta se incrementó en seis veces en relación a 2004 (de AR\$ 91 millones se pasó a AR\$ 495 millones) y respecto de gasoductos y obras de generación el crecimiento fue de treinta y ocho veces más que en 2005 (de AR\$ 42 millones pasó a AR\$ 1580 millones). La inversión en infraestructura ferroviaria creció catorce veces desde 2004 (de AR\$ 68 millones a AR\$ 959 millones) (MPFIPYS, 2009).

En materia de tarifas el PEN evitó trasladar el impacto de los aumentos tarifarios a los consumidores residenciales, por lo que, cuando existieron las subas, estas recayeron sobre los grandes usuarios. Asimismo, la demora en la implementación de los aumentos buscó contener una posible alza en el índice inflacionario y resguardar principalmente el poder adquisitivo de los sectores de más bajos recursos. Ligado a esta cuestión se implementó un régimen de subsidios que fue incrementándose significativamente desde 2003³¹. ASAP (2010) señala que en concepto de subsidios a sectores económicos, el gasto efectuado en 2010 (AR\$ 48.032 millones) fue de un 47% más que en 2009 (AR\$ 32.682 millones). Específicamente este aumento fue impulsado por los subsidios otorgados al sector energético que representaron el 54% del total. A 2010, dicho sector recibió subsidios por un 63% más que en 2009, de AR\$ 15.944 millones pasó a AR\$ 26.022 millones. Las asignaciones al transporte (participaron en un 28% del total de los subsidios) crecieron en 2010 un 23% más que el año anterior (de AR\$ 10.849 millones a AR\$ 13.306 millones). Empresas públicas no vinculadas a estos sectores recibieron un 79% más de aportes que en 2009, destacándose el monto otorgado a la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos S.A (AYSA) (AR\$ 1.854 millones, un incremento del 24% respecto de 2009).

En cuanto a la cuestión regulatoria, durante este período la propuesta de establecer un marco regulatorio único estuvo más orientada a atender compromisos económicos, ajenos a la problemática de los servicios públicos, que a superar las deficiencias heredadas de los noventa. Por sobre esta necesidad se privilegió la negociación de la deuda argentina y, superada esa situación, no se avanzó en la resolución de los asuntos surgidos en materia regulatoria.

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

³¹ Wainer (2011) señala que estos factores, junto a la mayor demanda de servicios por el crecimiento de la economía, permitieron que las privatizadas logaran en 2005 niveles de rentabilidad superiores a los del inicio de la crisis de la Convertibilidad.

Kirchner, esta cuestión continuó presente en la agenda de negociaciones con el FMI, por lo que se le asignó a la UNIREN la tarea de elaborar “un Proyecto de Marco Regulatorio General para los Servicios Públicos correspondientes a la jurisdicción nacional; que [contemplara] las condiciones básicas genéricas para todos los sectores” (Decreto n° 311/03 Art. n° 1, inciso d).

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

Tampoco se revisaron los marcos que se habían dispuesto por decreto ni se dieron respuestas precisas respecto de la situación institucional de los entes reguladores. La mayoría de ellos fueron intervenidos y, a diferencia de lo establecido en sus respectivas normativas, el nombramiento de las autoridades no se realizó por concurso público de antecedentes ni con la participación del CN en los casos requeridos, sino que fueron designados por el PEN³². Primó así una gestión centralizada, en la que se estableció directa o indirectamente la concentración de funciones regulatorias en el MPFIPYS. La regulación de los servicios adquirió, incluso formalmente en algunos casos, una mayor cercanía al poder político y, con ello, una mayor discrecionalidad. Este punto no debería ser cuestionado *per se* sino ser discutido dentro de un contexto más amplio, donde la participación e intervención estatal en el sector tiende a incrementarse a través de las inversiones en infraestructura y el monto asignado en concepto de subsidios. Es en este sentido que está pendiente la definición de una clara política estatal donde el contralor normativo y social —cual sea la forma

³² Siguiendo lo señalado por ACIJ (2008), el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) fue intervenido en el año 2007 (Decreto N° 571/07) y continúa en esa situación hasta la actualidad (Decreto N° 692/11). En el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) no se cumplió con la selección por concurso público ni participó el CN en el nombramiento de las autoridades. Respecto del sector de agua y saneamiento, desde la creación del nuevo Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), en junio de 2007 y hasta septiembre de 2008, su Directorio estuvo a cargo del representante del Estado Nacional. Por su carácter tripartito debía estar integrado también por los representantes de los gobiernos de la Ciudad Autónoma y de la Provincia de Buenos Aires. Hacia fines de 2008 se incorporó el representante de la Ciudad de Buenos Aires, pero permanece pendiente el nombramiento del de la Provincia de Buenos Aires. Tanto la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) como la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) se encuentran intervenidas por el PEN, la primera desde 2001 (Decreto N° 454/01) y la segunda desde 2002 (Decreto N° 521/02). En ambos casos, los plazos de las intervenciones fueron prorrogados en sucesivas oportunidades sin fijarse el momento de su culminación.

que adquiriera (centralizada o descentralizada)— se conciba como condición para garantizar el buen funcionamiento de los servicios.

En síntesis, el período de posconvertibilidad suscitó nuevos interrogantes respecto de dos cuestiones: 1) la sustentabilidad económica de los servicios en el mediano y largo plazo y 2) la política regulatoria a implementar. La reestatización no solo mostró una mayor presencia estatal en algunos servicios, sino también las deficiencias y el agotamiento del esquema vigente. Aun cuando se tornó más que necesario replantear el rol estatal en esos servicios, y discutir las condiciones de regulación y asignación de subsidios en aquellos que se encontraban en manos privadas, no se presentaron definiciones precisas al respecto. Hasta el momento persiste un esquema híbrido donde conviven herramientas, dinámicas y deficiencias heredadas de los noventa con la participación más activa del Estado en el desenvolvimiento del sector. Es en este sentido que se torna indispensable buscar la mejor manera de readecuar las tarifas (sin dejar de lado la protección de los sectores más vulnerables), para que gradualmente pueda acotarse la centralidad que los aportes estatales poseen sobre el desempeño de las empresas.

El servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires: de la descentralización a la reestatización

Tras haber caracterizado en términos generales el accionar estatal en materia de servicios públicos durante las diferentes etapas consignadas, este apartado tiene como propósito profundizar dicho análisis a partir de la presentación de lo acontecido en un servicio específico: el de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Antes de abordar el caso, es necesario introducir algunas cuestiones referidas al sector. Hasta mediados de los ochenta, OSN estuvo a cargo de los servicios de agua potable y cloacas en la mayor parte del territorio nacional, garantizando la cobertura en aquellas regiones menos desarrolladas. A partir de esa década, y como consecuencia de las constantes crisis de financiamiento del Tesoro Nacional, esta situación cambió, pues se dispuso la descentralización de los servicios hacia las provincias. El primer paso en este proceso se dio en 1977, cuando en el presupuesto de ese año se determinó que las provincias debían solventar el déficit originado por la explotación y la concreción de obras que se realizaran en sus jurisdicciones. No obstante, las provincias incumplieron sus compromisos y OSN contrajo un progresivo endeudamiento, que hacia 1979 ascendió a 350 millones de dólares. Dada esta situación y en el marco del proceso de descentralización que ya se describiera, se dispuso, a partir del 1 de enero de 1980, la división de la compañía en 161 sistemas de agua potable y cloacas que fueron transferidos a las provincias³³. OSN quedó a cargo exclusivamente de la prestación en la Ciudad de Buenos Aires y en trece partidos del conurbano bonaerense.

³³ Se establecieron desde empresas provinciales hasta organismos centralizados de la administración provincial y, en algunos casos, la municipalización de los servicios.

Contrariamente a lo enunciado, y como correlato de una acelerada crisis estatal, con la descentralización se inició un proceso de degradación del servicio en todo el país —caída de las inversiones previstas, reducción del mantenimiento y baja calidad del agua—, que a la vez hizo imposible responder al incremento de la demanda. En un contexto con profundos problemas de financiamiento para el sector, no solo se afectó la operación y el mantenimiento de los servicios existentes, sino que disminuyeron abruptamente los niveles de inversión. “La relación entre la inversión en infraestructura sanitaria, respecto a la inversión bruta, se redujo durante el período 1981-1993 al 0,56% lo que manifiesta un deterioro progresivo, si se la compara con el valor de 1,5% como promedio anterior a 1970” (Rey, 2000: 124). Esta desinversión pudo comprobarse a partir de la suspensión de grandes obras básicas y de una expansión financiada exclusivamente por los aportes de los nuevos usuarios. La evolución del servicio en todo el país mostró durante la década del ochenta un incremento insuficiente en la cobertura de agua potable y cloacas. Respecto del objetivo propuesto para 1991 (80%), solo el 65,2 % de la población del país accedió a los servicios de agua potable. La brecha se acrecentó todavía más en relación a los desagües cloacales, pues el 37% alcanzado distó ampliamente del 70% proyectado (COFES, 2004). Sin posibilidades de obtener financiamiento a causa de la crisis fiscal, el sistema colapsó.

En lo que refiere particularmente a OSN, aun cuando había contribuido a solventar estos déficits, lo hizo “al costo de un proceso de descapitalización y de no inversión [en el área metropolitana]” (OSN, 1983: s/d). Al finalizar la década registraba importantes deficiencias, el 79% de las cañerías instaladas estaban amortizadas, teniendo algunas más de sesenta años (FIEL, 1999). Con respecto a 1980, la población metropolitana cubierta con agua potable había crecido tan solo un 1%. En 1991 un 70% tenía acceso a este servicio, mientras que un 58% al de desagües cloacales (3,8 % más que en 1980) (FIEL, 1999). Asimismo, tal como señalan Azpiazu y Forcinito (2004), había un elevado nivel de obsolescencia tecnológica en materia de tratamiento de efluentes, la demanda en los meses de verano no estaba bien atendida, existía un considerable deterioro en la calidad del agua entregada, el sistema de macro y micromedición era deficiente (alcanzaban al 15% de las conexiones), y se presentaba una importante desactualización catastral.

En materia tarifaria había sufrido también un considerable deterioro que no le permitía atender las necesidades del servicio prestado. “[...] tomando 1960 como año base, en 1985 las tarifas reales se habían incrementado en un 7% para el conjunto de las empresas públicas, mientras que las recibidas por OSN habían disminuido en el mismo período en un 81% [...] la reducción en el índice de cobrabilidad que soportaba dicha empresa [...] agravaba los problemas generados por el descenso en el nivel de ingresos de la firma estatal” (FIEL, 1999: 544). Se sumaba a esto las deudas que las provincias y el Tesoro Nacional mantenían con la empresa, a raíz de los servicios que había prestado hasta que se efectivizaron los traspasos. La transferencia le ocasionó a OSN un elevado perjuicio financiero, pues debió atender, con fondos propios, erogaciones por cuenta de las provincias sin que el Tesoro contribuyera a regularizar esa situación.

Como se observa, el servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires no quedó exento de la dinámica iniciada en 1976. Al costo de haber deteriorado la gestión de OSN y con ello la prestación, el proceso de descentralización implementado en 1980 propició y encontró, en la nueva década, las condiciones para culminar en la concesión del servicio a manos privadas.

Fue así como, en el marco del proceso de privatizaciones de los noventa, el servicio fue intervenido y se dispusieron una serie de aumentos tarifarios para hacer más atractiva la oferta de cara a su concesión³⁴. Desde el 1 de mayo de 1993, y por 30 años, se adjudicó mediante licitación pública la concesión integral del servicio a Aguas Argentinas S.A. (AASA)³⁵. Se conservó la integración vertical y horizontal de OSN por lo que la prestación se concesinó bajo un régimen monopólico sin segmentarse la producción de la distribución de agua potable, ni separarse la generación y la distribución del agua del servicio de desagüe cloacal.

Durante la vigencia de la Convertibilidad, la gestión de AASA presentó considerables irregularidades: baja calidad del agua entregada³⁶, incumplimiento de las inversiones previstas y con ello, de las metas de expansión del servicio, entre otras. Si bien existieron causas suficientes para rescindirle el contrato, la regulación estatal resultó funcional a sus intereses pues las medidas adoptadas mejoraron sus condiciones de negocios.

En cuanto a los incumplimientos de las metas y objetivos de inversión, puede señalarse que el grado de ejecución en el primer quinquenio (1993-98) fue solo del 58%. En el segundo (1999-2003), las inversiones realizadas en los años 1999 y 2000 se correspondieron en su totalidad con las previstas, pues se retrasó en dos años la revisión de las metas y fueron aprobadas *ex-post*. En el 2001 el grado de ejecución fue del 62%, mientras que en el 2002 caería al 19%. La empresa ejecutó en 2001-02 el 37% de las inversiones comprometidas. Para el período 1993-2002, la expansión de la cobertura del servicio de agua potable no alcanzó las metas previstas, solo llegó a cubrir a un 79% de los habitantes frente al 88% estipulado en

³⁴ “En febrero de 1991 [el gobierno] otorgó un aumento del 25% para compensar la alta inflación de los dos primeros meses de aquel año. En abril de 1991 (momento en que se fijó el tipo de cambio y comenzó un proceso acelerado de baja de la tasa de inflación) hubo un aumento adicional del 29%. En abril de 1992 se incluyó el IVA (inicialmente del 18%, que pasó al 21% en abril de 1995), que por la legislación impositiva argentina no corresponde aplicar a los servicios de agua y saneamiento si la proveedora es estatal o cooperativa, pero sí sobre sociedades anónimas. Se otorgó un aumento adicional de tarifa del 8% antes de la privatización” (Ferro, 2000: 10).

³⁵ Estaba integrada por Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (25,4%), la Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (12,6%), Mèller S.A. (10,8%), el Banco Galicia y Buenos Aires (8,1%), la Compagnie Generale des Eaux S.A. (7,9%), la Anglian Water Plc (4,5%) y un 10% en manos de los trabajadores por el Programa de Propiedad Participada.

³⁶ Entre los incumplimientos en los niveles de calidad comprometidos pueden destacarse: a) nitratos en el agua de red: incumplimiento presente desde el tercer año hasta el octavo; b) exceso de concentraciones de cromo, plomo, mercurio y arsénico en el agua de red: se detectaron en el cuarto año de concesión. Fueron corregidas en los años siguientes pero los niveles de arsénico permanecieron elevados, motivando una nueva sanción en el quinto año. Si bien a partir de esta nueva sanción no se registraron anomalías en la red, persistían en agua a la salida de algunos pozos; y c) bacterias coliformes en el agua de red: se detectaron en el octavo año. Su presencia dio cuenta de deficiencias estructurales y operativas no atendidas por la empresa (ETOSS, 2003).

el contrato. En el servicio de cloacas se alcanzó el 63% de cobertura frente al 74% previsto. El tratamiento de efluentes cloacales presentó su mayor incumplimiento en el tratamiento primario de aguas servidas: del 74% comprometido solo alcanzó el 7%. Las inversiones en rehabilitación y renovación no fueron eficaces para mejorar los niveles de pérdida. Este problema repercutió en casi el 70% de la red con una baja en la presión del agua provista (ETOSS, 2003).

No obstante, la rentabilidad de AASA fue muy elevada entre 1994 y 2001. Vinculada directamente con el carácter funcional de la regulación implementada, registró en promedio una tasa de beneficio sobre el patrimonio neto del 20% que ampliamente superó al 11,21% que había proyectado en la oferta y a los valores aceptados en otros países³⁷. Dicho resultado fue posible, entre otras cuestiones, por el incremento sistemático de las tarifas. A pesar de que en el contrato de concesión se había prohibido efectuar aumentos tarifarios durante los primeros diez años de prestación (solo se autorizaban rebajas), se desarrollaron sucesivas renegociaciones que los posibilitaron. Para el total del período 1993-2002 se registró un aumento del 88%, en el que mucho influyeron los diferentes cargos fijos que fueron incorporándose. La factura promedio de AR\$ 14,56 en mayo de 1993, llegó a AR\$ 27,40 en enero de 2002 (ETOSS, 2003). Asimismo, la empresa desplegó una política sistemática de endeudamiento a un nivel mucho mayor del previsto en la oferta. Más que apalancar inversiones, esta política viabilizó un importante ciclo de especulación financiera por la vía del diferencial de tasas en el mercado financiero local y el internacional, y el seguro de cambio asociado al régimen de Convertibilidad. A partir de 2002, esta situación de endeudamiento expuso a AASA a una debilidad extrema. Al respecto, Azpiazu et al. (2005) señalan que aunque tenía ingresos totales por aproximadamente 220 millones de dólares (enero de 2002), su deuda externa era de alrededor de 650 millones de dólares (casi veinte veces su patrimonio neto) con compromisos de pagos por 215 millones de dólares en ese mismo año y por 109 millones en 2003.

En cuanto a las cuestiones regulatorias, dadas las condiciones de diseño³⁸ establecidas en el marco regulatorio y la dinámica desarrollada en torno al servicio, el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), organismo regulador a cargo, vio restringida su autonomía e independencia respecto de AASA y del PEN. Por una parte, encontró dificultades en el ejercicio de su capacidad sancionatoria pues esta quedó restringida a la exclusiva aplicación de multas sin contemplarse otro tipo de incentivos para que AASA cumpliera con sus obligaciones. La empresa apeló de manera recurrente las sanciones aplicadas, por lo que se generaron prolongados y complejos procesos administrativos que a su vez fueron convalidados por el PEN. Estos procesos, junto a las reiteradas renegociaciones contractuales, se

³⁷ EE.UU. (entre el 6,5% y el 12,5%), Gran Bretaña (entre 6% y 7%) y Francia (6%) (Phillips, 1993).

³⁸ Creación del ETOSS por decreto, designación de los cargos directivos a propuesta de las jurisdicciones involucradas y sin restricción legal respecto de un empleo anterior o posterior vinculado a AASA, financiamiento a partir de una tasa fija sobre la tarifa y regulación de una única empresa sin competencia real ni potencial.

alejaron de la órbita estrictamente técnica. Así, la mayoría de las penalidades fueron resueltas directamente por las autoridades políticas³⁹ y las reconfiguraciones contractuales fueron producto de la captura de las autoridades regulatorias.

En síntesis, los crecientes incumplimientos en relación a las metas de calidad y expansión del servicio e inversiones comprometidas constituyeron los rasgos distintivos de la concesión. Las constantes modificaciones normativas desnaturalizaron las cláusulas contractuales originales, permitiendo sucesivos aumentos tarifarios que superaron los de los precios locales. Justificada en la necesidad de financiar inversiones, que finalmente no se concretaban, la evolución creciente de las tarifas favoreció el incremento de los ingresos y la rentabilidad de AASA. Los problemas presentados en el desempeño regulatorio del ETOSS estuvieron vinculados a las características de su diseño pero fundamentalmente a la cooptación bifronte consumada por AASA y el PEN, cuyos intereses confluyeron. Esta “fallas” regulatorias no hicieron más que perjudicar a usuarios y consumidores.

En el período de la posconvertibilidad, y mientras se desarrolló la renegociación de la deuda externa argentina, la revisión de las condiciones irregulares en la que AASA operaba el servicio se vio en parte relegada ante la necesidad de lograr una solución favorable respecto de la situación de *default*. La firma de un acta acuerdo (mayo de 2004)⁴⁰ constituyó la cristalización de ese objetivo, pues el PEN buscó asegurar ciertos beneficios empresarios a cambio del apoyo del gobierno francés en el Directorio del FMI⁴¹. Vencida este acta acuerdo y coincidiendo con la resolución del canje de la deuda, el proceso renegociador entró en una etapa de discrepancias y parálisis. El congelamiento tarifario y las nuevas condiciones contractuales propuestas por el PEN (financiamiento, diseño y ejecución de obras en manos estatales) resultaron poco convenientes para AASA. Al no poder mantener las ventajas obtenidas durante los noventa, perdió interés en la gestión del servicio. Su desinterés no solo estuvo relacionado con esos posibles cambios y los desfavorables resultados económico-financieros tras el fin de la Convertibilidad, sino también con la reestructuración empresaria que Suez, la accionista mayoritaria, estaba desarrollando a nivel internacional y con su «apuesta» a una resolución positiva de la demanda ante el CIADI.

³⁹ Esta cuestión se profundizó considerablemente en los años 1998 y 1999, cuando la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNYDS), dependiente del PEN, se constituyó en la autoridad de aplicación y asumió también las funciones del ETOSS en materia de política tarifaria y en la determinación de los planes de obras.

⁴⁰ El establecimiento del acta acuerdo permitió plantear un horizonte formal de un año, sobre el cual establecer condiciones de prestación y fijar los puntos a negociar para poder avanzar. Fue también útil para plantear un paréntesis en la demanda iniciada por AASA ante el CIADI. El acta fue presentada ante el tribunal como un documento que abría la posibilidad de componer el contrato de común acuerdo.

⁴¹ Junto a los organismos internacionales de crédito, el gobierno francés respaldó a AASA durante la renegociación. Su embajador, Francis Lott, participó de casi todas las reuniones referidas a la situación de la empresa. Su canciller, Dominique De Villepin, visitó la Argentina en dos oportunidades.

Frente a la imposibilidad de arribar a un nuevo acuerdo con AASA o de encontrar nuevos inversores, el PEN tuvo que hacerse cargo del servicio. La deuda empresaria y la necesidad gubernamental de no aumentar las tarifas afectaron negativamente las condiciones para una posible transferencia. La renegociación culminó en marzo de 2006, cuando el gobierno le rescindió el contrato. Fundamentando su decisión en la guarda de los intereses y la salud de los usuarios, el PEN procuró que la medida no fuera considerada un fracaso en la renegociación. Los elementos considerados al momento de rescindir el contrato (exceso de nitratos y falta de cobertura) habían estado presentes a la firma del acta acuerdo de 2004. No obstante, solo fueron considerados causales de rescisión cuando no encontró otra alternativa respecto de la gestión del servicio.

Si bien con la firma del acta acuerdo el ETOSS pudo lograr algunos avances en materia regulatoria y de control⁴², la influencia del PEN en su accionar se mantuvo. De acuerdo a cómo iba evolucionando la renegociación, el ETOSS atenuaba o reforzaba el contenido crítico de sus informes y el carácter sancionatorio de sus disposiciones. Con el cambio en la estrategia renegociadora de AASA, la colusión de intereses mantenida entre la empresa y el PEN, durante la década del noventa y en los primeros años de la siguiente, dejó de presentarse. Esto se evidenció, entre otras cuestiones, en las críticas que AASA realizó al desempeño del ente. Señaló que fue damnificada por el “acoso o persecución regulatoria” implementado por el ETOSS en apoyo al accionar del PEN. Asimismo, la independencia del ente se vio afectada cuando debió dejar sin efecto una resolución que contravenía los argumentos del decreto rescisorio. Unos meses antes el ETOSS había reconocido la disminución en los niveles de nitratos en el agua y dispuesto una reducción en el monto de las sanciones aplicadas.

En cuanto a la reestatización del servicio, la participación estatal en AYSA⁴³ se evidenció claramente a partir del incremento en las transferencias e inversiones recibidas por la empresa. A diciembre de 2010, las transferencias corrientes representaron el 53% de sus ingresos totales. Fue así como pudo afrontar sus gastos, pues sus ingresos de operación solo le alcanzaban para cubrir el 49% de estos. Las transferencias de capital también presentaron un aumento significativo en el período 2006-10. Este último año registró un valor treinta y tres veces mayor que el monto dispuesto al inicio de la gestión pública (de AR\$ 9.150.000 pasó a AR\$ 296.577.000). De esta manera, la totalidad de las obras han sido efectuadas exclusivamente con estos aportes transferidos. En 2009 la inversión ejecutada creció un 384% respecto del valor registrado en 2007 (de AR\$ 10.559.000 pasó a AR\$

⁴² A fin de verificar el cumplimiento de lo acordado en ese documento, los controles instrumentados le permitieron efectuar un seguimiento sistemático y pormenorizado de la gestión empresaria que no había podido lograr hasta ese momento. Entre otras cuestiones, pudo verificar la proyección financiera de la empresa y contar mensual y trimestralmente con la información necesaria para controlar el cumplimiento del plan de obras.

⁴³ AYSA fue creada como una sociedad anónima con control estatal (Ley n° 26.100). El 90% de sus acciones quedó a cargo del Estado, bajo la titularidad del MPFIPYS (capital intransferible) y el 10% restante en poder de los trabajadores adheridos al Programa de Propiedad Participada.

338.970). En lo que refiere al nivel de endeudamiento sobre el patrimonio neto, este pasó de 100,30 % en 2008 a 110,06% en 2009, mostrando una nueva suba a pesar del 150% presentado en 2006 (Informe Anual y ejecución presupuestaria de AYSA).

Si bien estos datos dan cuenta de un mayor compromiso con el desarrollo del servicio, es preciso que se procure una readecuación paulatina de las tarifas, pues estas permanecen congeladas desde enero de 2002. De este modo, la prestataria podrá afrontar sus gastos recurriendo en menor medida a los aportes estatales. Más allá de considerar la protección de los sectores más vulnerables a la hora de planificar futuros aumentos, también deben generarse cambios en los criterios de tarifación a fin de incentivar una mayor racionalidad en el uso del recurso. La implementación efectiva de un sistema de micromedición en el que se considere el poder adquisitivo de los usuarios no solo evitará el despilfarro asociado a la existencia de tarifas muy bajas, sino que propiciará un acceso más equitativo al servicio.

Este cambio en la gestión conllevó el establecimiento, en febrero de 2007, de un nuevo marco regulatorio (Ley n° 26.221) que resultó ser una ambigua readaptación del anterior. Se estableció un régimen de múltiples autoridades que presenta superposiciones de facultades y funciones entre los organismos y entes diseñados, y a la vez, tiende a la centralización de competencias en el MPFIPYS. Esta situación pone en cuestión la independencia de esos entes. El ERAS posee menos facultades que el ETOSS, pues solo conservó funciones de control. Dentro de sus competencias no figuran el establecimiento de las tarifas ni la fijación y modificación de las metas de expansión del servicio. Tampoco tiene potestad para sancionar a AYSA. Estas funciones fueron asumidas por la Subsecretaría de Recursos Hídricos del MPFIPYS. Puntualmente, las metas de expansión son fijadas por otro ente creado, la Agencia de Planificación (APLA), cuya presidencia es detentada por el subsecretario de Recursos Hídricos.

En suma, la nueva responsabilidad asumida por el Estado respecto de la prestación dejó atrás la conceptualización del servicio vinculada al fin de lucro. No obstante, se mantienen el mismo régimen tarifario y los cargos fijos que incorporan un componente altamente regresivo a la tarifa. En relación a la cuestión regulatoria, persisten los problemas de diseño e implementación del esquema anterior, aunque adquirieron una nueva significación. Las deficiencias en los marcos y entes constituidos ya no resultan funcionales a los intereses económicos de AASA, aunque sí continúan afectando la capacidad de contralor sobre la nueva prestataria.

Consideraciones finales

Desde 1976 hasta la caída del régimen de Convertibilidad, el derrotero trazado en relación al rol del Estado argentino respecto de los servicios públicos mostró una significativa continuidad e, incluso, su profundización. El propósito de limitar la participación estatal en el sector se inició con la descentralización de las prestaciones, paso previo para que se llevara adelante su privatización. Una década después,

este plan se plasmó en un amplio proceso de reforma estatal que, entre otras medidas, se encargó de privatizar y concesionar los servicios con una premura inusitada. La escasez de inversiones, el alto nivel de incumplimientos y endeudamiento de las prestatarias junto a tarifas inadecuadas, constituyeron paradójicamente tanto los argumentos para justificar la reestructuración en el sector como los resultados obtenidos. Asimismo, muchos de los conglomerados empresarios consolidados con la política económica de la dictadura militar encontraron en este proceso nuevas oportunidades para sus negocios. La ausencia de una política general de regulación, junto a la funcionalidad de las restricciones de diseño y desempeño de los entes reguladores, garantizaron condiciones de privilegio para las prestatarias privadas, que obtuvieron ganancias extraordinarias en detrimento de los intereses de los usuarios.

Con el proceso de renegociación de los contratos de los servicios públicos privatizados, se presentó la posibilidad de replantear esta relación con las empresas privatizadas y superar las deficiencias regulatorias heredadas. Sin embargo, dichas potencialidades no se han concretado, por lo que aquella continuidad parece reafirmarse parcialmente. El impulso inicial dado a lo dispuesto por la Ley de Emergencia se fue diluyendo durante el transcurso de las renegociaciones. Aun cuando la disminución del peso de los compromisos externos (resolución del canje y cancelación anticipada de la deuda con el FMI) brindó a los gobiernos de Kirchner y de Fernández de Kirchner un escenario más propicio para discutir nuevas condiciones en el sector, estas no se han planteado.

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

A pesar de estas condiciones, la creciente participación del Estado en la economía desde 2003 ha marcado una importante ruptura con las dos etapas anteriores, pues lo reposicionó en un rol activo y no subsidiario respecto del sector. Ya no se limita a cuidar el funcionamiento del mercado sino que, como motor de las inversiones, se propone mejorar la calidad y expandir los servicios a futuro.

Bibliografía

ACIJ (2008). *La situación institucional actual en los entes de control de servicios públicos*. Buenos Aires, Argentina: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Programa de Servicios Públicos.

- ANDERSON, P. (2003). Más allá del neoliberalismo: lecciones para la izquierda. En E. Sader & P. Gentili (Comps.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (pp. 151-156). Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- ARMSTRONG, M. & SAPPINGTON, D. (2007). Recent Developments in the Theory of Regulation. En M. Armstrong & R. Porter (Eds.), *Handbook of Industrial Organization* (Vol. III) (pp. 1.557-1.687). Amsterdam, The Netherlands : North-Holland.
- ASAP (2010). *Informe de ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional*. Buenos Aires, Argentina: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.
- AZPIAZU, D. (2002). *Las privatizaciones en Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*. Buenos Aires, Argentina: CIEPP-OSDE.
- AZPIAZU, D. & BONOFILIO, N. (2006). Nuevos y viejos actores en los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad. Buenos Aires, Argentina: FLACSO-Área de Economía y Tecnología.
- AZPIAZU, D. & FORCINITO, K. (2004). Historia de un fracaso: la privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En D. Azpiazu, D. Catenazzi & K. Forcinito, *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 11-112). Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- AZPIAZU, D., & SCHORR, M. (2001). Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias. *Realidad Económica*, 184. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=690>
- AZPIAZU, D., SCHORR, M., CRENZEL, E., FORTE, G. & MARÍN, J. C. (2005). Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre futura. *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)*, año 22, 59, 45-67.
- BASUALDO, E., AZPIAZU, D., ABELES, M., ARZA, C., FORCINITO, K., PESCE, J. & SCHORR, M. (2002). *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias*. Avellaneda, Argentina: Editorial La Página S.A., Universidad Nacional de Quilmes Ediciones e Instituto de Estudios sobre Estado y Participación.
- BOCCO, A. & REPETTO, G. (1991). Empresas públicas, crisis fiscal y reestructuración financiera del Estado. En A. Bocco & N. Minsburg (Eds.), *Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la sociedad. Del Plan Austral a "Los Alsogaray"* (pp. 92-122). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Letra Buena.
- BONEO, H. (1983). *Government Control over Public Enterprises in Latin America*. Liubliana, país: International Center for Public Enterprises in Developing Countries.
- BONEO, H. & WATERHOUSE, E. (1990). Public Enterprise in Argentina: the Experience of the Radical Government 1983-89. En J. R. Heath (Ed.), *Public enterprise at the crossroad* (pp. 142-156). London, England: Routledge.
- BECKER, G. (1983). A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, 3, 371-400.
- CANELO, P. (2004). La política contra la economía: los elencos militares frente al programa económico de Martínez de Hoz. En A. Pucciarelli (Coord.), *Empresarios tecnócratas y militares* (pp. 219-312). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

- CASSAGNE, J. C., & ARIÑO ORTIZ, G. (2005). *Servicios públicos, regulación y renegociación*. Buenos Aires, Argentina: LexisNexis.
- COASE, R. (1970). The Theory of Public Utility Pricing and its Application. *Bell Journal of Economics*, 1, 112-128.
- COFES (2004). *Reorganización de la prestación del servicio de aguas y cloacas en Argentina. Reglas y principios básicos*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios (COFES).
- DEMSETZ, H. (1968). Why Regulate Utilities. *Journal of Law and Economics*, 11, 55-65.
- ESLAVA MEJÍA, M. (1999). *Una revisión de la literatura teórica y la experiencia internacional en regulación*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico.
- FERRO, G. (2000). El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación. *Texto de discusión N° 17*, 1-25. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Departamento de Economía y Finanzas, Universidad Argentina de la Empresa.
- FIEL (1999). *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- GERCHUNOFF, P. & CÁNOVAS, G. (1995). Privatizaciones en un contexto de emergencia económica. *Desarrollo Económico*, vol. 34, 136, 483-512.
- GONZÁLEZ MORAS, J. M. (2004). El concepto de servicio público. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 309, 185-210.
- LAFFONT, J. J. (1994). The new economics of regulation ten years after. *Econometrica*, vol. 62, 3, 507-537.
- LO VUOLO, R. (1998). ¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia. En R. Lo Vuolo & A. Barbeito, *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador* (pp. 15-97). Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- MAIRAL, H. (2003). El concepto de servicio público en el derecho argentino actual. En M. Ivanega (Coord.), *Servicio público, policía y fomento* (pp. 229-236). Buenos Aires, Argentina: RAP, Universidad Austral, Facultad de Derecho.
- MALJAR, D. (1998). El servicio público. La subsistencia de la *publicatio*. Tendencia hacia el modelo norteamericano. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 232, 87-98.
- NAHÓN, C. (2006). El estado del Estado. El desafío de los servicios públicos. *Realidad Económica*, 219, 8-32.
- NORTH, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- ORLANSKY, D. (1994). Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993). *Ciclos, año IV, vol. IV, 7*, 3-28.
- PELTZMAN, S. (1976). Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, vol. 19, 2, 211-240.
- PHILLIPS, C. (1993). *The regulation of Public Utilities: theory and practice*. Arlington, United States of America: Public Utilities Reports, Inc.

- PIRKER, E. (1991). Participación de las empresas estatales en la economía argentina. En A. Bocco & N. Minsburg (Eds.), *Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la sociedad. Del Plan Austral a "Los Alsogaray"* (pp. 68-89). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Letra Buena.
- POSNER, R. (1971). Taxation by Regulation. *Bell Journal of Economics*, vol. 2, 1, 22-50.
- POSNER, R. (1974). Theories of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 5, 2, 98-129.
- PUCCIARELLI, A. (2004). La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa. En A. Pucciarelli (Coord.), *Empresarios tecnócratas y militares* (pp. 99-172). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- REY, O. (2003). *El saneamiento en el área metropolitana: desde el Virreinato a 1993*. Buenos Aires, Argentina: Aguas Argentinas.
- RIVERA URRUTIA, E. (2004). Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, 2, 309-372.
- ROJZE, A. (1991). La funcionalidad de la política tarifaria en los planes de ajuste. Del Plan Austral al Plan Cavallo. En A. Bocco & N. Minsburg (Eds.), *Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la sociedad. Del Plan Austral a "Los Alsogaray"* (pp. 68-89). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Letra Buena.
- ROSS, S. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, vol. 63, 2, 134-139.
- SAPPINGTON, D. (1991). Incentives in Principal-Agent relationships. *The Journal of Economics Perspectives*, vol. 5, 2, 45-66.
- SCHVARZER, J. (1982). La economía argentina 1982: efectos de la política de privatizaciones. *Realidad Económica*, 47, 71-81.
- SCHVARZER, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires, Argentina: Hyspamérica.
- STIGLER, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2, 3-12.
- STIGLITZ, J. (2003). *La economía del sector público*. Barcelona, España: Antoni Bosch Editor.
- VISPO, A. (1999). *Los entes reguladores. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Norma.
- WAINER, A. (2011). Más allá del consejo monetario: grandes empresas. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 42, 164, 99-126.
- WILLIAMSON, O. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, vol. 22, 2, 233-261.

Leyes, Decretos y otras reglamentaciones

- Leyes n°: 20.558, 21.801, 22.639, 23.696, 23.697, 23.928, 25.561, 25.790, 25.820, 25.972, 26.077, 26.204, 26.221, 26.339, 26.456, 26.563.
- Decretos n°: 258/80, 293/02, 454/01, 521/02, 311/03, 571/07, 692/11.
- Resolución conjunta de los Ministerios del Interior y de Economía n°: 9 y 1332/79.
- Proyecto Legislativo n°: 0043-PE-04.

Documentos

- Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional: 16/01/2003, 10/09/03, 9/01/2004, 10/03/2004 [en línea]. Disponibles en: www.imf.org
- Dirección de Programación de la Inversión Pública y Evaluación de Proyectos (DPIPYEP). (2010). La inversión pública 2003-2009. Una herramienta para el desarrollo. Dirección Nacional de Inversión Pública de la Subsecretaría de Coordinación Económica, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- ETOSS (2003). Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A. (Nota UNIREN N° 73 del 15 de agosto de 2003).
- Informe anual y ejecución presupuestaria de Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPYS) (2009) Hacia el Bicentenario. Gestión 2008.
- Obras Sanitarias de la Nación (OSN). Panorama General 1983.
- Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) (1983). El control de las empresas públicas argentinas. Documento de Divulgación n° 7, Buenos Aires, Argentina: SIGEP.
- Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos (2010). Proceso de renegociación contratos de servicios públicos. Síntesis de gestión. Noviembre. Disponible en: http://www.uniren.gov.ar/sintesis_de_gestion.pdf

Diarios

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

Referencias de internet

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia: www.acij.org.ar
- Información legislativa del Ministerio de Economía: <http://infoleg.mecon.gov.ar/>
- Ministerio de Economía: www.mecon.gov.ar/
- Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos: www.uniren.gov.ar