



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

García Delgado, Daniel

Estado de la regulación y el control de los servicios públicos en la Argentina : balance y perspectivas



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.

Atribución - 2.5

<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

García Delgado, C. (2013). *Estado de la regulación y el control de los servicios públicos en la Argentina : balance y perspectivas*. *Revista de Ciencias Sociales* 13, 71-103. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1163>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Estado de la regulación y el control de los servicios públicos en la Argentina. Balance y perspectivas *

Daniel García Delgado **

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo realizar un balance de la regulación de los servicios públicos en la Argentina, su posible evolución y los desafíos que se presentan luego de la experiencia de más de una década de privatizaciones. En segundo lugar, plantear algunas propuestas que permitan responder a las actuales demandas de la población respecto de dichos servicios.

Para llevar a cabo estos objetivos, analizaremos tres etapas de la regulación, evaluando los aspectos positivos y negativos de un proceso complejo y aún inconcluso. La primera, más larga, coincide con el gobierno del Presidente Menem (PJ) durante la década de los '90. La segunda cubre los últimos dos años, con la Presidencia de De la Rúa (Alianza), cuyo período constitucional se vio abortado por una movilización popular. Y una tercera etapa, incipiente aún, que abarca el replanteo que se insinúa con el comienzo del gobierno transicional que surge luego del *default* y los estallidos sociales de diciembre del 2001 y el ascenso del Presidente Duhalde (coalición PJ-UCR), desig-

* El presente trabajo fue realizado en el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO (Sede Argentina), en el marco del Proyecto "El rol regulador del Estado postprivatizaciones", que cuenta con el apoyo del CONICET. Asimismo, fue presentado en el VI Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 25-29 de Noviembre de 2001.

** Director del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO (Sede Argentina). E-mail: dgarciad@flacso.org.ar.

nado por la Asamblea Legislativa y el congelamiento de las tarifas de servicios públicos por la Ley de Emergencia.

Para este análisis dejaremos de lado la perspectiva habitual en la literatura regulatoria (jurídica, económica o técnico-sectorial), que suele apuntar a distinguir tipos de fallas del mercado por falta de soluciones competitivas, en el caso de monopolios naturales, o de eficiencia óptima, por razones distintas a las de economía de escala (externalidades y asimetrías de información),¹ o a denunciar la influencia (entendida como negativa) de la política sobre las leyes “naturales” de la economía. Más bien, escogeremos un enfoque que pone énfasis en las *estrategias regulatorias* de los distintos gobiernos y en las asimetrías de poder entre empresas, estado y usuarios, dentro de un escenario configurado por instituciones, operadores y *lobbyistas* que actúan en el contexto de una fuerte pugna de intereses y de importantes influencias internacionales y mediáticas. Asimismo, nuestra perspectiva intenta vincular el concepto de regulación al de *bien común*, preguntándose en qué medida la regulación está asociada a una racionalidad que no solo debe velar por los intereses de los usuarios, consumidores y/o clientes y por la rentabilidad de las empresas, sino, en un sentido más amplio, por la protección de bienes públicos y derechos ciudadanos, teniendo en cuenta la incidencia de los servicios privatizados tanto en el perfil del desarrollo, en la distribución del ingreso como en la articulación espacial de la sociedad.

El bien común, en estos términos, es un ideal al que se tiende en el marco de una construcción colectiva no exenta de conflicto. Hace referencia a un valor político subordinado a una concepción ética que indica una exigencia propia de toda comunidad organizada: porque sin un mínimo de consenso sobre los valores últimos de la comunidad y sobre las reglas de

¹ Ver de Lahera P., Eugenio, “Políticas de Regulación”, en Barrionuevo, A., y Lahera, E. (eds.), *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*, CLAD, Buenos Aires, Eudeba, 1998, p. 12.

la coexistencia, que configure una cierta cultura homogénea y común, la sociedad corre peligro de desintegrarse o, cuanto más, de lograr su integración social únicamente mediante la fuerza.² Asimismo, en una época de globalización, esta preocupación –antes referida exclusivamente al plano nacional– comienza a extender la demanda de establecer responsabilidades sociales al sistema financiero y a empresas multinacionales, y de regular en un marco más amplio.³

De este modo prestaremos especial atención a las relaciones de poder que se generan entre empresas, estado y ciudadanos, entre el poder económico y el político, intentando verificar la hipótesis de que las tendencias predominantes en los últimos 12 años se han inclinado a favor del primero de los términos. Porque si bien el Estado Benefactor enfatizó unilateralmente la primacía de la política sobre la economía, al punto de llegar a cierta distorsión de la propia racionalidad económica, no es menos cierto el hecho de que en la nueva relación estado-sociedad, se produce una subordinación inversa. La globalización profundiza la dependencia de los gobiernos respecto de los grupos empresarios, de los organismos de crédito multilateral y del sistema financiero. Y si el denominado Estado de Bienestar Social tenía una mayor autonomía

² Ver de Matteuci, Nicola, “Bien común”, en Bobbio, Norberto y Matteuci, Nicola, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981 p. 164.

³ Como dice Riccardo Petrella (1997), “Se habla de sociedad mundial. ¿Es posible hablar de ésta sin hablar de bien común mundial? [...] “En los últimos veinte años, tanto en Bélgica como en Italia, en Estados Unidos como en Japón, en Francia como en Corea del Sur, en los últimos veinte años nuestras sociedades, en grados diferentes, obedecen cada vez más a concepciones y políticas destructoras del bien común, que han hecho de los valores y criterios propios de la economía de mercado capitalista la referencia exclusiva y la medida de lo bueno, lo útil y lo necesario. El predominio de estas concepciones y políticas esta en vías de hacer que gane el mercado, sobre todo los intereses legítimos pero particulares de la empresa privada, y de hacer que pierda la sociedad”, en *El bien Común. Elogio de la solidaridad*, Temas de Debate, Madrid, p. 11 Ver también de Noam Chomsky (2001), *El Bien Común*. Entrevistas por David Barsamian, México, Siglo XXI.

en relación a los intereses de los grupos económicos privados, en virtud del principio según el cual debía emanciparse de los influjos económicos privados mediante la conformación de una sólida base de poder económico propio, en los últimos doce años la política de privatizaciones volcó la balanza en forma abrupta en favor de la propiedad privada y del poder de los mercados. Y esta inversión afecta la capacidad regulatoria del sector público, con la consecuencia de que los derechos de los usuarios, si bien protegidos por diversas normas legales, pueden ser conculcados en la práctica.

Con los conceptos de *regulación* y *control*, hacemos referencia no sólo a la labor de superintendencias, auditorías y agencias especializadas, y principalmente de los “entes” reguladores (regulación *strictu sensu*), sino, más profundamente, a la capacidad efectiva del estado para regular las empresas en función del bien común, y no exclusivamente como medio de promover la competencia para aumentar la eficiencia individual y agregada.⁴ En resumidas cuentas, se trata de responder a los siguientes interrogantes: las privatizaciones, ¿se realizaron con o sin control? ¿Cuán eficaces resultaron los mecanismos de regulación instrumentados para el logro de ese objetivo? Y finalmente, ¿qué podemos hacer para modificar esta situación a partir de esta experiencia y en el marco de una situación económica, política y social no solo inédita sino dramática?

1. La reforma de primera generación: “privatización sin control”

La experiencia argentina de privatización de las empresas públicas y regulación de los servicios privatizados se produjo en el contexto de la difícil salida de la situación de ingobernabilidad en que había caído el sistema político a fines de los '80 (gobier-

⁴ En esta línea predominante de regulación más técnica, ver Amstrong, M., Cowan S. y Vickers, J: *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, Massachusetts, MIT Press, 1994.

no del Presidente Alfonsín) y de la resolución de una crisis de hiperinflación (lógica de emergencia). En lo internacional, se vivía el auge del Consenso de Washington y del capitalismo neoliberal. En ese marco, se establecieron las bases de lo que luego se denominaría “el modelo”: Ley de Convertibilidad para solucionar el problema inflacionario; Plan Brady para resolver la reducción de la deuda externa; privatizaciones para dar crecimiento a la economía e impulso al mercado de capitales; apertura externa para mejorar la competitividad y descentralización de la política social para aumentar su eficacia (sanción de la Ley Num. 23.696 de Reforma del Estado).⁵ Fue, en todo caso, el punto de inflexión entre la crisis del Estado de Bienestar o desarrollista y el inicio de las reformas estructurales que darían lugar a otro postprivatizador, “mínimo” o neoliberal.

El traspaso de funciones desde el Estado hacia el mercado requirió una ingeniería institucional novedosa en el país. Al mismo tiempo, se daba forma a una nueva concepción del interés público, en la cual éste debía ser asegurado por el libre mercado, la desregulación y la mayor competencia, más que por el Estado y la política, y al mismo tiempo se realizó una importante innovación consistente en la introducción de agencias de carácter técnico, fiscalizadoras de las empresas privadas en términos de calidad y precio de los servicios (los entes), una experiencia político-administrativa muy distinta de la tra-

⁵ Como se señala, “Argentina puso en marcha a fines de la década del ‘80 un conjunto de políticas que adquirieron un giro particular y distintivo a partir de 1991 con el Plan de Convertibilidad y la alta influencia de Cavallo en el gobierno de Menem. A este conjunto de políticas marcadas con esa impronta ideológica que podríamos llamar ‘cavallismo’, se las ha denominado el ‘modelo’. Este ‘modelo’ posee características marcadamente propias pero remite a antecedentes en algunas políticas adoptadas por los gobiernos militares a partir de 1976, en los desarrollos teóricos de corte liberal y neoliberal que se han dado en el mundo en las décadas del 70 y 80 y que se expresaron, en parte, como expresión política en el denominado ‘consenso de Washington’ y en ciertos desarrollos propios verificados en el país durante esas mismas décadas”. Challú, Pablo, *Hacia un cambio de modelo*, Buenos Aires, Corregidor, 2001.

dición ministerial, centralizada y estructurada que prevalecía en la anterior gestión.⁶ En este sentido, se produjo lo que es frecuente observar en las administraciones públicas latinoamericanas: la incorporación de técnicas e instituciones propias de otros contextos como solución ideal a los problemas identificados, pero subestimando tanto los problemas de trasplante, como las particularidades propias de su tradición administrativa, política y organizativa.⁷

Pero, ¿cuál fue el balance de la regulación y control en esta etapa de construcción de un Estado “mínimo” que quería ser eficiente? Más allá de la estabilidad monetaria alcanzada con la convertibilidad y de la contribución de las privatizaciones a la derrota de la hiperinflación y a posibilitar un período inicial de fuerte crecimiento con importante afluencia de capitales externos hasta el denominado “efecto Tequila”, puede decirse que, en un momento triunfalista de la ideología del mercado (“fin de la historia”, “caída del Muro”), se puso el acento más en el traspaso de las empresas al ámbito privado que en la regulación y en el control del servicio público. Se trató de dejar las manos de los operadores privados lo más libres posible, a fin de conseguir la inversión a cualquier costo.

Los análisis críticos habituales sobre los déficit encontrados en esta primera etapa de la política reguladora (Azpiazu, 1999; Thawites Rey, 2001; Abeles, 1999) coinciden en varios puntos: primero, que la regulación fue *ex-post*, y apareció más como un

⁶ Esta nueva relación entre lo público y lo privado tiene diferentes consecuencias, entre las que pueden destacarse su impacto negativo tanto en el índice de desempleo, dado que las empresas estatales eran importantes receptoras de mano de obra, como en el ingreso, pues subsidiaban mediante menores tarifas el consumo social. Por otra parte, esta variación muestra la respuesta que se dio a la necesidad de mejorar la calidad en la producción y prestación de los servicios y eliminar la corrupción vinculada a la “patria contratista”.

⁷ Ver al respecto de Ospina Bozzi, Sonia, “El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas”, *Revista del CLAD*, No. 20, junio del 2001.

subproducto residual e incómodo para los funcionarios que como una necesidad y obligación, por parte del estado, de preservar derechos ciudadanos. También, que no se apuntó en esta estrategia a configurar un nuevo mercado con todos los condicionantes que ello hubiera requerido, sino más bien a asegurar nuevos negocios y equilibrios fiscales. O que la creación de entes no fue realizada a través de leyes, sino por decreto, como fue el caso, por ejemplo, del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), de la Comisión Nacional de Correo y Telégrafos (CNCT), de la de Regulación del Transporte (CNRT) y del Transporte Ferroviario (CNCT), lo que posibilitó la “captura del ente” por las empresas, en detrimento de los usuarios (Barbará, 2001). Esto se tradujo en la indefensión de los consumidores: tarifas altas, problemas de calidad, asimetría informativa en el conocimiento de los costos, pliegos a la medida de las empresas, discrecionalidad en la fijación de precios y falta de participación parlamentaria vinculante en la definición de los esquemas iniciales. Los posteriores aumentos tarifarios se justificarán desde los mismos mecanismos normativos de la privatización, lo que fue generando un fuerte escepticismo de la población respecto de la capacidad regulatoria del Estado.

Tampoco hubo la necesaria transparencia: tiempo después, se detectaron múltiples casos de coimas a funcionarios y legisladores que se habían producido durante el proceso licitatorio.⁸ Además, lo que las empresas ofrecieron no fue dinero propio para invertir a riesgo, sino capacidad de endeudamiento, ligada a la disposición del mercado internacional para prestar a los consorcios privados que se hicieron cargo de los servicios públicos. Como señala Thwaites Rey y López, “[...] esta aptitud para tomar deuda estuvo dada fundamentalmente por la rentabilidad esperada para operar una actividad monopólica de los servicios, que se basaba en la posibilidad de cobrar tarifas apropiadas en un mercado de usuarios cautivos: los operadores de servicios públicos, de este

⁸ Ver distintos casos de corrupción en las licitaciones en Muchnik, Daniel, *Plata fácil. Los empresarios y el Poder en la Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2001.

modo, no arriesgaron dinero propio en inversiones, porque estas se recaudaban directamente de las tarifas”.⁹

Ahora bien, desde el punto de vista del deber del estado de velar por el bien común, se constata que las privatizaciones tuvieron, en algunos casos, el carácter de una verdadera expropiación de bienes públicos, de recursos no renovables, en función de criterios de productividad y eficiencia propios del sector privado, como se diera en el caso del petróleo, YPF-Repsol (Calcagno, A. y E., 2001). Se produjo un verdadero desplazamiento del concepto de bienes públicos o colectivos que deben ser garantizados por el Estado al de servicios comprados en el mercado por usuarios o consumidores con demanda solvente.¹⁰ Los bienes públicos son aquellos de cuyo consumo no se puede excluir a quienes no pueden pagar por ello. En el nuevo marco conceptual, por el contrario, la relación se mercantilizaba, considerándose que todo debía regirse por las leyes del mercado, a condición de plantearse derechos de propiedad y reglas de juego transparentes y competitivas.¹¹

⁹ Thwaites Rey, Mabel, y López, Andrea, “Estado regulador: ¿un sucedáneo de la competencia?”, en *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires, 2001, p. 4.

¹⁰ En dos encuentros de IDEA (el Seminario “Las regulaciones económicas en la Argentina”, junio de 1998, y el 34º Coloquio de IDEA, septiembre del mismo año) se sostuvo que “lo público” y el interés colectivo pueden ser adecuadamente satisfechos a través de las reglas de funcionamiento del mercado. Para esta perspectiva, los Entes reguladores “no debieran mediar en la relación entre sus empresas y los usuarios de sus servicios públicos, sino ser difusores de las posiciones empresarias ante la opinión pública y, en todo caso, intensificar el volumen y calidad de la información suministrada a los usuarios”. Así, “los usuarios verían que los servicios son buenos, las inversiones son cuantiosas y las tarifas no son caras”. (Revista *Mercado*, julio de 1998).

¹¹ Al respecto, se podría decir que los estados que velan por el bien común entienden que la facilitación de la inversión externa debe tener por objeto construir lo que no existe y no comprar lo existente y “optimizar” sacrificando fuentes laborales y llevándose la mayor parte de la renta al exterior. Ver de Guinsburg, León, “El interés público. Medios, Estado y democracia”, en *Encrucijadas, UBA*, No. 9, julio de 2001.

A lo largo de este proceso de privatización y desregulación inicial, el Estado comenzó a ser sinónimo en el mensaje público de burocratización, lentitud decisoria, ineficacia y corrupción. En ese sentido, la necesidad de privatizar las empresas nacionales, así como la forma en que eso se llevaría a cabo, nunca fue motivo de debate público. Como dice Muchnik, una violenta campaña en los medios de comunicación sobre la ineficiencia y dispendiosidad de aquellas empresas bastó para que las privatizaciones se llevaran a cabo. Urgía abandonar el concepto de seguridad social colectiva y de “protección social”, y se hacía necesario estimular la iniciativa y la responsabilidad individual. Se debía pasar del Estado de Bienestar (sobredimensionado y “corrupto”) al mínimo, cuyo rol consistiría en la creación de un ambiente regulador favorable al *empowerment* individual y pleno de seguridades jurídicas para el sector empresarial. La mejor forma de garantizar el acceso a todos los bienes vitales antes considerado “públicos” era dejarlos en manos de los mecanismos de mercado y abandonar el principio de propiedad común o social de los bienes y servicios “colectivos”.¹²

De esta manera, se enajenó hasta tal punto la concepción de derechos sociales y bienes públicos que debían ser tutelados por el Estado, que se llegó a la pérdida de empresas con capacidad estratégica de generar divisas y estructurar parte del territorio nacional, y a afectar cuestiones vinculadas a la pérdida de soberanía, de empleo e integración social (ver, por ejemplo, el impacto de algunas privatizaciones en ciudades de la zona patagónica y NOA del país), dando lugar a la dilución del carácter de riqueza natural no renovable de ciertos recursos (petróleo, gas), de carácter finito (agua), y a la pérdida de empresas públicas emblemáticas para la Nación (como Aerolíneas Argentinas o YPF).

¹² Ver de Petrella, Ricardo, “La urgencia de un contrato social mundial de cara a los desafíos de la globalización actual. Más allá de las lógicas bélicas”, Simposio internacional: O ensino social da Igreja e a Globalização: limites e possibilidades, 25 a 28 de setembro de 2001, UNISINOS, São Leopoldo, RS, Brasil, p. 13 (mimeo).

El abandono de la estrategia de *desarrollo* en favor de otra de *crecimiento* hizo perder de vista el rol que jugaban las empresas en la configuración de un determinado perfil productivo, con la consecuente desaparición de activos industriales, desarticulación del tejido productivo y gran impacto sobre la tasa de desempleo. Más allá de consideraciones sobre la calidad, precio y accesibilidad de los servicios, se diluyó el rol e incidencia de los servicios públicos en el sistema productivo, tecnológico y de desarrollo general del país, lo cual se vincula a la incidencia que tenían los costos de las tarifas por encima de precios internacionales, la libre importación de insumos y de las ganancias extraordinarias de este sector, que operaron en detrimento de la competitividad del sector productor de bienes transables y de la capacidad de demanda general de los ciudadanos (en los '90, se registró un 14% de suba de los precios industriales contra un 73% de aumento de los servicios privados y un 108% de los públicos).¹³ Se permitió la falta de desarrollo de proveedores, la quiebra de cadenas productivas en favor de importaciones indiscriminadas, y se entregó un enorme poder de *lobby* a estas empresas trasnacionales sobre el sistema político nacional. Merced a la intervención del Estado argentino, que convirtió la regulación de un instrumento de equilibrios internos en otro de transferencia masiva de ingresos a favor de las empresas de servicios esenciales. De esta forma, estos consorcios, que debían operar con ganancias razonables, se transformaron en los principales aportantes a un modelo de centralización de capitales que generalizó la crisis de demanda a nivel global (Nana Bevillaqua, 2001).

Por otro lado, en un marco de integración regional, la política de reforma del Estado fue realizada con independencia del Mercosur y, por tanto, no se consideró necesario incluir una política de asociaciones y fusiones de empresas concesionadas

¹³ En diez años, Telefónica y Telecom ganaron 6.204 millones de dólares. Recuperaron el total de la inversión durante los primeros cuatro: todo un récord mundial. Diario *Página 12*, Suplemento *Cash*, 26 de noviembre de 2000.

o privatizadas para mejorar la capacidad de acumulación regional, como tampoco la configuración de empresas regionales que pudieran pesar y competir en el contexto global (como podría haber sido una asociación entre YPF y Petrobras). Los pocos intentos que hubo en esta dirección –como la iniciativa, por parte de las empresas de fabricación de aviones, de construir un producto común en el área de defensa–, no tuvieron ningún apoyo financiero, lo que llevó finalmente a su fracaso (Schvarzer, 2001).¹⁴

Para cerrar el balance de esta primera etapa de la estrategia de *privatización sin control*, pero ahora en términos positivos, se podría señalar que la promulgación de la Constitución del '94 fue un avance jurídico no sólo en términos de legitimación del régimen democrático y de partidos, sino también para el sistema regulatorio, dado que posibilitó la incorporación de derechos de tercera generación –art. 42–, vinculados a la defensa del usuario, y proveyó de instrumentos concretos que posibilitaran la participación y el amparo de los consumidores y provincias frente a los abusos de las empresas. De alguna manera, se incorporaron elementos del Estado social, ausentes en la parte doctrinaria de la nueva Constitución.

También puede destacarse el mejoramiento de la calidad y la modernización de algunos servicios públicos (especialmente en telecomunicaciones), la creación de entes por ley, como el ENARGAS y el ENRE; así como el despertar de una conciencia de derechos en las asociaciones de consumidores y ONG's de *advocacy*, que dio lugar a la construcción de un espacio público en torno a esas cuestiones.

¹⁴ Ver de Schvarzer, Jorge, "El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar." En de Sierra, Gerónimo (coordinador), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.

2. La reforma de segunda generación: “renegociación sin control”

El nuevo gobierno de la Alianza (UCR-Frepaso), electo en 1999, enfrentó una herencia económica y social difícil, caracterizada por un alto déficit público, recesión de dos años, desempleo estructural de dos dígitos y baja capacidad regulatoria por parte del Estado. Prometió bajar los precios de los servicios públicos y hacer más transparente su regulación. En el enfoque o estrategia inicial desplegada por el gobierno del Presidente De la Rúa (ahora derivado del conocido Consenso Post-Washington), el control de las privatizadas implicaba más competencia bajo vigencia de la Ley de Convertibilidad, instituciones para regular los mercados y el perfeccionamiento de los mismos, reducción de los costos de transferencia y de la corrupción, mayor *accountability*, gestión por resultados y la construcción de un Estado “chico pero inteligente”: una sumatoria del modelo gerencial, del neoinstitucionalismo y de la “tercera vía”.

En esta perspectiva el tratamiento de la problemática de la regulación y los instrumentos de *accountability* a utilizar para manejar una serie de programas de bienestar reformados fue considerado neurálgico en la medida que el éxito de estos procesos de modernización dependía de las capacidades institucionales públicas que se pudieran instalar. El discurso sobre la regulación apuntaba ahora a favorecer el aumento de la competencia como instrumento para bajar los precios y mejorar la calidad de los servicios, así como a disminuir los costos de transacción vía aumento de la transparencia, reducir el clientelismo, flexibilizar el contrato laboral para mejorar las oportunidades de empleo, y a configurar un estado “amigo” más que “hostil” hacia los ciudadanos (O'Donnell, 2000). El estado imaginado por el neoinstitucionalismo era un estado chico pero “inteligente”, que reconstruiría capacidades de gestión y que aventaría las opacidades, la corrupción e ineficiencias características de la primera etapa.

Pero ¿qué fue lo que efectivamente predominó? En realidad, la sorpresa para la población fue que no hubo cambios signifi-

cativos, tanto en los precios de los peajes y de las tarifas que siguieron subiendo, como en el modo de establecer las concesiones. Más bien hubo una confirmación de las privatizaciones realizadas en sus términos previos sin vuelta atrás, sanción o revisión de los contratos, en función de no amenazar la confianza de los inversores externos o de los mercados. Así la *seguridad jurídica* se alzó como el *logos* de la nueva administración contra todo intento parlamentario, del poder judicial o de la sociedad de defender los intereses de los usuarios. “Vulnerar la seguridad jurídica” aparecía como desnaturalizar la ley de los mercados, propiciar una huida de capitales y una crisis generalizada, mientras que la seguridad jurídica de asalariados y usuarios podía vulnerarse vía flexibilización laboral, rebalanceo tarifario, indexaciones arbitrarias o reducción de salarios y jubilaciones sin mayores problemas.

También en esta segunda etapa puede reconocerse la influencia de los bancos y organismos multilaterales en el proceso de traspaso y regulación, así como en la configuración de los elencos de funcionarios del Ejecutivo que llevaron a cabo el inicio de las reformas de segunda generación. Más allá de las evaluaciones técnicas y recomendaciones de buena gestión, estas entidades influyeron sobre ambos gobiernos en forma decisiva a favor de las concesiones y privatizaciones cuando en algunos casos ello no hubiera sido necesario, y segundo, para que se beneficiara a los operadores privados bajo cualquier condición, lo que dio lugar a la configuración de monopolios privados en reemplazo de los estatales.

Estas privatizaciones aconsejadas por el Fondo Monetario y los demás organismos multilaterales se hicieron, en la Argentina y en el resto de América Latina, con opciones extremadamente desfavorables para el patrimonio nacional de los países. Se vendieron empresas y fuentes de recursos naturales a precios por debajo de su valor real,¹⁵ y se privilegió no a quienes

¹⁵ Por ejemplo, la fijación de venta de Aerolíneas Argentinas, que muestra un proceso de privatización escandaloso. El BANADE tasó en 529 millones de dólares el precio del 85% de las acciones de Aerolíneas. Al precio de mer-

se acercaban más a los precios reales, bajarían más las tarifas telefónicas o extenderían más líneas de electricidad, sino a quienes traerían más títulos de la deuda externa.¹⁶ De este modo, más allá de lo prometido a los ciudadanos, en esta segunda etapa tampoco hubo participación de los usuarios ni del Poder Legislativo. El “superente” regulador fue el Ministerio de Economía, que continuó con la indexación por índices de precios ajenos a los domésticos (índices de inflación minorista o mayorista de los Estados Unidos). Así mientras los costos de las empresas bajaban por la deflación interna, sus tarifas aumentaban por un índice de inflación foráneo.

Las tarifas se renegociaron sin contar con la participación de los usuarios y en forma altamente centralizada. Esto significó una modificación de las reglas de juego inicialmente pactadas para una relación ahora de carácter bilateral, que puso de manifiesto la capacidad de *lobby* de las empresas para conseguir mejores condiciones. Así como el presidente Menem propiciaba, en política internacional, las “relaciones carnales” con los Estados Unidos, pero era infiel con los *lobbyistas* de las empresas europeas, De La Rúa mantuvo el alineamiento internacional estrecho y una vinculación privilegiada con las empresas españolas, lo que favoreció también fallos de la Corte

cado ese era apenas el valor aproximado de las 29 aeronaves de la empresa. La mitad podía pagarse en bonos de deuda externa a valor normal –no de mercado–, lo que significaba otra pérdida grave para el patrimonio nacional. Además se eximía de impuestos a la nueva empresa por cinco años, el Estado le cedía los recursos del Fondo para la Renovación de la Flota y se hacía cargo de los pasivos de la empresa.

¹⁶ En la Argentina, entre 1989 y 1993, se recaudaron, como resultado de las privatizaciones, 9910 millones de dólares en efectivo y 13.239 en títulos de la deuda, que representan 5270 en efectivo (39,8% del valor nominal de los títulos). Si se hubiera utilizado el efectivo también para rescatar títulos de la deuda, ésta tendría que haber disminuido de 57.000 millones de dólares en 1989 a 20.000 millones en 1994. Sin embargo, la deuda externa no disminuyó sino que aumentó, y alcanza actualmente a más de 150.000 millones de dólares. En estos 12 años, se triplicó.

Suprema a favor de rebalances. De esta manera, predominó el “oportunismo empresario”, concepto en el cual están encuadradas la especulación del rebalanceo, la modificación de reglas y beneficios permanentes o las inversiones que terminan pagando los usuarios, o incumplimientos de disposiciones judiciales o del ejecutivo, frente al denominado “oportunismo gubernamental”, donde es el Estado el que perjudica a las empresas, por cuestiones electorales o coyunturales, a los operadores, y que fue el temido peligro esgrimido por la estrategia del Gobierno.¹⁷

El “círculo virtuoso” buscado por el equipo económico –recorte del déficit, menor riesgo país, “impuestazo” y baja de las tasas de interés para lograr el *investment grade*–, propuso una renegociación de los contratos con las empresas para inducirlas a la inversión, a fin de poder salir de la recesión manteniendo el esquema de fuerte ajuste fiscal, pero mediante inversiones que, de todos modos, ya estaban programadas en los contratos. De este modo, se convalidaba un problemático mecanismo de rebalanceo que siempre terminaba en el aumento de las tarifas: ya fuera que subieran los costos de las empresas, que éstas invirtieran y otorgaran mayor calidad al servicio, o que se diera una merma en la cantidad de pasajeros –como en el

¹⁷ Como señalan M. Thwaites Rey, y A. López, “La experiencia argentina ha mostrado que existe un peligro inverso al oportunismo gubernamental –y más frecuente–: el ‘oportunismo empresario’, derivado de utilizar la debilidad ocasional del Estado en determinado momento para imponerle condiciones más beneficiosas para los privados. La amenaza de hacer caer una concesión –con el costo político que conlleva–, de no replantearse un esquema de inversiones incumplido, o el tratar de renegociar otras ventajas –como la prolongación del plazo contractual– ofreciendo a cambio inversiones política o económicamente necesarias en el corto plazo, son ejemplos de ello. De la misma forma, la decisión estatal de no imponer reglas de juego más firmes, afincada en la convicción de que debe ser el mercado el verdadero disciplinador, refuerza la conducta oportunista empresaria. En la actualidad, y ante cualquier intento de revertir alguna condición inicial, los empresarios se abroquelan tras el argumento de la ‘seguridad jurídica’”, en Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea, *op. cit.*

caso del transporte— o por un aumento en el número de usuarios (que hiciera necesarias nuevas inversiones), en todos los casos el ciudadano siempre tenía que pagar.

Al renegociarse los contratos (prolongando los plazos y modificando las condiciones iniciales) se generaba una doble ilegitimidad: en primer lugar, para el usuario, al impedir que otro oferente le brindara mejores condiciones. En segundo lugar, para las propias empresas competidoras que no habían entrado en la licitación inicial, sobre todo en la medida en que las sucesivas renegociaciones hubieran modificado sustancialmente las condiciones económicas por las que, en su momento habían quedado afuera. Por otra parte, el concesionario, mediante “renegociaciones”, lograba postergar o cancelar inversiones, reemplazarlas por otras innecesarias o mucho más costosas y sin arriesgar capital propio, ni siquiera para aquellas obras que realizaba por propia decisión y para aumentar sus beneficios. Lo que se buscaba con el aumento del precio era que el usuario pagara las obras de difícil o imposible fiscalización cuyo interés, conveniencia y precio en algunos casos había sido seriamente cuestionados por los expertos.

Ahora bien: fracasado el “blindaje” financiero y agotada la figura del ministro Machinea, sobrevinieron cambios de envergadura en el rumbo de la Alianza gobernante. Luego del interregno de López Murphy, que generó una gran movilización social de rechazo por la regresividad social de su planteo, el superministro Cavallo pareció, en un primer momento, orientarse en una dirección distinta de la ortodoxa, privilegiando los problemas de competitividad y crecimiento por sobre los de déficit y recorte, ampliando la base monetaria de la convertibilidad para darle más flexibilidad (incorporación del euro); y estableciendo planes de competitividad de lógica ofertista (reducción de impuestos, baja de aranceles, promociones, etc.). Sin embargo, luego de dos meses de iniciada, esta orientación no se tradujo en crecimiento sino que se agudizaron los problemas del déficit público y la desconfianza de los acreedores externos hacia la sustentabilidad del plan y de la paridad cambiaria, con crecientes aumentos del riesgo país luego del

“megacanje”, para culminar en un cierre del crédito externo y el viraje hacia la ortodoxia del Plan Déficit Cero.

La posición del nuevo equipo ministerial respecto de la regulación de las empresas privatizadas podía visualizarse en dos campos. Respecto de los entes, el Poder Ejecutivo Nacional buscó, más bien, simplificar, reducir y homogeneizar. Los cambios apuntaban a propiciar la fusión de algunos entes (por ejemplo, ENRE/ENARGAS, OCCV/OCRABA, CNRT/ORSNA), realizar recortes presupuestarios y otras medidas de racionalización (como limitar el número de asesores) y a equiparar los salarios de sus directivos con los funcionarios de rango equivalente de la administración pública. En verdad, el ajuste de los entes reguladores apuntaba a limitar las erogaciones de cada uno y a establecer reglas para un funcionamiento más homogéneo, y a dar facultades al Ejecutivo para corregir las distorsiones que se habían acumulado en función de normas anteriores. Imperó una doctrina regulatoria de carácter fiscalista y de corto plazo, que tendió a que los entes se parecieran a la burocracia de la administración central, con bajos incentivos a la eficiencia y con la consecuente desmejora en la calidad de la regulación. En esta cuestión, se ponían de manifiesto las posturas encontradas entre la tecnocracia y los representantes. Entre el Ministerio de Economía –pretendiendo utilizar los superpoderes delegados por la ley 24.414 para reformar los organismos por decreto– y el Congreso, queriendo poner límites a su avance, cuestionando la forma de designar los directores y rechazando las modificaciones de los marcos regulatorios.

Y respecto del universo a regular, las reformas de segunda generación apuntaron a desregular, a *ampliar el espacio de lo privatizable* hacia el área social del estado, (previsión social –ANSES–, obra social de los jubilados –PAMI–, salud, competencia en las Obras Sociales), pero nuevamente sin el debido control o participación del Congreso. Es decir, bienes públicos llevados a situaciones de crisis institucional para justificar su privatización. Y si bien todo el mundo aspiraba a que el área social funcionara mejor, en un marco de depresión económica, caída de la recaudación y dentro del Plan Déficit Cero, se ini-

ció una creciente privación de los derechos de los ancianos a ser atendidos por el PAMI o al deterioro de prestaciones de salud para el conjunto de la población.

En algún sentido, la nueva regulación apuntó (con el Plan Déficit Cero) a garantizar el pago de la deuda con la reducción de salarios estatales y jubilaciones y a dar garantías a la reestructuración de aquélla con la recaudación impositiva. Presuponía privilegiar los derechos de los acreedores en detrimento de jubilados, empleados, contratistas o de ciudadanos en general; generando indirectamente ciudadanía de distintos niveles: de primera, para los tenedores de bonos y acreedores, de segunda para el resto de los ciudadanos. Se trataba de la culminación de un Estado capturado por intereses privados, tanto de las empresas privatizadas como de los bancos, con rentabilidades muy por encima del promedio de los demás sectores, donde sus balances fueron los que más interés dejaron aun en una economía sin crecimiento. De hecho, en los últimos años sólo han prosperado las empresas que han tenido mercados monopólicos, cerrados, con tarifas indexadas por la inflación norteamericana, y un sector financiero con capacidad para tomar plata al 2 o 3% en mercados de Oriente y presarlo en la Argentina al 30% o 40%, con el seguro de cambio gratuito que era la ley de convertibilidad, generando crecientes problemas de competitividad al sector de bienes transables.

De este modo cambia el papel tradicional de las finanzas al servicio de la economía, interviniendo en el proceso de producción y del consumo (con créditos, préstamos, baja tasa de interés) quedó relegado por el nuevo papel del capital financiero: producir beneficios sin participar en el proceso productivo, a través de la especulación financiera, la especulación con divisas, con los llamados productos financieros derivados, con las tomas de participación de los fondos de pensiones y de compañías de seguros en las industrias y en los servicios. El dinero comenzó a reproducirse sin ayudar a crear valor o, como en el caso de la participación en industrias y servicios, obteniendo una renta muy elevada fundada en la degradación de las condiciones de trabajo. Es bien conocido el fenómeno de que, cuan-

do una empresa anuncia despidos, sus acciones suben. La apropiación del valor creado por la economía real por parte de las empresas o grupos de capital virtual adopta dos formas: la primera corresponde a un empeoramiento de las condiciones de empleo (bajos salarios, horarios de trabajo flexibles, empleos precarios, desocupación), lo que permite que el aumento de la productividad no beneficie a los trabajadores y solo redunde en el aumento de la ganancia del capital. La segunda se da a través de un reparto desigual entre el capital productivo y el financiero, en beneficio de este último.¹⁸

Pero esta orientación especulativa y en contra de otra productiva que había privilegiado intereses particulares y constituido el “modelo”, comenzaba a enfrentarse con fuertes contradicciones, a dar señales de agotamiento ya desde fines del 2001, a verse acorralada por un triple riesgo: en lo económico, con la depresión y el cierre del crédito externo, el riesgo del *default*; en lo político, con la creciente debilidad del gobierno de la Alianza y un desprestigio del conjunto de la clase política, al de la ingobernabilidad; y en lo social, con un 20% de desocupados en una economía en recesión, al del estallido social.

En síntesis, en la columna del “haber” de la Alianza (hasta la crisis del “blindaje”), podemos contabilizar la promulgación de la Ley de Defensa de la Competencia, la creación de la Comisión de Defensa y un aumento de la competencia en el área de

¹⁸ Así dice P. Bourdieu: “El campo del capital financiero funciona como una máquina infernal, sin sujeto, que impone sus leyes a los estados mismos. Mientras el sistema anterior, llamado fordista, realizaba el beneficio gracias a la productividad del trabajo, que tenía como contrapartida la seguridad del empleo y un nivel de remuneración realmente elevado, que alimentando la demanda, sostenía el crecimiento y el beneficio, el nuevo modo de producción maximiza el beneficio reduciendo la masa salarial por la compresión de los salarios y los despidos, inquietándose el accionista sólo por los cursos de la bolsa de los que depende su ingreso nominal, y por la estabilidad de los precios, que debe mantener el ingreso real, lo más cerca posible del ingreso nominal”. Bourdieu, Pierre: *El sociólogo y las transformaciones recientes de la economía en la sociedad*, Buenos Aires, Libros del Rojas, 2001, pp. 20-21.

las telecomunicaciones. Período donde se produjeron avances en la instalación de mecanismos de reclamo y denuncia de carácter individual de los usuarios de empresas, con una preocupación mayor por las demandas diferenciadas, la calidad de los servicios y la fijación de los mecanismos de resarcimiento individual en caso de declinación en los niveles de servicios ofrecidos –sistemas de queja, consulta, multas por incumplimiento o por abusos en los cobros–. Por otro lado, es de destacar la capacidad adquirida por las asociaciones de consumidores para movilizarse, trabajar en red y apelar a la justicia en la defensa de sus derechos, principalmente haciendo referencia al artículo 42.¹⁹ En realidad, en la última década no fueron las autoridades regulatorias quienes limitaron muchos de los efectos e impactos negativos sobre los derechos de consumidores y usuarios, sino que los recursos y defensas –dice Korol– fueron vehiculizados por fuera y casi contra de ellas, al amparo de otros cuerpos jurídicos o instrumentales periféricos a la regulación y a través de una compleja trama institucional y de procedimientos directamente proyectada desde la escena política.²⁰

En esta segunda etapa no hubo un cambio en la relación Estado-empresas, sino una ratificación de la anterior. En am-

¹⁹ Este artículo de la Constitución Nacional dispone: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. [...] Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. [...] La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas en los organismos de control”.

²⁰ Korol, Jorge L. “Cliente mata ciudadano: en torno a la noción de ciudadanía urbana”, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 Noviembre de 2001, p. 6.

bas se terminó promoviendo una desequilibrada relación de poder entre empresas y usuarios, conformándose un pasaje de monopolios estatales a monopolios privados, en algunos casos, con desguace de la empresa antes estatal en favor de consorcios estatales trasnacionales (caso Aerolíneas Argentinas-Iberia). Más que debilidad institucional o problemas de diseño, hubo falta de voluntad política para controlar a las privatizadas en la configuración de la estructura de precios y las rentabilidades relativas de la economía, asegurándose las segundas, de esa manera, rentas de privilegio, y facilitándose un predominio de los intereses de los consorcios por sobre la sociedad en su conjunto (Azpiazu, 1999).²¹ El ideal tanto del estado “mínimo” –de las reformas de primera generación–, como del “inteligente” y “amigo”, –al que tendían en principio las de segunda y que quedaron a mitad de camino–, en realidad llevaron a una suerte de estado “precario”, con crecientes problemas de autonomía en el proceso decisorio, de gestión por las contradicciones entre las distintas líneas internas de la coalición y por con una caída de derechos sociales por restricción presupuestaria.

3. Default y transición: “¿regulación con o sin control?”

A esta altura, como señaláramos, el modelo neoliberal generó una triple contradicción que terminó con el gobierno de De la Rúa. En lo económico, por la falta de solvencia y, por tanto, de

²¹ Con 41.000 millones en 10 años, el capital español equivale al 25 por ciento de la inversión externa en Argentina. A ello se suman las empresas francesas (8,1 por ciento), las italianas (4,9 por ciento) y las británicas (4,2 por ciento) del total. Las estructuras de negocios están atadas a las tarifas públicas. Las ganancias de Telefónica de Argentina constituyen el 26 por ciento del balance positivo de Telefónica de España. En el caso de Repsol, el resultado se eleva al 40 por ciento de las ganancias computadas por la casa matriz. Durante los meses de la depresión delarruista, las empresas petroleras y las privatizadas de servicios públicos obtuvieron ganancias extraordinarias de hasta el 18 por ciento. (Eduardo Hecker, revista *3 Puntos*).

capacidad para generar divisas para el pago de intereses de una deuda externa en constante aumento, derivó en un desequilibrio fiscal constante y en la necesidad de realizar repetidos salvatajes. Esto tuvo como consecuencia el corte del crédito externo y la duda sobre la viabilidad del régimen de cambio fijo, desembocando en la pérdida del apoyo de los organismos multilaterales (en particular del FMI) y retiro de depósitos por parte de los bancos. En lo político, por el aumento de la distancia entre representantes y representados que ya habían llevado a la derrota electoral de la Alianza en octubre del 2001, con el agravante de la virtual ruptura de la coalición de gobierno, y el descrédito en la opinión pública acerca de la capacidad del Presidente para manejar la crisis. Y en lo social, por la desigualdad en aumento, la fragmentación y la reducción del gasto social que llevaron a una movilización creciente de la sociedad civil, primero, de los sectores *vulnerables* del modelo (jubilados, docentes, empleados y gremios estatales); luego, de los *excluidos* (desempleados, marginados, “piqueteros”); y por último, a partir del “corralito”, de los *sectores medios* incluidos, el “cacerolazo”.

El final abrupto del gobierno del presidente De la Rúa llevó a la elección de un nuevo gobierno por la Asamblea Legislativa, luego de una corta transición en la cual, en el plazo de dos semanas, se sucedieron 5 presidentes, y a la declaración de *default* de la deuda externa. El nuevo gobierno, si bien cuenta con un fuerte apoyo parlamentario, es débil frente a una situación de economía estancada y a la gran capacidad del *establishment* local e internacional para condicionarlo, debilidad potenciada por la distancia que con él mantiene una sociedad desconfiada del conjunto de la clase política.²² Durante la gestión del ministro

²² Al respecto, señala J.C. Portantiero: “Es curioso porque tenemos una situación del sistema político que parece óptima: nunca hubo un gobierno con semejante mayoría parlamentaria y sin acción opositora. Sin embargo, esa mayoría parlamentaria no es mayoría política. Ni Alfonsín ni Menem tuvieron semejante respaldo y, a la vez, no ha habido gobierno más débil que este”. “Hay peligro de disgregación”, en revista *3 Puntos*, No. 241, Buenos Aires, 7 de febrero del 2002, pp. 34-36.

Reemes Lenicov, se apostó a salir de la convertibilidad, a devaluar y pesificar la economía para reactivar. Pero ya en esos primeros momentos se evidenció la fuerte presión de bancos y empresas privatizadas para impedir que se pesificasen y congelasen las tarifas de los servicios públicos. Un *lobby* que reunía diversas formas de influir, entre otras, la del ex presidente Menem, vocero de estos intereses y de la “coalición dolarizadora”, y que trasuntó el malestar de las privatizadas que, habiendo tenido ganancias extraordinarias durante todo el período anterior, rápidamente intentaron boicotear estas medidas.

Luego de la devaluación y pesificación, se generaron expectativas en la población de que el replanteo económico y político que surgía con el nuevo gobierno y que aparecía apostar al aspecto productivo de la economía –a un cambio del modelo– mejoraría la situación de los hogares o al menos estabilizaría la misma. Pero nada de eso sucedió, por el contrario, el mal manejo de la devaluación aumentó las dificultades, tanto por la alta inflación que se generó al salir de la convertibilidad, el descontrol de la política cambiaria, los conflictos derivados de la pesificación con los ahorristas atrapados en el corralito, los indexados hipotecarios, el aumento de los precios de la canasta familiar, etcétera.

Ahora bien, en la nueva renegociación de los contratos con las privatizadas, el Gobierno Nacional apunta a congelar el aumento de las tarifas mediante la Ley de Emergencia hasta agosto, y a dilatar las negociaciones, mientras que las empresas están apuradas por reformular costos y tarifas por la devaluación. El primero intenta evitar un elemento más de presión inflacionaria y dejar fuera un factor importante de irritación política, porque en el aumento del costo de vida, las tarifas de los servicios (combustible, transporte, teléfono, gas, agua y electricidad) explican el 20% de ese indicador. Las compañías, por su parte, tienen interés por llevar a cabo un aumento inmediato de las tarifas, por que sus costos de insumos y cancelación de obligaciones no negociables son en dólares, mientras que ahora tienen ingresos en pesos.

El cambio de reglas, inicialmente, no favorece a estas em-

presas, ya que, por la ley de Emergencia Pública (25.561) de principios de enero, las concesionarias están inhibidas de actualizar tarifas, y mucho menos haciéndolo de acuerdo con la evolución del dólar y los índices de precios extranjeros. Las tarifas fueron pesificadas uno a uno, y para las petroleras, se terminó confirmando la retención del 20 % sobre las exportaciones del sector para financiar parte del gasto público y la conversión de activos y pasivos de dólares a pesos. Pero al mismo tiempo, se observa la gran capacidad de los sectores concentrados de la economía para presionar por resoluciones gubernamentales acorde con sus intereses: primero lo hicieron los bancos (la emisión de un bono estatal para el sector bancario), luego las grandes empresas (licuación de sus deudas); y más tarde las petroleras (vía aumentos unilaterales de los combustibles). En ese cuadro, las privatizadas no se muestran dispuestas a absorber los costos de las retenciones, y amenazan con hacer caer concesiones y debilitar la inversión.

Esta nueva etapa de negociación con las privatizadas está cargada de enormes tensiones y volatilidad. En parte, por la dificultad de configurar autoridad política en un país con fuerte crisis de representación con una economía estancada y con aislamiento crediticio internacional. Por la falta de efecto de demostración del poder estatal de reglamentar, –por ejemplo que no aumenten las tarifas– y que ello sea cumplido. Además, si en el contexto del Estado de bienestar se establecía una dinámica mediante la cual los actores económicos predominantes crecían al mismo tiempo que crecía la economía y el sector empresario participaba de la vida de la sociedad argentina, estaba vinculada a su destino, ahora los grupos económicos “pasan” por la Argentina, son en realidad gerencias desenraizadas, a las que si no se garantizan sus condiciones de expoliación se pueden ir a otro lado, y no tienen relación vinculante con la sociedad.²³ Asimismo los principales grupos

²³ Ver de Gabriela F. Rodríguez, “La política entre el neoliberalismo y la globalización: en busca de un lugar en el mundo”, Maestría de Investigación en Ciencias Sociales, UBA, 2002, (mimeo).

económicos no se hacen cargo de la crisis ni de su responsabilidad en ella, sino que la ven como una oportunidad para seguir concentrando o irse. Donde la clase dominante local especula y fuga su capital, mientras los organismos multilaterales se muestran duros a la hora de reforzar las exigencias de un “plan sustentable” donde piden más ajuste en una situación de depresión económica, y no reconocen ninguna responsabilidad sobre lo sucedido a “su mejor alumno”.

El otro dato relevante de esta negociación es que a partir de la asunción del ministro Lavagna, hay un mayor rol en el Congreso en la renegociación de los contratos de los servicios públicos y en la discusión por las tarifas. Se trata de un acuerdo que apunta a darle a los legisladores mayor poder en el contenido de las renegociaciones entre el estado y las empresas de servicios públicos. Este mecanismo significa, a diferencia de las anteriores etapas, que los diputados y senadores podrían aprobar o rechazar los términos del acuerdo. De este modo el rol que juega el Congreso en el tema tarifas y servicio públicos cambiaría radicalmente porque hasta ahora los legisladores podían evaluar los acuerdos tarifarios y los contratos de servicios públicos, pero esa opinión no era vinculante, y el Ejecutivo no tenía la obligación de modificar su posición aunque no coincidiera con la del Congreso. Esto tiene que ver también con la actual iniciativa parlamentaria que impide el corte de los servicios de luz y gas para los usuarios que no pueden pagar por razones económicas. Si el Senado avala la decisión de la Cámara baja, este proyecto se convertiría en ley, posibilidad que genera malestar en las compañías que argumentan la importancia de la mora y por primera vez sus balances comienzan a estar en rojo.

La situación actual es parte así de un equilibrio inestable y políticamente volátil: entre la pretensión del Ejecutivo que el Estado sea el que fije la emergencia y pueda congelar las tarifas; la de dejar ir aumentado de a poco las tarifas, para que la población lo pueda ir absorbiendo, o la de recomponer ganancias de las empresas, de aumentar las tarifas en forma acordada o no. El problema para el gobierno es que la incidencia

en los precios de la canasta familiar por la megadevaluación ha sido tan alta que una suba de las tarifas de los servicios públicos muy probablemente terminaría con la gobernabilidad. Se trata de una negociación con final abierto, vinculada en realidad a tres tratativas cruciales: con los bancos (la salida del corralito), con el Fondo (leyes requeridas y ajuste fiscal de las provincias), y con las privatizadas (aumento de tarifas), y en donde cualquier fracaso en una de las tres puede costar la continuidad del gobierno. Además hay otro elemento clave que se refiere a la situación de las privatizadas, y es que es la primera vez que estas negociarán bajo condiciones de inflación y en un mercado que se contrae en el consumo. Esto sin duda les plantea un escenario distinto a la “fiesta” de los '90.

4. Conclusiones

Las privatizaciones en la Argentina se llevaron a cabo con las siguientes características: a) buscando lograr el mayor precio posible y comprometer el mayor flujo de inversiones en el sector; b) manteniendo las situaciones de privilegio y monopolio; c) sin contemplar la asociación de capital privado nacional (y/o regional) ni el interés de los proveedores locales; d) estableciendo muy débiles mecanismos de control y regulación. En este sentido, son un buen ejemplo del “pensamiento único” para el cual bastaba con atraer el capital externo y las inversiones extranjeras para que lo demás (el desarrollo) se diera por añadidura. Por supuesto, esto último no sucedió, y los privilegios concedidos constituyeron serios problemas no ya para el desarrollo económico nacional, sino para el normal funcionamiento de la economía, ya que, por un lado, agravaron la situación de precios relativos; por otro, se convirtió en un fuerte factor de desaliento a la fabricación y el empleo local por su política de compras externas; y, finalmente, sus compras de bienes y servicios y el giro que sus dividendos y utilidades van tomando inciden cada vez más sobre la Balanza de Pagos Nacional.

Estos doce años dejan la enseñanza de que el control y la regulación no son sólo una cuestión institucional, jurídica, económica o técnica, sino una política de primera magnitud. Porque no es posible considerar la regulación de las privatizadas como un subsistema aislado del resto de la economía, sino que es preciso incorporarla como una de las claves del buen funcionamiento del conjunto. No se trata sólo de considerar un diseño institucional más participativo de las asociaciones de consumidores en los entes, o de asegurar mayor competencia en el sector e incorporar la "orientación al cliente", sino que la regulación se inscriba en un proyecto de país, que busque equilibrar las relaciones de poder en favor de la producción y el empleo (sector real), frente al peso que han tenido durante este período los bancos y los servicios públicos de gestión privada (sector virtual).

Una política de regulación y control supone la necesidad de generalizar, en el actual contexto donde la mitad de la población esta bajo el índice de pobreza, los planes de tarifa social que tienen como antecedente la resolución de la Provincia de Buenos Aires que estableció la Tarifa de Interés Social (TIS) para el consumo de electricidad y que apunta a tarifas de servicios públicos diferenciadas para las familias de menores ingresos. Requiere relacionar la regulación con la competitividad, dada la alta incidencia que el precio de los servicios tiene en el costo argentino; adoptar medidas para mejorar las atribuciones y composición de los entes (renovar sus planteles y atribuciones); proponerse ir a tarifas a precios internacionales, negociar con las operadoras convenios de desarrollo de proveedores locales y asegurar la participación de diversos actores en la renegociación, dando espacio a las provincias, consumidores y al Congreso.

Pero esa política necesita resolver previamente una ecuación difícil, que es la misma salida de la crisis en que se encuentra el país. Lo cual precisa de una estrategia económica que se ubique entre dos tensiones que parecen generar un dilema insoluble: el privilegiar los inversores internacionales olvidando la gente, o el reconocer estos intereses mayoritarios,

pero olvidando el poder y la influencia económico global. Transitar esa delgada línea de equilibrio es caminar por un estrecho sendero, entre las necesidades de los inversores (para “insertarse en el mundo”) y los de la gente (para “asegurar la paz y cohesión social”). Requiere la voluntad de negociar más que de aceptar críticamente las presiones del poder económico, de recuperar la política más que estigmatizarla, tanto a través de la reforma política, de estrategias consociativas entre los partidos mayoritarios para facilitar la aprobación de leyes como de fortalecer alianzas con las organizaciones de la sociedad civil para realizar la política social y de control.

Se trata de llevar a cabo una estrategia de “construir la transición”, para salir del estancamiento, resolver los cuellos de botella más apremiantes que traban el funcionamiento de la economía, y generar alguna perspectiva de futuro en un horizonte aparentemente hoy cerrado a la esperanza. Pero que al mismo tiempo es una estrategia que coexiste junto con otra, que apuesta desde la ortodoxia y factores de poder, a la necesidad de empezar desde un piso más abajo social, económica y políticamente, de sincerar brutalmente las variables económicas y de reconstruir un sistema político desde una competencia simulada en elecciones anticipadas y en el contexto de una hiperinflación que permita hacerse de activos empresarios por nada a inversores extranjeros: a una “estrategia de derrumbe”.

La política regulatoria en este sentido, es una parte de un proceso negociador donde se juega la capacidad del estado de poner alguna orientación basada en intereses generalizables o de convertirse en pura administración. De tener posibilidad de negociar esta inserción al capitalismo global (“insertarse en el mundo”), pero que ello no signifique sólo suscribir contratos de adhesión con los organismos multilaterales y las empresas globales. La política de regulación está sujeta, entonces, a la suerte misma del estado-nación en la etapa de la globalización. A una estrategia que pueda permitir alguna continuidad con el pasado y de mantener algún grado de autonomía, identidad e integración, o si por el contrario va a prevale-

cer otra, que signifique un quiebre histórico y una involución hacia una suerte de factoría conducida *off-shore*. Este desafío que enfrenta hoy la sociedad argentina es una encrucijada no común ni eventual, la de reconstruir la nación, el Estado o la política puedan arbitrar algún límite ético o social a las demandas de los mercados o de generar alguna dirección hacia el bien común.

Bibliografía

- ABDALA, Manuel, y SPILLER, Pablo (2000). *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, Fundación Gobierno y Sociedad-Temas, Buenos Aires.
- ABELES, Martín (1999). "El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿Reforma estructural o consolidación hegemónica?", en *Revista Época*, núm. 1, Buenos Aires.
- AMSTRONG, M., COWAN, S. y VICKERS, J (1994). *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, Massachusetts, MIT Press, 1994.
- AZPIAZU, Daniel (1999). "Renegociación de contratos: ¿seguridad jurídica o reservas de mercado?", en *Realidad Económica*, núm. 164, Buenos Aires.
- BAIMA DE BORRI, M., ROFMAN, A.B. y CESILINI, S. (comp.) (2000). *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, GT, ONG, Instituto de Investigaciones del Nuevo Estado, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- BARBARÁ, Jorge E. (2001). "El camino de la reforma pendiente: criterios constitucionales para el control social en la regulación", en *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires 5-9 de noviembre.
- BARRIONUEVO, Arthur, y LAHERA, Eugenio (eds.) (1998). *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*, Buenos Aires, CLAD-Eudeba.
- BASTOS, Carlos (1993). *Transformación del sector eléctrico argentino*, Santiago de Chile, Antártica.
- BASUALDO, Eduardo (2000). *Concentración y centralización del ca-*

pital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros, Buenos Aires. FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes, IDEP.

BEVILLAGUA, Nana (2001). "Aguas Argentinas, gran negocio de la empresa, a expensas de los usuarios. Un Estado que actúa a favor de las multinacionales", en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires.

BANCO MUNDIAL, Argentina (1996). *Reforma de las empresas provinciales de servicios públicos: problemas, desafíos y mejores prácticas*, Buenos Aires, Banco Mundial, Misión residente en Argentina.

BANCO MUNDIAL (2000), *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

BRESSER PEREIRA L.C. y CUNILL N. (1998). "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós.

BOURDIEU, Pierre (2001): "El sociólogo y las transformaciones recientes de la economía en la sociedad", Libros del Rojas, Bs. As.

CALCAGNO, Alfredo y Eric (2001). "YPF: otra privatización ruinosa", en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires.

CEPAL (2000). *Equidad, Desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CORDOVA NOVIÓN, C. (1998). *La reforma regulatoria en los países de la OCDE: ¿Qué hemos aprendido?*, Documento 15, Reforma y Gestión de la Regulación, Organización de Cooperación y Desarrollo, INAP, México.

CHOMSKY, Noam (2001), *El Bien Común*. Entrevistas por David Barsamian, Siglo XXI, México.

DROMI, Roberto (1997). *Empresas públicas de estatales a privadas*, Buenos Aires, Ciudad Argentina.

GARCÍA, Américo (2000). "¿Habrá una política antimonopólica?", en *Realidad Económica*, núm. 170, Buenos Aires.

GARCÍA DELGADO, Daniel (1998). *Estado-Nación y Globalización*, Buenos Aires, Ariel.

GARRETÓN, Manuel Antonio, (2001). "Cambios sociales, actores y

- acción colectiva en América Latina”, CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile.
- GERCHUNOFF, Pablo (Editor) (1992). “Las privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa”, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- KAROL, Jorge, L. (2001). “Cliente mata ciudadano: en torno a la noción de ciudadanía urbana”, *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5-9 Noviembre de 2001.
- LÓPEZ, Andrea y FELDER, Ruth (2000). “Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados”, en *Revista del CLAD*, núm. 14, Reforma y Democracia, Caracas.
- LÓPEZ, Andrea; IMPALA, Darío (2000). “Funcionamiento de los mecanismos de control social sobre la gestión privada de servicios públicos: potencialidad y limitaciones de la Audiencia pública convocada durante el apagón”, Buenos Aires, INAP.
- LLACH, Juan, y MONDINO, Guillermo (1999). *Las regulaciones en la Argentina. Transformar el Estado y potenciar los mercados y la sociedad*, IERAL, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana, Fundación Mediterránea, Buenos Aires.
- MATA, Ismael (1998). *Los Entes Reguladores de los servicios Públicos en el Derecho Administrativo Hoy*, Buenos Aires, Ed. Ciencias de la Administración.
- MORALES, Antonio (1998). “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós.
- MUCHNIK, Daniel (2001). *Plata Fácil. Los empresarios y el Poder en la Argentina*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- MUÑOZ, Oscar (1996). “Hacia el Estado Regulador”, en Muñoz, O. *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado Regulador*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- O’DONNELL, Guillermo (2000). “Teoría democrática y política comparada”, en *Desarrollo Económico*, núm. 156, Buenos Aires.
- NAVAJAS, F., URBIZTONDO, S. y ARTANA, D. (1998). *La regulación de actividades competitivas y de servicios públicos en Argentina*, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires, diciembre.

- OSPINA BOZZI, Sonia (2001). "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas", en *Revista del CLAD*, núm. 20, Caracas.
- PETRACCI, Mónica (1998), "La medición de la calidad y la satisfacción del ciudadano usuario de servicios públicos privatizados", Buenos Aires, INAP (Argentina. Instituto Nacional de la Administración Pública).
- PETRELLA Ricardo (1997), *El bien Común. Elogio de la solidaridad*, Temas de Debate, Madrid
- SCHVARZER, Jorge (2001). "El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar", en Gerónimo de Sierra (coordinador) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO.
- THWAITES REY, Mabel (1999). "La esencial noción de ciudadanos/usuarios", en *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel, y López, Andrea (2001). "Estado regulador: ¿un sucedáneo de la competencia?", en *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires.
- VIDAL, Gregorio (2001). *Privatizaciones, fusiones y adquisiciones. Las grandes empresas en América Latina*, Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- VISPO, Adolfo (1999). *Los entes de regulación: problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- SMITH, Warrick (2000). *Regulación de la Infraestructura para los Sectores Pobres. Perspectivas sobre el Diseño del Sistema de Regulación*, Banco Mundial, Buenos Aires.

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo realizar un balance de la regulación de los servicios públicos en la Argentina y evaluar los desafíos que se presentan luego de la experiencia de más de una década de privatizaciones. Apunta a destacar las estrategias regulatorias adoptadas por los diferentes gobiernos en el marco de reformas del Estado de primera y segunda genera-

ción en tres momentos: el Gobierno de Menem (PJ), el de De la Rúa (Alianza), y las tendencias que parecen insinuarse a partir de la crisis argentina (*default*, estallidos sociales) y el ascenso de Duhalde (coalición PJ-UCR). La tesis general consiste en mostrar el predominio de los intereses empresarios no solo por sobre los de los ciudadanos-usuarios, sino más significativamente sobre las posibilidades de desarrollo y el logro del bien común. Por último, se señalan –en un contexto inédito tanto por la situación de *default* como por la existencia de una economía estancada–, algunas propuestas que permitirían responder a las actuales demandas de la población respecto de dichos servicios.

Palabras clave

reforma del Estado - entes de regulación - bienes colectivos - servicios públicos - bien común - empresas públicas privatizadas.

