

INSTITUCIONES, CONTRATOS Y REGULACION DE INFRAESTRUCTURA EN ARGENTINA

Manuel Angel Abdala*

Documento 15

Diciembre de 1998

* Ph.D. in Economics, Boston University. Colaborador, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son del autor y no reflejan necesariamente los de la Fundación Gobierno y Sociedad. Registro de Propiedad Intelectual en trámite.

Instituciones, contratos y regulación de infraestructura en Argentina

Manuel Ángel Abdala
CEDI y
LECG, Inc.

con colaboraciones de
Matías Iaryczower
CEDI

Diciembre de 1998

Este trabajo fue realizado para un proyecto de investigación del CEDI. Las opiniones y errores son de exclusiva responsabilidad del autor. Los casos de transporte ferroviario y caminos están basados en sendos borradores preparados por Matías Iaryczower (CEDI). Se agradecen los comentarios de Guillermo Molinelli, Pablo Spiller y Mariano Tommasi en un *workshop* del CEDI. Martín Rubione colaboró en la obtención de datos del sector telecomunicaciones.

I. Introducción

Al observar la modalidad de transferencia al sector privado y la consecuente regulación de las empresas privatizadas durante la década del 90 en Argentina¹, se encuentran matices y resultados muy diferentes entre los distintos sectores privatizados y las distintas jurisdicciones políticas. Existen grados de satisfacción diferentes respecto al funcionamiento de ciertas empresas reguladas y del accionar de los entes reguladores.

Desde la perspectiva de la nueva economía institucional, Argentina ofrece un campo fértil para la investigación económica, ya que bajo un techo de características institucionales básicas aparentemente similares, se observan resultados diferentes tanto en el desempeño de las empresas en el diseño de los incentivos de la regulación y en la actuación de los reguladores. Interesa conocer, entonces, cuestiones tales como:

- a. ¿Porqué los diseños de reforma y los incentivos de la regulación fueron en algunos casos tan disímiles, aún cuando los mismos se generaran bajo una misma administración gubernamental y en el mismo período de tiempo?
- b. ¿Qué motivos hay para que existan diferencias en el funcionamiento de los entes reguladores entre sectores y entre jurisdicciones? ¿Representan y defienden los intereses de la sociedad o son capturables por las visiones de corto plazo de los distintos grupos de interés?
- c. ¿Son transparentes las decisiones de los Entes? ¿Cuánto poder discrecional tienen? ¿Qué grado de flexibilidad existe para incorporar a los contratos de concesión los avances de la tecnología, circunstancias cambiantes o no previstas, *shocks* de demanda o de oferta, cambios en la regulación, etc.?
- d. ¿Porqué existieron tantas renegociaciones de contratos? Son debidas a causas no previstas, a comportamientos oportunistas de las partes (empresas, gobierno), o a fallas de diseño contractual? ¿Qué efectos producen sobre la eficiencia de las empresas, sobre los distintos grupos de interés, y en particular sobre los consumidores?
- e. ¿Tiene la Justicia credibilidad suficiente como mecanismo de última instancia para la solución de conflictos en los contratos de concesión? ¿Qué otras instancias y/o qué otros mecanismos se han utilizado para la solución de las disputas de regulación más relevantes?
- f. ¿Qué grado de intervención debe tener el Poder Legislativo en la regulación de las empresas privatizadas?

Sin constituir una lista exhaustiva de los interrogantes de la regulación en Argentina, las mismas representan algunas de las cuestiones que interesa explicar en esta nueva etapa donde, pasada la luna de miel y el encanto inicial de las privatizaciones, los distintos grupos poseen nuevas demandas en favor de sus intereses. En especial, los cambios en

¹ La reforma del Estado en Argentina abarcó a muchos sectores y fue muy significativa en cuanto a su magnitud, representando las ventas en concepto de privatizaciones el 9% del promedio anual del PBI correspondiente al período 1990-1994. Este porcentaje se puede comparar con los de otros países con privatizaciones masivas: Nueva Zelandia (14.1% del PBI promedio de 1987-1991), Reino Unido (11.9% del PBI promedio de 1979-1991), Chile (9.4% del PBI de 1990), República Checa (8.1% del PBI de 1990) y México (6.3% del PBI promedio de 1989-1992). Fuentes: World Bank (1995) y General Accounting Office (1996).

la opinión de los usuarios está documentada por la evolución de los sondeos y encuestas de opinión a través del tiempo, los que reflejan una caída en la imagen de las privatizaciones con la evolución del tiempo y una demanda de mayor regulación. Para Rosendo Fraga², esto último debe interpretarse como un reclamo de la sociedad por un Estado que controle y supervise más el ejercicio de las funciones que ha entregado al sector privado³.

Este trabajo tiene como objetivo presentar y analizar la experiencia de regulación de empresas de infraestructura en Argentina, relevar los estudios que se han realizado sobre la materia y proponer líneas de investigación futura que ayuden a explicar las cuestiones institucionales relevantes y poder así contar con elementos para elaborar recomendaciones de política pública.

Para este objetivo en la sección II se introduce el marco conceptual utilizado para analizar las experiencias de regulación, desde un enfoque institucional. En la sección III se describen y analizan estas experiencias para seis sectores diferentes de privatizaciones realizadas por el gobierno nacional: telecomunicaciones, agua y saneamiento, electricidad, gas, caminos y transporte ferroviario. Finalmente, se sintetizan a modo de conclusiones los resultados encontrados y se enumeran los desafíos pendientes en la sección IV.

II. Las nuevas instituciones de la regulación en infraestructura

II.1 Marco conceptual

Para que la regulación post-privatización funcione adecuadamente es necesario un fino equilibrio entre la estabilidad de la política que hizo posible la reforma, y la flexibilidad requerida para responder a los cambios contingentes de circunstancias y tecnología. La reforma, para ser exitosa en atraer capitales privados debió ser creíble a los ojos de los inversores y sostenible en un horizonte de mediano y largo plazo. Creíble en este contexto significa que el riesgo de expropiación administrativa (tanto en forma directa a través de la nacionalización, o en forma indirecta a través de cambios en las regulaciones de precios, impuestos, etc.) se encuentre acotado. Si los inversores

² Opinión publicada en El Cronista Comercial, febrero de 1998.

³ Una encuesta encargada por la Revista Mercado y realizada por el estudio E. Catterberg y Asociados revelaba a principios de 1992 que el 70% de los entrevistados estaba de acuerdo con la política de privatizaciones y el 25% en desacuerdo. Entre las razones de la opinión desfavorable la más importante (56%) era la pérdida del patrimonio nacional, seguida por la metodología (22%), la consecuencia social (13%) y la corrupción (9%). Por el sistema de respuesta múltiple, no se ve incorporada la opción "sistema de regulación", aunque la respuesta "metodología" quizás pueda considerarse una proxy. Según datos de Mora y Araujo, en diciembre de 1992 el 59% de una muestra de Capital Federal y Buenos Aires respondió que estaba de acuerdo con la afirmación de que la privatización de servicios públicos era conveniente para el país. Hacia 1995, el Centro de Estudios de la Nueva Mayoría (CENM) reportaba que dicha imagen era positiva o regular en un 55.9% de las respuestas, valor que desciende al 45% en 1997. La encuesta de RAC & Mori International realizada en febrero de 1998 revela que sólo el 26% de los argentinos evalúa positivamente las privatizaciones, contra un promedio de 34% para toda América Latina y del 48% en Estados Unidos. Por otra parte, en diciembre de 1997, un sondeo de opinión del CENM indicaba que el 56% de la población sostiene que la economía requiere una mayor regulación.

perciben que el riesgo de expropiación es demasiado alto, demandarán a cambio una prima de riesgo muy alta o, si esto no es posible, directamente no arriesgarán su capital. Spiller (1998) sostiene que la mayoría de los países carecen de un sistema con protección constitucional contra este tipo de expropiación y en segundo lugar, que no existen buenos mecanismos para la resolución de conflictos.

Para que la reforma sea sostenible, por su parte, se requiere fortaleza institucional para equilibrar las demandas de los distintos grupos de interés involucrados y para adaptarse a circunstancias no previstas. La falta de fortaleza de las instituciones de la regulación es el problema principal que nos atañe. Esta debilidad institucional puede provocar desequilibrios a favor del oportunismo gubernamental, facilitando decisiones que privilegian los intereses de corto plazo (de índole diversa), en detrimento de los intereses de la sociedad. En todos los casos los mayores perjudicados de la debilidad institucional serán los consumidores en particular y los ciudadanos en general (vía mayor requerimiento impositivo), aunque seguramente con impactos intertemporales diferentes y quizás con efectos cruzados entre categorías de consumidores. Así, por ejemplo, un intento oportunista del gobierno a favor de una reducción tarifaria, si bien puede tener un impacto positivo en el corto plazo, también podría generar bajas en la calidad y/o falta de inversión en el mediano y largo plazo, lo cual finalmente va en detrimento de los consumidores.

Según Spiller (1998), el éxito de la privatizaciones no pasa por cómo se organiza la licitación sino por el manejo del riesgo de la expropiación administrativa *ex-post*. La creación de las “instituciones de la regulación” son en consecuencia el elemento central para evaluar el éxito de las privatizaciones y su sustentabilidad en el tiempo. En aquellos sectores donde el riesgo de la expropiación *ex-post* es más bajo, habrá consecuencias fiscales favorables (mayor recaudación vía precio de venta inicial o canon), e incentivos para incrementar la eficiencia interna y dinámica de la empresa, así como la eficiencia asignativa del sector.

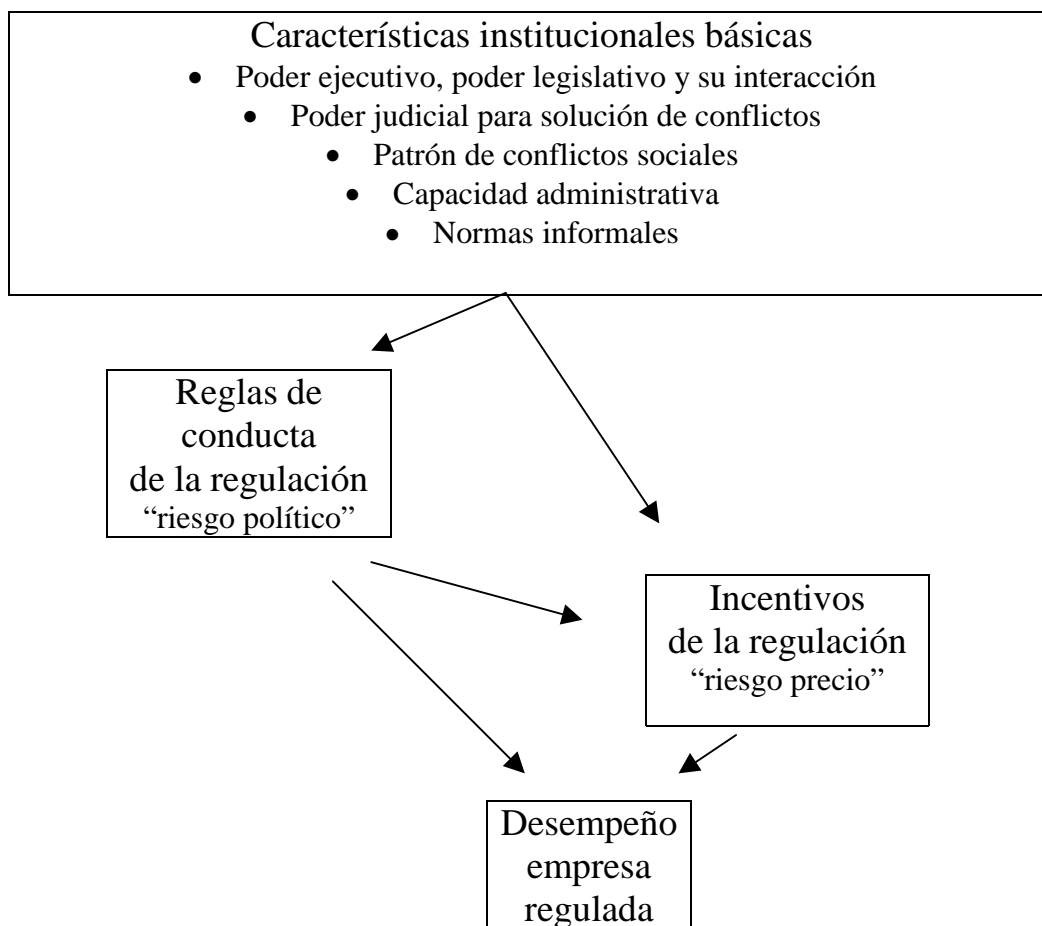
Siguiendo a Levy y Spiller (1996), se puede mirar a la regulación como un problema de diseño con dos componentes principales: las reglas de conducta de la regulación (*regulatory governance*, o *contractual governance institutions* en la denominación de Williamson –1985-) y los incentivos de la regulación (*regulatory incentives*).

Por “reglas de conducta de la regulación” se entiende a los mecanismos que una sociedad utiliza para contener los intentos discrecionales de los reguladores y para resolver los conflictos entre reguladores y empresas reguladas. En forma más genérica, Heller y McCubbins (1997) denominan a esta cuestión como “estabilidad política”, y la definen como el riesgo mínimo de cambios sustanciales en la forma que el gobierno trata a las inversiones.

La estructura de “incentivos de la regulación”, por su parte, comprende las normas específicas referidas al sistema de precios, subsidios, política de competencia y entrada al mercado, reglas de interconexión, etc. A este problema de incentivos Heller y McCubbins lo sintetiza bajo el título de *price risk*.

Las reglas de conducta y los incentivos de la regulación son variables de elección de los gobiernos que han encarado reformas del Estado. Esta elección, no obstante, está restringida por las características institucionales básicas del país, provincia o sector de que se trate (*institutional endowment*). La tabla II.1 presenta un esquema sintetizado del problema de diseño de la regulación.

Tabla II.1: Opciones de diseño de la regulación



Las características institucionales básicas de Argentina no aportan optimismo en cuanto al abanico de opciones que los hacedores de política podían realizar en cuanto a diseño básico de regulación (reglas de conducta). La percepción de distintos autores⁴ es que el gobierno nacional argentino prestó mucha más atención a cómo hacer atractivas y exitosas las transacciones de privatización que al problema de las reglas de la regulación y sus instituciones específicas⁵. Y dentro de la problemática de la regulación, se prestó más atención a las cuestiones de incentivos (*regulatory incentives* o *price risk*) que al fortalecimiento de las instituciones y los mecanismos de contención del poder

⁴ Ver, entre otros, los trabajos de Levy y Spiller (1993), Hill y Abdala (1993), Shaikh et. al. (1995), Rausch (1995), Baylac (1996) y Heller y McCubbins (1997).

⁵ En palabras de Rausch (1995, pág. 6) "*Debido a la rapidez y envergadura del proceso privatizador... algunas veces, la capacidad regulatoria estuvo rezagada o la carga regulatoria fue pesada, creando serios desafíos a los entes*".

discrecional de los reguladores (*regulatory governance* o *political risk*). Hill y Abdala (1993), por ejemplo, señalan que en telecomunicaciones hubo una decisión consciente del gobierno argentino de dar prioridad a la finalización rápida de la venta de ENTel por encima del establecimiento del ente regulador y la reglamentación de las normas de regulación del sector. Algo similar ocurrió en electricidad, donde el ente comenzó a funcionar varios meses después de privatizadas las empresas de generación y distribución de la ex SEGBA, siendo estas últimas los principales sujetos regulados en electricidad. En aeropuertos, el consorcio ganador vio demorado su cronograma de asunción de actividades debido a la falta de integración del ente regulador; en transporte ferroviario hubo diversos entes con jurisdicciones específicas que luego fueron cambiadas y fusionadas y en transporte fluvial el organismo de control previsto en la ley nunca llegó a constituirse como tal.

II.2 Características institucionales básicas

A continuación se presentan los elementos más destacados de las características institucionales básicas de Argentina, sin perjuicio de que existan algunas diferencias relevantes a nivel de jurisdicciones provinciales y entre sectores.

Siguiendo a North (1990), se pueden observar los elementos principales que conforman las características institucionales básicas, para evaluar cuál era el punto de partida inicial (y su evolución posterior) para la elección del conjunto de reglas que regirán la regulación en cada sector y jurisdicción.

II.2.1 Poder ejecutivo, poder legislativo y su interacción

La estructura y la organización de los poderes ejecutivo y legislativo influyen las opciones de diseño de regulación en la medida que determinan el grado de discrecionalidad que pueden ejercer los gobernantes en temas de regulación. Las principales barreras de contención a la autoridad discrecional gubernamental viene dada por las provisiones constitucionales del principio de separación de poderes, la representatividad de las dos cámaras legislativas y la descentralización derivadas del esquema de organización política federal. En Argentina, legislativo y ejecutivo tienen poderes separados, y pocas veces se da que un mismo partido ejerce control sobre ambos. La separación de poderes y un sistema descentralizado de organización federal hace que existan abundantes controles y equilibrios de poderes.

Para Spiller (1998), Argentina, al igual que otros países latinoamericanos tiene un fuerte sistema presidencialista donde las leyes emanadas del Poder Legislativo deben ser reglamentadas por el Ejecutivo. Este procedimiento no existe en los Estados Unidos, donde las agencias administrativas son las que implementan en forma directa las leyes y es el mismo Congreso norteamericano el encargado de verificar que su interpretación no sea alterada. En el sistema de Estados Unidos las leyes de regulación entonces son muy específicas y detalladas mientras que en los países de América Latina (con excepción de Chile) las leyes de regulación son más genéricas y la reglamentación de la misma es confiada al Ejecutivo. El Ejecutivo tiene entonces mucho poder discrecional sobre los mecanismos de regulación otorgados por las constituciones, y de hecho puede alterar sustancialmente los incentivos que enfrentan las empresas y por ende determinar el

éxito o fracaso de las privatizaciones. Aún en los casos en donde existen marcos de regulación emanados de una ley (ej. gas y electricidad) el Ejecutivo retuvo poder discrecional para aspectos clave de la regulación tales como las tarifas y la decisión de entrada de nuevas firmas.

En realidad, la nueva Constitución (artículo 76) prohíbe en forma expresa la delegación legislativa genérica en el PEN salvo en materias determinadas de administración o de emergencia política. Las funciones específicas de la regulación aparecen entonces como facultades delegadas al PEN por ser materia de administración. La legislación que crea los entes faculta a sus funcionarios atribuciones que consideren adecuadas para la eficiente y económica aplicación de las normas que regulan. A juicio de Comadira (1997), esta práctica es inconstitucional ya que habilita una delegación irrestricta de competencias. Lo cierto es que en la práctica esta delegación legislativa existe y hay antecedentes en otros sectores distintos a los de infraestructura, tal el caso del Banco Central de la República Argentina (BCRA), donde en virtud de su alta complejidad técnica, de decisiones rápidas, cambiantes y variadas, las políticas las establece directamente ese organismo.

El poder de regulación en manos del Congreso Argentino se centró básicamente entonces en lo que puede limitar en forma genérica al Poder Ejecutivo y no tanto en la forma de privatización o de regulación, pese a que los legisladores demandan cada vez más una mayor participación en este sentido⁶. Adicionalmente, el Congreso posee el poder de auditor (a través de la Auditoría General de la Nación) y de supervisor y controlador del accionar de los entes reguladores (a través de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de Privatizaciones).

Según el CEDEAL, la imagen pública del Congreso es muy baja y no muy diferente del de la Justicia, ya que cuenta con una valoración positiva de sólo el 4% en octubre de 1997, mostrando una tendencia decreciente (en Diciembre de 1995 tenía una aceptación del 20%)

La administración Menem heredó una mala reputación país en cuanto al historial de sus políticas económica. Las políticas hacia la inversión doméstica y extranjera en infraestructura eran en general hostiles y cambiantes. Históricamente, cada gobierno usó su posición para revertir las acciones de su predecesor. Esta volatilidad política tuvo repercusiones negativas importantes en las inversiones y la tasa de crecimiento del país. Sin embargo, la propiedad pública de las empresas de infraestructura era una de las pocas cosas que tanto los militares como los partidos radical y peronistas estaban en general de acuerdo, ya que eran fuentes de financiación del poder de ocasión.

Al momento de la reforma del Estado iniciada en 1989, el legislativo delegó amplias facultades al PEN para determinar la modalidad de las privatizaciones principales. Dos leyes clave, negociadas por Menem en un contexto de acuerdo global con la oposición

⁶ Ejemplos de limitación total son la no ratificación parlamentaria del Protocolo de Privatización de Yacretá de 1995 y la modificación del proyecto de ley nuclear donde ante el requerimiento de amplias facultades al PEN sobre la modalidad de privatización de las centrales de generación nucleoelectrónica, el Congreso condicionó la venta a la terminación de la construcción de una central no rentable, como Atucha II.

antes de asumir en julio de 1989, delegaron poder en el ejecutivo para proceder con las privatizaciones: la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica. Por la primera el PEN tuvo poderes extraordinarios para privatizar empresas, mientras que la segunda suspendió subsidios y removió las barreras a la inversión extranjera.

Esta delegación de poder en el Ejecutivo es una excepción al patrón político argentino del tipo *beggar-thy-neighbor policy* por el cual se beneficiaba a la clase política que estaba en el poder de turno, en desmedro de la economía y polarizando la sociedad (Levy y Spiller, 1993). Es curioso encontrar que esta concentración de poder en manos del PEN, tuvo su correlato en algunas provincias (ej. Partido Autonomista Liberal en Corrientes, Unión Cívica Radical en Córdoba) aunque con resultados disímiles ya que Corrientes comenzó reformando y luego perdió consenso e interés por parte de inversores externos y Córdoba no reformó.

II.2.2 Instituciones judiciales

Cuando los procedimientos y las leyes administrativas no son suficientes para limitar la discrecionalidad gubernamental, la existencia de un poder judicial probo e idóneo puede constituirse en una vía alternativa para evitar la expropiación administrativa.

En Argentina, los mecanismos de designación y remoción de los jueces ofrecen poco margen para la credibilidad de esta institución. La antigua Constitución establecía que los jueces eran elegidos por el Presidente con la aprobación del Senado, con una duración de por vida. En muchos casos se constató la nominación y elección de jueces sin antecedentes meritorios. La remoción de los mismos debía realizarse a través de un proceso de enjuiciamiento en el ámbito parlamentario, donde no faltaron encubrimientos y protecciones de tipo político. Fue común a través del tiempo observar recomposiciones importantes en este cuerpo con cada cambio de gobierno. La Corte Suprema de Justicia no está exenta de esta característica. La confianza en el sistema judicial es, consecuentemente, baja.

La nueva Constitución Nacional de 1994 modifica la forma de designación y remoción de los jueces, promoviendo mayor competencia y calificación previa en los nombramientos y mayor independencia del poder político tanto en la designación como en la remoción. El Consejo de la Magistratura (y el Jurado de Enjuiciamiento) se integró recién en la segunda mitad de 1998, dado que la ley por la cual se creó esta institución tuvo tratamiento y promulgación recién a fines de 1997⁷.

En síntesis, sobre la justicia argentina, a la que las partes deberían poder recurrir para la resolución imparcial de los conflictos, cabe muchas dudas sobre si sus decisiones son predecibles y si los procedimientos para defender los derechos de propiedad son eficientes. ¿Cómo se puede medir la fortaleza institucional de la justicia? No hay una manera sencilla, aunque siguiendo a Levy y Spiller (1996) se pueden buscar las

⁷ El Consejo de la Magistratura está integrado por 20 miembros: el Presidente de la Corte Suprema, 8 legisladores, 4 jueces de cámara y de primera instancia, 4 abogados elegidos por las asociaciones profesionales, 1 representante del poder ejecutivo y 2 profesionales elegidos por el Consejo Interuniversitario Nacional. El Jurado de Enjuiciamiento, por su parte, tiene 9 miembros: 3 jueces, 3 legisladores y 3 abogados elegidos por sus asociaciones profesionales.

estadísticas sobre casos en los que se dictan sentencias en contra del gobierno⁸, así como indagar sobre la imagen de la probidad de los jueces.

Sobre este último aspecto, la encuesta panamericana de RAC & Mori International realizada en febrero de 1998 para el Wall Street Journal Americas, reveló que sólo el 15% de los argentinos tienen una valoración positiva de sus instituciones judiciales. En Estados Unidos, la misma pregunta tuvo una aceptación del 59% y el promedio para América Latina es del 25%. Según la Fundación CEDEAL (Centro Español de Estudios de América Latina) la tasa de aprobación de la Justicia argentina era de sólo el 4.6% en octubre de 1997⁹. Este estudio, además, muestra una tendencia al deterioro continuo de la imagen pública de esta institución, ya que esta tasa era del 17% en diciembre de 1995 y del 9.5% en octubre de 1996. Otras fuentes muestran similares resultados. De acuerdo a Gallup, en 1993 sólo el 17% de los encuestados tenían una visión positiva de la justicia, cuando en 1984 este valor rondaba el 57%.

Spiller (1998) interpreta que el poder judicial en América Latina, a diferencia de su par norteamericano, no tiene suficiente experiencia en supervisar la forma en que el Ejecutivo reglamenta las leyes, sino más bien en determinar la constitucionalidad o no de dicha reglamentación.

Ante la falta de garantías constitucionales en los mecanismos de solución de conflictos, los compromisos internacionales de un país pueden limitar el oportunismo del gobierno y más aún la posibilidad de revertir una política de reforma. Si los países son signatarios de bloques comerciales, las posibilidades de introducir subsidios (por ejemplo, en tarifas eléctricas o gas industriales) se ven acotadas. Por otra parte, existen acuerdos recíprocos de protección de inversiones, a las que las empresas extranjeras compradoras de activos privatizados pueden recurrir en casos de conflictos. Adicionalmente, el país es más vulnerable a eventuales sanciones comerciales cuanto más abierta sea su economía. Finalmente, si la reforma tuvo lugar con financiación de organizaciones multilaterales de crédito, pueden existir salvaguardias que actúen como barrera para la posible reversión de las reformas¹⁰.

Los inversores privados extranjeros buscaron protección adicional a sus inversiones a través de los compromisos internacionales. Se utilizaron mecanismos alternativos (a veces sustitutivos de la justicia local) tales como:

- a. Promover contratos cuyos conflictos se resuelven en cortes extranjeras (ej. corte internacional de disputas comerciales en Nueva York o Paris) o mediante arbitrajes internacionales.
- b. Celebrar acuerdos bilaterales de protección de inversiones extranjeras.

⁸ Una justicia que nunca dicta fallos en contra del gobierno, aún en disputas contractuales, puede ser vista como dependiente del poder político, mientras que una justicia corrupta “capturada” por empresarios siempre corre el riesgo de la publicidad de sentencias escandalosas.

⁹ Datos promedios para el área del Gran Buenos Aires.

¹⁰ Para una evaluación de estas características en experiencias de reforma internacionales, ver World Bank (1995).

- c. Ejercer amenazas reales de acciones individuales (a nivel empresarial) y colectiva (de país y grupos de países) de suspensión de inversiones extranjera directa y otro tipo de penalidades ligadas al comercio internacional.

II.2.3 Patrón de los conflictos sociales

Se distinguen aquí dos componentes básicos: las contiendas entre grupos de influencia con intereses en conflicto y los conflictos atribuidos a causas ideológicas.

Los funcionarios de gobierno que toman iniciativas de reforma o de políticas de regulación quisieran ejecutividad en la misma ya que quieren cosechar los réditos de la misma durante su gestión administrativa y lo más pronto posible. Eso hace que, en la medida de lo posible, traten de recorrer caminos administrativos que minimicen la interferencia gubernamental de quienes pueden oponerse a la reforma o implementarla con una modalidad diferente de quien tiene la iniciativa. El primer obstáculo en el esquema político argentino es el Congreso, sobre el cual existe mayor experiencia en la literatura de economía institucional ya que es uno de los tres poderes en el sistema de *checks and balances* que tiene nuestro sistema republicano. Superado ese “escollo” existen otros internos dentro de la propia estructura administrativa del Poder Ejecutivo, donde las diferentes áreas responden a diferentes internas del partido gobernante o son permeables al *lobby* de distintos grupos de interés, o eventualmente poseen diferentes visiones sobre la modalidad de la reforma.

En algunos sectores los conflictos entre grupos de interés eran más profundos que en otros. Por ejemplo, en telecomunicaciones, el conflicto entre los intereses de los usuarios de servicios locales *versus* los de larga distancia es más pronunciado y más evidente que el de usuarios de agua localizados en distintas áreas socioeconómicas (los cuales pagan distintas tarifas, a igual consumo o igual superficie cubierta, en caso de ser clientes no medidos).

La presión de los grupos de influencia en algunos sectores provocó la demora e incluso obstrucción total a la reforma. En el caso de Yacyretá, por ejemplo, los intereses de los que perciben rentas extraordinarias (constructores, beneficiarios de obras complementarias que demandan indemnizaciones por relocalizaciones, etc.), junto con un rechazo político del Congreso del tipo *beggar-thy-neighbor* frustraron la propuesta de privatización de 1995. En el sector nuclear, los intereses de quienes a lo largo del tiempo recibieron generosas partidas presupuestarias para el desarrollo científico tecnológico del sector lograron posponer en forma reiterada la privatización económica de centrales de generación nucleoelectrónica. En las provincias, donde sindicatos de peso no fueron invitados (o la participación ofrecida fue considerada insuficiente) a compartir los beneficios de la reforma, la misma fue resistida (casos eléctricos en Corrientes, Córdoba).

El patrón de los conflictos sociales puede manifestarse no sólo por los intereses particulares de los distintos grupos sino también en el plano ideológico (y en algunos países, por diferencias raciales –ej.: Malasia-). En Argentina, en el aspecto ideológico pareciera que hay una baja relación entre los discursos pre-electorales y los hechos

políticos, ya que quienes no pregonaban reforma del Estado alguna (Menem y varios gobernadores provinciales) fueron ejecutores entusiastas de la misma, mientras que quienes la incluyeron en el libreto de campaña (ej: candidato presidencial Angeloz, como gobernador de Córdoba) no la instrumentaron en la práctica. Observando este patrón, no sería aconsejable predecir las orientaciones de política de regulación basándose en los discursos ideológicos de los partidos políticos.

Un contexto macroeconómico desfavorable (ej. deterioro de términos de intercambio, reversión del flujo externo de capitales, recesión, persistencia de un inequidad distributiva, y alto desempleo) ejercería presión para que exista decepción sobre la reforma y aliente comportamientos oportunistas por parte del gobierno basado en argumentos ideológicos. De hecho, algunas voces de prevención en este sentido se manifestaron en la reunión anual de IDEA (Instituto para el Desarrollo Empresarial Argentino) en 1998, denunciando a quienes atribuyen estos males a la política de reforma del Estado y a la falta de una regulación efectiva por parte del Estado. Bajo esta bandera entonces se esbozan pedidos de mayor intervención por parte del Estado en los temas de regulación, aún cuando de la observación de los indicadores macroeconómicos no se puedan inferir condiciones que se puedan catalogar de adversas.

11.2.4 Capacidad administrativa

Este elemento se refiere a la habilidad de los recursos humanos para manejar conceptos y procesos de regulación complejos en forma eficaz, evitando o minimizando litigios y disputas innecesarias. Resulta difícil evaluar esta característica en el contexto argentino ya que no se cuenta con muchos elementos objetivos para su análisis. Adicionalmente, existen diferencias aparentes entre sectores y entre jurisdicciones que hacen la evaluación más compleja aún. Entre sectores hay sin duda una percepción general distinta de las capacidades administrativas de los distintos organismos nacionales. ¿Cómo se comparan las capacidades de instituciones con cierto prestigio histórico como el BCRA con el recientemente creado ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios)? ¿O cuál es la capacidad administrativa del ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad) comparada con sus pares a nivel provincial?

En la Argentina de finales de los 80 Gerchunoff y Visintini (1985) señalaban que la inestabilidad política y macroeconómica había impedido la formación de una burocracia con la suficiente capacidad para regular empresas privadas. Sostenían los autores que las empresas demandaban una elevada tasa de retorno debido al alto riesgo país y por lo tanto la regulación era proclive a proteger a los productores privados, en los sectores donde se habían decidido inversiones. La solución, se pensaba, era la restauración del orden fiscal y la estabilidad macroeconómica, al igual que la reelaboración de reglas económicas y legales. Si la propuesta de Gerchunoff y Visintini sobre la incapacidad de la burocracia argentina para regular empresas privadas es válida, cabe preguntarse qué cambios se produjeron para que a partir de la década del 90 dicha capacidad haya sido desarrollada. Ciertamente, las consultorías específicas destinadas a la creación y apoyo de funcionamiento de los entes han ayudado para este propósito, aunque la “cultura del regulador moderno” es probablemente un elemento de formación más difícil de adquirir a través de una consultoría. En la opinión del World Bank (1993), las agencias de

regulación autónomas administrando legislación fundamental son instituciones foráneas a la historia reciente Argentina, por lo que probablemente tome varios años desarrollar capacidades administrativas de regulación.

Las capacidades administrativas de los entes tampoco son uniformes entre sectores y jurisdicciones. Y esto está probablemente relacionado con el alto grado de descentralización de los ámbitos del Poder Ejecutivo desde donde se llevaron a cabo las reformas. En un estudio realizado por el General Accounting Office (1996) estadounidense sobre la forma de privatización en varios países, se informó que en Argentina se daba la particularidad que el proceso de toma de decisiones para la privatización fue menos centralizado y más flexible que en otros países estudiados (México, Francia, Reino Unido, Canadá y Nueva Zelanda). Esta característica de descentralización fue definida en la misma Ley 23.696 de Reforma del Estado por la cual se delegaba poder sobre la modalidad de privatización a los Ministerios y Secretarías de cada área. Los comités de privatizaciones generalmente incluyeron los interventores (posiciones políticas designadas por el Ministro a cargo) más el Secretario de área. Estos comités tuvieron en general apoyo externo en asesoramiento financiero, económico, técnico y legal para la preparación tanto de los marcos de regulación como para la transacción y preparación para la venta. El mismo estudio señala que la velocidad y la forma flexible en que Argentina privatizó puede ayudar a explicar porqué las capacidades de regulación no están más desarrolladas, ya que el gobierno no habría tenido la habilidad de crear sistemas de regulación adecuados simultáneamente con el esfuerzo privatizador.

El alto grado de descentralización administrativa tuvo como consecuencia natural la falta de uniformidad de criterios sobre la modalidad privatizadora y también sobre el diseño y la fortaleza inicial de los nuevos organismos de control o entes reguladores¹¹.

11.2.5 Normas informales

¿Qué función pudo haber tenido la tradición y las normas informales de aceptación generalizada como barrera de contención de los individuos y las instituciones a los movimientos oportunistas y las medidas discrecionales de regulación? La historia política y cultural argentina dan poco crédito para la valoración positiva de estas normas informales.

Sin embargo, es curioso encontrar que muchos empresarios depositaron su confianza sobre la no reversibilidad de la política de reforma y la protección de sus inversiones en la administración Menem.

La reforma del Estado era un componente crucial en la estrategia del Presidente Menem para promover inversiones extranjeras y contribuir a la estabilización macroeconómica del país al comienzo de su primera administración.

Para demostrar la credibilidad de la reforma la administración Menem tenía un incentivo extra para no actuar en forma oportunista: del éxito de las primeras

¹¹ Según Rausch (1995) “Cada privatización fue modelada de acuerdo con las peculiaridades e intereses sectoriales y capacidades técnicas disponibles”.

privatizaciones dependía el apoyo externo para futuras inversiones y por ende la continuidad misma de las reformas. Para Heller y McCubbins (1997), con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 que permitió, entre otras cosas, la reelección del presidente Menem, el sucesor presidencial fácilmente podría haber cambiado las normas de regulación y, consecuentemente, los resultados en los sectores regulados. En un pensamiento similar, Spiller y Viana Martorell (1994), con anterioridad a la reforma constitucional, dudaban de la habilidad de Argentina en consolidar las reformas de electricidad debido a la sospecha de que no existiría el tiempo suficiente para dar el apoyo político que requiere la viabilidad financiera de las empresas reguladas.

El argumento de la credibilidad basado en la necesidad de continuar reformas se agota pasadas las privatizaciones principales terminadas en 1993 (el acuerdo por el Plan Brady, que era un objetivo macroeconómico importante, finalizó en abril de 1993). A partir de entonces se podría argumentar que el Presidente Menem ya no tenía necesidad de demostrar que sus anuncios y proyectos eran creíbles (Shirley, 1998), aunque esta afirmación no parece aplicable al objetivo de la promoción y protección de las inversiones extranjeras, de la cual Argentina siguió siendo dependiente.

II.3 Reglas de conducta de la regulación en infraestructura

¿Qué hizo el gobierno para autolimitar su poder discrecional para ejercer oportunismo ex-post en los sectores privatizados de infraestructura? La respuesta no es uniforme entre sectores y jurisdicciones, aunque hay algunos patrones en común, como los siguientes:

- a. Se promovió **credibilidad y compromiso** de que las reformas se concluirían y de que el gobierno respetaría las reglas de juego iniciales en la que los empresarios (en especial los extranjeros) habían realizado inversiones de magnitud. Esta credibilidad se exteriorizaba a través de mecanismos informales directos con los empresarios, pero también a través del ejercicio de poder político sobre los distintos organismos encargados de la regulación y de solución de conflictos. Vale decir que en general, en la medida que estaba a su alcance y sobre todo en casos donde existían conflictos de interpretación de contratos, situaciones nuevas o condiciones cambiantes, el gobierno privilegió la necesidad de dar señales de respeto a los derechos de los inversores existentes por encima de otros objetivos (ej. creación de mayor competencia, protección de intereses de consumidores). Esta situación comienza a cambiar en forma incipiente, y en algunos sectores, debido a los cambios en la percepción de la opinión pública sobre la necesidad de mayor regulación, del accionar de grupos de interés mejor organizados (consumidores), de mayor protagonismo de intervenciones judiciales y de ciertas demandas de política redistributiva promovida por el legislativo.
- b. Se dictó **legislación específica** creando marcos de regulación para los sectores de infraestructura. En donde fue posible obtener consenso legislativo de manera compatible con los tiempos planeados para producir los cambios, la legislación primaria tuvo carácter de ley nacional (electricidad, gas, puertos, actividad nuclear); de lo contrario se utilizaron

decretos presidenciales. El PEN a su vez tuvo facultades delegadas (explícitas o no) para dictar legislación secundaria a través de decretos reglamentarios de las leyes primarias, de decretos complementarios, y de resoluciones ministeriales o secretariales.

- c. Se crearon nuevos **organismos específicos encargados de la regulación**, conocidos como entes reguladores, o transformó algunos de los existentes (ej.: Dirección Nacional de Vialidad). En algunos casos se hicieron esfuerzos para que estos organismos se estructuraran de forma tal de ser idóneos, con capacidades administrativas calificadas y especializadas para resolver problemas complejos de regulación y de interpretación de contratos. Las niveles de capacidades administrativas no son homogéneas entre los entes. Además, el gobierno debió intentar que los entes tuvieran un diseño que los hiciera menos permeable a los requerimientos políticos de corto plazo. Esta característica está ausente en los entes reguladores argentinos. En algunos sectores quedaron zonas grises (y en muchos casos cambiantes) de jurisdicción y competencia entre distintos organismos de regulación y las autoridades que a su vez ejercían el rol de poder concedente de los contratos de concesión (ej. función de las secretarías de áreas versus atribuciones de los entes).
- d. Se firmaron **contratos entre gobierno y empresas privatizadas**. Estos documentos tomaron normalmente la forma de contratos de concesión (distribución y transmisión eléctrica, caminos, transporte ferroviario, aguas, etc.), aunque también se otorgaron licencias de exclusividad (telecomunicaciones), permisos (gas y cooperativas telefónicas), o simplemente condiciones generales establecidas en los pliegos de venta de activos (generación térmica). En estos contratos está contenida generalmente la regulación detallada (incentivos, régimen de tarifas, requerimientos de calidad y cantidad, programas de inversión, penalidades, etc.) como así también las cláusulas de salida de la industria y los mecanismos previstos para la solución de conflictos. Como los contratos no son perfectos (tiene zonas grises) ni pueden prever *ex-ante* todos los cambios tecnológicos, de mercado y de regulación futuras la dinámica de regulación exige procedimientos transparentes para tratar dichos cambios. Estos procedimientos se encuentran más desarrollados en algunos sectores ya sea porque existió un mejor diseño de marco de regulación (previsión de audiencias públicas, procesos judiciales administrativos de primera instancia, etc.) o simplemente por mejores prácticas de regulación.
- e. Se procuraron **mecanismos de solución de conflictos** en general a través de las cláusulas particulares establecidas en cada uno de los contratos, aunque también a través de la forma de funcionamiento de los nuevos entes reguladores. En este último caso, se destaca la particularidad de que en la mayoría de los sectores los recursos de alzada contra las decisiones administrativas de los entes se realizan en la Secretaría o Ministerio del PEN del cual los entes tiene dependencia administrativa. Por otra parte, en gas, electricidad, y telecomunicaciones los entes tienen facultades para dirimir

conflictos entre los agentes sujetos a regulación¹². Según Comadira (1997), estas disposiciones están inspiradas en la doctrina norteamericana de la jurisdicción primaria administrativa, por lo que la justicia debe abstenerse de intervenir en estos conflictos hasta que el organismo administrativo se haya pronunciado. Según el mismo autor, este criterio parece ser un elemento novedoso en Argentina, aunque su acogida por parte de la Corte Suprema es aún dudosa. Una de las condiciones para la legitimidad de esta jurisdicción primaria de los entes es que la decisión administrativa jurisdiccional esté sometida a control judicial suficiente. No parecen estar claros los límites y en opinión de Comadira (1997) las garantías formales de independencia y neutralidad previstas para la actuación de los entes no son suficientes para catalogarlos como Tribunales Administrativos.

II.4 Incentivos de la regulación en infraestructura y desempeño empresario

Los incentivos específicos de la regulación detallada y las conductas y desempeños empresarios varían ampliamente entre sectores, por lo que las características particulares de cada uno son tratados en el análisis de los casos.

Se puede decir, no obstante, que en general se trató de imponer criterios de regulación por incentivos, basados en combinaciones de regulación tipo *price-cap* con alguna forma de regulación tipo *cost-plus* para permitir *pass-through* parcial de precios de insumos críticos o para brindar cobertura ante cambios en los requerimientos de la regulación (ej. regulaciones ambientales), de las condiciones macroeconómicas (garantías contra el tipo de cambio, etc.) o de la incidencia impositiva. Esta regulación por incentivos casi en todos los casos vino acompañada por regulación de calidad de servicio y de producto, y en algunos, por regulación de programas de inversión (aguas, ferrocarriles, caminos), creando problemas graves de control para los reguladores, por las fuertes asimetrías de información. Justamente, es en aquellos sectores donde no se regularon metas de inversión es donde ésta ha sido más importante (telecomunicaciones, gas y electricidad).

Un detalle importante es que la mayoría de los casos estudiados corresponde a situaciones donde además de la regulación *ex-post*, hubo competencia por el mercado con distintas variantes (mayor pago inicial, menor tarifa, menor subsidio, mayor canon, etc). Esta competencia por el mercado, si bien no sustituye a la regulación, en muchos casos contribuyó a determinar condiciones iniciales de situación de competencia.

Las barreras de salida y los problemas asociados con la “cola de concesión” han sido tratados en forma diferente en los distintos casos, producto del alto grado de

¹² En el caso de telecomunicaciones se incluyen a los conflictos entre prestadores que pueden estar brindando servicios en competencia.

descentralización en la toma de decisiones sobre la modalidad de privatizaciones. Así se encuentran casos como el del sector eléctrico donde se dieron términos largos de concesión (99 años) complementados con competencia regular por los derechos de la concesión, de forma tal de evitar los incentivos a la falta de inversión asociada a los tiempos previos a la reversión de activos¹³, mientras que en otros el problema no tuvo tratamiento específico (ferrocarriles, agua).

¹³ Ver Dnes (1991)

CASO 1: TELECOMUNICACIONES

1.1 Breve historia institucional del sector (1881-1990)

Observando la historia de la regulación en el sector previa a la privatización de 1990, se encuentran algunos antecedentes que muestran claramente el riesgo de expropiación a la que han estado sujeto los operadores privados en esta industria. Las primeras experiencias de regulación datan de 1904, cuando el gobierno requirió a las empresas reportar sus actividades al Poder Ejecutivo Nacional, al ser las telecomunicaciones consideradas por el gobierno como un "servicio nacional", emulando la clasificación otorgada a los servicios telegráficos en 1875.

Desde la conexión de la primera línea en Argentina en el año 1881, en Buenos Aires existían inicialmente tres firmas privadas extranjeras (*Société du Pantelephone* de Loch de Suiza, *Gower Bell* y Continental de Teléfonos Bell) que operaban en un ambiente desregulado. En 1886 estas tres empresas se fusionaron en la Unión Telefónica del Río de la Plata (UTRP), controlada por capitales ingleses. En las provincias operaban otras empresas bajo licencias provinciales o municipales.

En 1929, *ITT of America* compró la UTRP y al mismo tiempo la empresa sueca *Ericsson* se iba consolidando en varias provincias. La integración de redes entre empresas a nivel nacional era muy precaria. Un habitante de Jujuy no tenía problemas en llamar a Europa, pero le era virtualmente imposible comunicarse con Buenos Aires. Para 1936, las cuestiones sobre la competencia federal en regulación comenzaron a definirse a favor de la Nación¹⁴. El gobierno nacional determinó que todas las empresas privadas del sector estaban operando con permisos "precarios". La figura legal de la concesión, otorgada por el gobierno nacional, pasaba a ser requisito indispensable para regularizar la situación de los permisos precarios, los cuales podían ser cancelados por el gobierno nacional en cualquier momento, configurando una amenaza real de expropiación extrema.

En 1946, el Estado decide participar en forma directa y compra parcialmente la UTRP¹⁵, creando la denominada Empresa Mixta Telefónica Argentina y un par de años más tarde se transforma en la Dirección Nacional de Teléfonos del Estado, con 100% bajo control público y acompañado de un crecimiento extraordinario en la cantidad de empleados, que crece de 15.200 a 32.600. En 1956, esta Dirección se transformó en ENTel (Empresa Nacional de Telecomunicaciones), firma que en forma progresiva integró a un total de 31 empresas provinciales de telecomunicaciones, en un largo proceso que culminó en 1969, en un área de cobertura que alcanzaba a 17 provincias. Las cinco provincias restantes quedaron en manos del grupo sueco *Ericsson*, bajo las denominaciones de CAT (Compañía Argentina de Telecomunicaciones) y CET (Compañía Entrerriana de Telecomunicaciones), sobrevivientes hasta 1992, cuando fueron adquiridas por Telecom y Telefónica.

Los servicios de larga distancia internacional, por su parte, eran ofrecidos desde 1889 por empresas privadas como *Western Telegraph*, *Transradio International*, *Italcable* e

¹⁴ Decreto 91698 de 1936.

¹⁵ Decreto 9180 y Ley 12684.

ITT Comunicaciones Mundiales, quedando concentradas en manos de ENTel en 1969. Vale decir que, durante más de 30 años a partir de la llegada de los vientos de nacionalización de 1936, la industria se fue integrando y concentrando bajo el ala de empresa estatal. Empero, al tener ENTel graves deficiencias de cobertura, aparecieron en escena cerca de 300 cooperativas telefónicas a lo largo de casi todo el país.

Bajo la órbita estatal, las historias más interesantes desde el punto de vista institucional se desarrollaron en el terreno de los proveedores privados de equipos de ENTel. La compra de equipos de conmutación por parte de ENTel no era transparente ni sujeta a competencia y, consecuentemente, los cambios de gobierno típicamente venían acompañados de alguna forma de expropiación (rescisiones sin indemnización, cambios de los términos contractuales, controles de precios, etc.). A partir de 1977, coexistieron prácticas competitivas y contrataciones directas para la compra de equipos de conmutación, pero hubo un incremento importante en la diversificación de proveedores¹⁶. La inestabilidad política y el incumplimiento contractual por parte del gobierno determinó, por ejemplo, que proveedores de equipos con capacidad de producción local como ITT se retiraran del mercado a mediados de la década del 80.

ENTel, al igual que otras empresas estatales, no estuvo exenta de las políticas distributivas que algunos gobiernos llevaron adelante a través del subsidio de las tarifas de servicios públicos (ver Porto y Navajas, 1989).

Hacia 1987 comenzaron los intentos de desregulación del sector con el propósito de atraer capitales privados. Tres decretos presidenciales de 1987 permitían la entrada de operadores privados, sujeto a la autorización de la Secretaría de Comunicaciones¹⁷. Basco y Givogri (1985) ya habían criticado la idea de otorgar licencias, prácticamente bajo el criterio de *first come, first serve*, argumentando que no existían reglas claras de juego en el sector ni legislación adecuada para la inversión privada. No obstante, en 1988 se lanzó la licitación por una banda de telefonía celular en Buenos Aires, ganada por Movicom (*Motorola, Bell South, Citibank* y empresas locales) entre cuatro grupo competidores. Paralelamente, para ENTel el gobierno radical optó por la selección directa de un socio que compartiera decisiones en una empresa mixta que se iba a denominar “Telecomunicaciones de Argentina SA”, con derechos monopólicos por 10 años. El socio elegido era Telefónica de España, pero el acuerdo fue rechazado por el Congreso, al igual que un convenio similar que el gobierno argentino había propuesto a la escandinava SAS para Aerolíneas Argentinas.

Pese a que había consenso popular¹⁸ para la privatización parcial (mayormente debido al hastío de los usuarios por la pésima calidad del servicio, la incapacidad empresaria para producir su propia reestructuración, y a la desilusión del Plan Megatel¹⁹), no existían las condiciones para que una coalición política lograra el consenso necesario para la

¹⁶ Según Herrera (1989), ENTel llegó a manejar 11 tecnologías diferentes de 9 proveedores (Siemens, NEC, CSEA, Ericsson, Fujitsu, Hitachi, Plantronics y Sintel).

¹⁷ Decretos PEN 1651, 1757 y 1842 de 1987.

¹⁸ Hill y Abdala (1993) reportan los resultados de una encuesta conducida por los consultores G. Bravo y Pessah mostrando que entre el 55 y 59% de los entrevistados apoyaba la privatización parcial de ENTel, pese a poseer una visión negativa de las privatizaciones en general.

¹⁹ El Plan Megatel era un programa de instalación de nuevas líneas tendientes a paliar la demanda de conexión insatisfecha (52.7% de las líneas en servicio), con cargo anticipado a los usuarios.

reforma, y por lo tanto el Partido Justicialista bloqueó el intento privatizador de la administración Alfonsín.

En síntesis, previo a la venta de ENTel de 1990, se encuentran experiencias de regulación que muestran:

- a. Empresas privadas prestadoras del servicio o proveedoras del mismo que han estado sujetas a amenazas y/o acciones de expropiación gubernamental.
- b. Nacionalizaciones de empresas.
- c. Uso de la tarifas telefónica para fines distributivos.
- d. Intento fallido de reforma (1988) por falta de consenso entre los distintos grupos de interés en conflicto (partidos políticos, usuarios, burócratas, gremios y trabajadores).

1.2 La economía política de la privatización de 1990

Para comprender mejor las decisiones relacionadas a la privatización y al diseño de regulación del sector, cabe indagar sobre algunas cuestiones tales como: ¿Cuáles han sido los determinantes políticos de la reforma? ¿Cuál ha sido el peso que tuvieron los distintos grupos de interés con influencia sobre las decisiones que se debían tomar sobre ENTel? ¿Quiénes eran los potenciales perdedores y ganadores de la reforma en telecomunicaciones?

Ante la venta de ENTel, sus empleados temían por la reducción de puestos de trabajo y por la extinción de sus fuentes de rentas extraordinarias, ya sean las obtenidas por la vía formal (jornada reducida de trabajo, vacaciones extendidas, horas extras) o informal (usufructo indebido de la red, apropiación de excedente del consumidor en la instalación de nuevas conexiones, reconexiones y reparaciones, etc.). Los sindicatos del sector, a su vez, ponían en riesgo su influencia y poder como corporación. Sin embargo, el gobierno logró superar la resistencia sindical ofreciendo distintas recompensas: participación futura en la tenencia accionaria (Programa de Propiedad Participada), un generoso programa de retiros voluntarios y participación al sindicato principal (FOETRA) en el proceso de toma de decisiones, a cuyo secretario general se le había otorgado el cargo de Subsecretario de Comunicaciones²⁰.

Para los proveedores de equipos y contratistas de ENTel, en general, la continuidad de la empresa estatal no ofrecía oportunidades de beneficio como en el pasado, ya que los programas de inversión de ENTel estaban sustancialmente reducidos, y los riesgos de expropiación por incumplimiento contractual eran altos. Una ENTel privada les traería mejores perspectivas asociada a nuevas inversiones.

Los usuarios telefónicos constituían un grupo numeroso que podía tener ganancias con la privatización, asociadas a una mejor calidad pero sobretudo al acceso a una nuevas conexiones, las que estaban siendo racionadas desde largo tiempo atrás. Por otra parte, y al igual que en el caso de OSN, no se tomaron medidas pre-privatización para modificar

²⁰ Ver Schvarzer (1993).

la estructura de subsidios cruzados existente en el cuadro tarifario. El subsidio de usuarios de larga distancia hacia los de servicio local era importante y las únicas provisiones establecidas en el Pliego eran los rebalances de tarifas graduales, pero con posterioridad a la transferencia²¹. También existían subsidios cruzados desde abonados residenciales hacia comerciales y profesionales, aunque esta práctica estaba basada en la aplicación de criterios de tarificación a la Ramsey en presencia de costos fijos comunes, no asignables a un servicio en particular. Esta política de mantener el *status quo* de la estructura tarifaria es consistente con el peso político (medido en votos) que tienen los distintos grupos de usuarios (el 75 % de las llamadas son locales).

A diferencia de lo ocurrido en la administración Alfonsín, la barrera política se encontraba superada por la delegación expresa del Congreso a través de la Ley de Reforma del Estado. Por otra parte, como se señala en Hill y Abdala (1993), el presidente Menem tenía en ENTel una oportunidad para demostrar su habilidad y compromiso para transformar la economía argentina, atraer capitales externos y al mismo tiempo, reducir el endeudamiento.

Para neutralizar la natural oposición y resistencia al cambio del *management* de ENTel, la Ley de Reforma del Estado dotó al PEN del instrumento de la intervención, lo cual permitía encauzar y controlar las acciones conducentes a la privatización con mayor discrecionalidad y ejecutividad. Dentro de la cartera de la Secretaría de Comunicaciones la transferencia al sector privado no sumaba muchos adeptos. Al comando de la privatización estaba el Comité de Privatizaciones compuesto por el Secretario de Comunicaciones, el Ministro de Obras Públicas y el interventor de ENTel. La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones tenía participación no vinculante, tal como lo establecía la Ley de Reforma del Estado. SIGEP (ahora SIGEN) estuvo a su vez encargada de supervisar el proceso, pero sin poder de decisión sobre la modalidad elegida para la privatización.

El Comité tuvo apoyo de asesores de diversa índole, contratados a través de procesos de selección competitivos²². El Banco Mundial también brindó asistencia financiera y técnica, aunque cabe señalar que la venta de ENTel era una de las condiciones establecidas en los préstamos de Reforma de Empresas Públicas vigentes en ese entonces.

Los detalles acerca de la organización de la licitación y el proceso de privatización pueden consultarse en Marino (1991), Abdala (1992) y Hill y Abdala (1993).

²¹ Porto y Navajas (1989) narran cómo las distintas empresas públicas nacionales persiguieron objetivos redistributivos, generando ciclos en los niveles de los precios de servicios públicos y también en su estructura. Con la venida de la hiperinflación al final de los 80, los subsidios cruzados hacia los sectores de bajos ingresos se exacerbó (ver Navajas y Porto, 1990), situación que es corregida en gas y electricidad con anterioridad a la privatización, pero no así en telecomunicaciones y agua.

²² Coopers&Lybrand y su asociada local Harteneck&López fueron los asesores técnicos para el proceso licitatorio y el Pliego que contiene las licencias de servicio telefónico básico; Klein&Mairal el estudio legal y finalmente Morgan Stanley junto a Banco Roberts fueron los asesores financieros y de marketing. Estos últimos recibieron como compensación un honorario fijo más un honorario de éxito ligado al precio de venta de ENTel.

El mayor peso relativo de los beneficiarios potenciales y la crisis macroeconómica afluyeron positivamente para que la privatización de ENTel fuera posible, y en un lapso de tiempo muy breve.

1.3 Reglas de conducta reguladora introducidas con la reforma de 1990 (regulatory governance)

Basándose en el poder conferido por la ley de Reforma del Estado, el PEN dictó una serie de decretos en 1990²³ para iniciar la privatización, eliminando los artículos de la Ley Nacional de Telecomunicaciones de 1972 que le resultaban inconvenientes para dicho proceso y estableciendo las condiciones en las que operaría el sector, contenidas primariamente en el denominado “Pliego de Bases y Condiciones para la Privatización del Servicio Público de Telecomunicaciones”, aprobado por decreto PEN 62/90. El Pliego, junto a los Contratos de Transferencia, son los referentes legales básicos para el cumplimiento de las condiciones de la privatización. Los contratos de transferencias contienen varias cláusulas destinadas a acotar sustancialmente el riesgo empresario. Entre ellas, se destacan la estabilidad impositiva, la compensación por control de precios, libertad para fijar cargos por mora, y hasta un procedimiento de ajustes de tarifas por acontecimientos extraordinarios e imprevisibles (en particular para protegerse de la inflación extrema).

ENTel sería dividida en cuatro nuevas empresas: dos monopolios regionales (Telecom Argentina SA y Telefónica de Argentina SA) a los cuales se les otorgó una licencia en exclusividad para la prestación de servicios básicos (transmisión de voz a nivel nacional) por un período de 7 años, extensible a 10; una empresa para proveer los servicios de comunicación internacionales (Telintar SA) con licencia de idéntica extensión y característica de exclusividad y una prestadora de servicios de valor agregado y transmisión de datos (Startel SA) que operaría en condiciones de competencia. Startel y Telintar serían adjudicados en partes iguales a los tenedores de las licencias de monopolios regionales, con lo que básicamente se limitó la entrada a sólo dos nuevos actores. Esto fue parte de una estrategia deliberada, tendiente a hacer más atractiva la privatización en tiempos donde las inversiones extranjeras en el país eran casi nulas.

Hill y Abdala (1993) sostienen que, anticipándose a una posible resistencia a la venta de ENTel, tanto fuera como dentro del gobierno, el PEN decidió instrumentar tanto el proceso de licitación como las reformas institucionales del sector a través de decretos en lugar de buscar consenso para una ley que enmarque el funcionamiento del sector. Estos decretos, por cierto, eran más fáciles y rápidos de instrumentar, aunque ciertamente también más fáciles de revertir.

Quizás emulando el esquema de organización inglés, el gobierno decidió además la creación de un ente regulador específico – Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT)-, para la regulación, supervisión y control del sector, como así también para la prevención de conductas anticompetitivas. La CNT estaba originariamente compuesta por cinco directores (luego ampliada a seis²⁴), todos elegidos por el PEN, pudiendo un

²³ Decretos PEN 59/90, 60/90, 61/90, 62/90.

²⁴ Decreto PEN 761/93.

vocal ser propuesto por el Consejo Federal de Telecomunicaciones. Los miembros del Directorio duran cinco años en sus funciones con mandatos escalonados y los requisitos son similares a los necesarios para el cargo de funcionario público, con experiencia y especialización en el ámbito de las telecomunicaciones. Existe una restricción de empleo para sus directores, los cuales no pueden tener vinculaciones laborales con empresas del sector durante un año antes y después de su nombramiento.

La CNT fue creada originalmente con dependencia funcional del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Sus órganos de control externo son la Procuración General de la Nación y la SIGEN. La autonomía financiera de la CNT estuvo limitada desde su creación, ya que su presupuesto debe ser elevado al PEN y éste a su vez contar con aprobación respectiva del Congreso Nacional, de la misma forma que se aprueban los presupuestos de cualquier otra dependencia administrativa nacional. Los ingresos de la CNT provienen principalmente de los derechos, aranceles y tasas específicas con las que se grava al sector. Originariamente, la CNT podía fijar estas tasas, facultad que le fuera quitada en 1993 y devuelta tres años más tarde. Todo excedente de ingresos que no sea utilizado por la CNT debía ser destinado al desarrollo del sector de telecomunicaciones. En la práctica, los excedentes eran remitidos a Secretaría de Hacienda para fines generales y pago de deuda pública. Con un plantel de 127 personas en 1992, la CNT recaudó casi US\$ 30 millones en concepto de permisos de radiodifusión (US\$ 14 millones) y tasa de supervisión (más de US\$ 15 millones). Los gastos en ese año sumaron solamente US\$ 12 millones, con un presupuesto aprobado de US\$ 17 millones. <update series on target, real budget>

Desde la publicación del Pliego a la fecha de transferencia ocurrieron numerosas modificaciones a las condiciones de venta, en especial con respecto al esquema de regulación de precios (ver Hill y Abdala, 1993). Estas impropiedades le restaron credibilidad al gobierno, y el costo de esto se manifestó a través de la notable disminución de los participantes de la licitación por las dos licencias. De catorce grupos que compraron el Pliego, siete enviaron antecedentes para la precalificación, sólo tres hicieron ofertas económicas, y de ellos uno que había sido preadjudicado, se retiró del proceso.

Los mecanismos de solución de conflictos no ofrecían muchas garantías adicionales contra el oportunismo gubernamental. Los recursos de alzada contra las decisiones de la CNT debían hacerse ante el mismo PEN, lo que quita efectividad a los controles naturales entre poderes. No obstante, existieron mecanismos de apelación que se extendieron al Poder Judicial, y de hecho algunas cuestiones de regulación se dirimieron en ese ámbito, como se verá más adelante.

1.4 Incentivos de la regulación

1.4.1 Regulación de precios, cantidad y calidad

En el Pliego y los contratos de transferencia se establecen las pautas básicas para la evolución de los precios y el mecanismo de revisiones y ajustes durante el período de exclusividad. Los servicios básicos dados en exclusividad están sujetos a un sistema de precios tipo RPI-X, aplicados sobre una canasta global (donde está excluido el cargo de conexión). Las empresas a su vez están sujetas a una regulación por objetivos, basada

en el cumplimiento de metas de calidad y cantidad (expansión de líneas en servicio). Alcanzar dichas metas las faculta a obtener una prórroga del período de exclusividad de tres años adicionales a los siete iniciales. Los conceptos incluidos en las metas de cantidad y calidad son simples y permiten la verificación del regulador con costos de transacción bajos. Los incentivos empresarios a la reducción de costos son muy fuertes y a su vez la recompensa por cumplimiento de metas de expansión constituye un aliciente relevante asociado a la extensión de la protección de mercado.

Dada la distorsión inicial en la estructura de precios (abonos entre distintas categorías de abonados, precios por minuto por distancia de la llamada, etc.) se previó la posibilidad de efectuar reestructuraciones tarifarias (inclusión de nuevos conceptos, modificación o exclusión de existentes, cambios relativos de precios) entre los servicios integrantes de la canasta regulada. Con excepción de los cargos de conexión y las llamadas internacionales, los precios de los servicios regulados están referenciados al precio del pulso telefónico.

1.4.2 Barreras de entrada

El decreto 1185/90 por el cual se crea la CNT contiene un capítulo referido al otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos y la política de regulación en materia de interconexión de redes. El otorgamiento de nuevas licencias y permisos está reservado al PEN y no es facultad de la CNT (a quien sólo se le solicita emita una opinión en dictamen), lo que equivale a decir que el Estado tiene una alta injerencia política sobre las decisiones de entrada a la industria, cuestión que ha quedado corroborado a través de la historia de las licencias ya otorgadas (celular, satelital, cooperativas, etc.) y más recientemente con el denominado “Plan de Liberalización de la Telecomunicaciones”, como se verá más adelante.

1.4.3 Política de interconexión

La esencia fundamental de la regulación en materia de interconexión esbozada en el Decreto 1185/90 es que las partes son libre para celebrar convenios de conexión entre sí, mientras la CNT sólo actúa como organismo de primera instancia para aquellos casos donde el acuerdo entre partes no es posible. En estos casos las partes deben informar a la CNT las condiciones deseadas y ésta, en un rol de árbitro, debe determinar los términos, precios o condiciones equitativos en un plazo de 10 días.

Las provisiones generales que deben contener los acuerdos entre partes son que las cláusulas, precios y condiciones de servicio de interconexión sean no discriminatorios y que se adecuen a las exigencias de las respectivas licencias, permisos o autorizaciones respectivas. Para los servicios en régimen de competencia se pueden presentar, a su vez, recursos de impugnación toda vez que alguien encuentre que un acuerdo en particular sea discriminatorio o anticompetitivo.

Para las licenciatarias en exclusividad, en los casos en que no es factible el acuerdo voluntario, los cargos de interconexión a ser fijados por la CNT deben basarse en la estimación de los costos de los activos involucrados.

Recientemente, la Secretaría de Comunicaciones promulgó la resolución 49/97 con un reglamento de interconexión, impugnado por Telefónica de Argentina. En marzo de 1998, se promulgó el reglamento definitivo mediante Decreto PEN 266/98. La diferencia radica en que en el definitivo las distintas obligaciones de se hacen extensivas a todos los operadores y no solamente a los prestadores dominantes (Telecom y Telefónica). Entre los principios generales se encuentran condiciones tales como:

- a) No discriminación: todos los prestadores tienen derecho a obtener iguales condiciones que otros que requieran condiciones similares facilidades.
- b) Obligación de interconexión para los prestadores de servicios de telecomunicaciones.
- c) No imposición de términos o condiciones que signifiquen un uso ineficiente de la red.
- d) Exigencia de normas técnicas acordes con el principio de arquitectura abierta de redes.
- e) Posibilidad de servicios de reventa entre prestadores con licencia.
- f) Publicidad y registro de los convenios.
- g) Fijación de cargos de interconexión, cuando no hay acuerdo entre partes, basados en costos incrementales de largo plazo (CILP) de los elementos utilizados en la interconexión.

El regulador puede intervenir no sólo cuando las partes no logran acuerdos sino también cuando median razones de interés público o ante la impugnación de un tercero. En caso que el regulador no contara con la información referida a CILP, puede fijar cargos basados en referencias internacionales con marcos reguladores similares al argentino.

1.5 Las actuaciones del regulador (regulatory practice)

En esta sección se presentan las actuaciones principales de la agencia reguladora (CNT) y los hacedores de política de telecomunicaciones, clasificados en secuencia cronológica en cinco etapas, de acuerdo a los cambios institucionales de dependencia funcional sufridos por la CNT.

1.5.1 Nacimiento, infancia de la CNT y convertibilidad monetaria (1990-91)

La autoridad de regulación inicial en el sector fue conferida a la Secretaría de Comunicaciones, bajo el dominio del Ministerio de Obras Públicas. Esto fue cambiado en junio de 1990 con la creación de la CNT.

Como ENTel había sido, junto con Aerolíneas Argentinas, la primera empresa pública de envergadura a ser privatizadas el gobierno optó por la rapidez en la ejecución, para minimizar los riesgos de oposición. De esta manera, se utilizaron decretos presidenciales tanto para establecer la forma de privatización como para dictar el marco normativo que regula al sector. El Pliego para la venta de ENTel establecía que los detalles del marco de regulación debían estar listos a fines de febrero de 1990. Sin embargo, el decreto de creación de la CNT apareció recién el 22 de junio de 1990, justo antes de la fecha de la oferta y su instrumentación se materializó después de la transferencia de ENTel al sector privado. Los tres consorcios concursantes por lo tanto

hicieron sus ofertas sin conocer cómo estaba constituido el ente, ni a nivel de directorio ni en cuanto a la magnitud y calidad de su *staff*.

Quienes estaban a cargo de la Secretaría de Comunicaciones durante el proceso de privatización, curiosamente, eran escépticos del éxito de la misma. Cuando la venta fue realizada, estos mismos actores se transformaron para constituir la CNT en noviembre de 1990 (el entonces Secretario se convirtió en el presidente de la CNT). Este grupo comandó la CNT durante un año y sus miembros fueron eventualmente removidos (ver punto 1.5.2) por el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos (Dr. Domingo Cavallo), luego de varios meses después de que se fusionaran el Ministerio de Economía con el de Obras y Servicios Públicos, pasando comunicaciones a la órbita de Economía.

La primer muestra de debilidad de la CNT fue en marzo/abril de 1991 cuando con la llegada de la Ley de Convertibilidad las licenciatarias tuvieron que renegociar las cláusulas de indexación implícitas en el contrato. El régimen existente de determinación de precios en el sector permitía la indexación del precio del pulso telefónico, denominado en moneda local, mediante la utilización de un índice de precios combinados. La ley de Convertibilidad prohibía tal posibilidad de indexación, lo cual demandaba un cambio en la regulación tarifaria. Pese a que esta circunstancia ameritaba la aplicación de la cláusula del Pliego que preveía la necesidad de compensación o indemnización ante alteraciones en las términos económicos de la licencia, la CNT entendía que las tarifas debían quedar congeladas ya que eran “suficientemente altas”. Esta fue una primera señal de oportunismo que le restó credibilidad a la comisión. La respuesta del gobierno nacional fue hacerle un *bypass* a la CNT y las negociaciones se llevaron a cabo directamente con el Ministro. Obviamente, el *bypass* acrecentó aún más la credibilidad de la CNT. Telefónica y Telecom colaboraron con el plan de estabilización instrumentado por el gobierno congelando el precio del pulso al consumidor final. A cambio se les otorgó una rebaja especial en el IVA, pasando de una alícuota del 16% al 11% para los usuarios residenciales. Como elemento de presión para formalizar un acuerdo, las licenciatarias restaron colaboración en la preparación de los prospectos de venta por las acciones remanentes en poder del Estado previstas para finales de 1991, celebrándose varios meses más tarde, en noviembre de 1991, ratificado por decreto PEN 2585/91. El acuerdo establecía que las tarifas serían fijadas en dólares, actualizables semestralmente por el índice de precios al consumidor norteamericano y convertidas en moneda local a los fines de la facturación. Adicionalmente, las empresas fueron invitadas a comenzar el rebalanceo tarifario para eliminar distorsiones entre categorías de usuarios; se les permitió quedarse con la parte del cobro de los cargos de conexión que originalmente debían devolver a los usuarios mediante un instrumento de deuda y se adelantó el cronograma de reducción de estos cargos en relación a lo establecido en el Pliego. El resultado de la negociación expuso a las empresas al riesgo del diferencial cambiario. Durante los primeros años siguientes a la vigencia de la Ley de Convertibilidad este diferencial jugó en contra de las empresas. En 1992, mientras el *Consumer Price Index* norteamericano subió un 3%, el equivalente argentino subió 25%. Las empresas recurrieron a la Justicia para hacer el reclamo, aunque sin éxito. Durante períodos posteriores este diferencial se fue achicando e incluso se revirtió, aunque las magnitudes fueron mucho más pequeñas, con diferenciales anuales del orden del 3%.

Existieron más muestras de debilidad en el ejercicio del poder de regulación de la CNT durante 1991. Coloma, Gerchunoff y Schiappacasse (1992) también sospechaban que la regulación inicial de la CNT era “bastante laxa”. Hill y Abdala (1993) y Urbiztondo et. al. (1997) reportan varias de estas debilidades. Por ejemplo:

- a) Demora de seis meses para otorgar aumento tarifario a CAT, lo que trabó la adquisición de esa compañía por parte de Telefónica y Telecom.
- b) Falta de instrumentación y avance en el rebalanceo de tarifas previsto en el Pliego.
- c) Falta de desarrollo de estándares y procesos para emitir licencias a cooperativas telefónicas y operadores de radio.
- d) Falta de organización para atender los quejas de servicio de parte de los clientes. No existía un reglamento de calidad de servicio, aprobado un par de años después de puesta en funcionamiento la CNT.
- e) Total descontrol en el uso del espectro radioeléctrico.
- f) Ausencia de un mecanismo de auditoría y verificación de cumplimiento de las metas del Pliego. La CNT no tenía la capacidad para verificar lo que Telecom y Telefónica les informaba, con lo que éstas no sólo podrían haber hecho trampa, pero también se aumentaba el riesgo de que las mismas argumentaran que no tuvieron la posibilidad material de demostrar que habían cumplido y por ende habilitarlas de hecho para la extensión de la exclusividad.
- g) Inexistencia de reglas y procedimientos internos para la toma de decisiones de regulación lo que tornaba a sus decisiones bastante impredecibles.
- h) Ausencia de personal con experiencia en regulación.

1.5.2 Primera intervención al Directorio y progresos en la construcción de la capacidad administrativa (1992-93)

Una auditoría realizada por expertos del Banco Mundial alertaba al gobierno argentino sobre el magro desempeño regulador llevado a cabo por la CNT durante su primer año, resaltándose particularmente los riesgos que acarrearía la desorganización y mal funcionamiento. El desenlace fue el Decreto PEN 136/92, por el cual el Poder Ejecutivo dispuso la intervención de la CNT (liderado por el Dr. José Palazzo). Como paso previo, en diciembre de 1991 la Subsecretaría de Comunicaciones fue recreada y en enero de 1992 el directorio completo de la CNT fue intervenida. La figura de la intervención fue utilizada para brindar una señal de situación de excepción, pero en la práctica fue equivalente a la destitución de los miembros del Directorio, facultad del Poder Ejecutivo, aunque con causa justificada. La intervención inicial era de doce meses aunque el plazo fue extendido, prolongándose por un total de veintidós meses (hasta octubre de 1993). Con el apoyo de la Subsecretaría de Comunicaciones y del Banco Mundial, la CNT contrató una consultoría extranjera para reforzar su organización interna y sus capacidades administrativas.

Paralelamente, el Ministerio de Economía celebraba en febrero de 1992 un nuevo acuerdo que también fuera ratificado por decretos presidenciales²⁵, el que podríamos denominar como la segunda renegociación de relevancia. El gobierno pretendía una

²⁵ Decretos 344/92 y 506/92

mayor reducción en las tarifas de larga distancia. Las empresas estimaron que la reducción, la cual sería aplicada a las horas fuera de pico en una magnitud del 9% al 17% dependiendo de la distancia de la llamada, representaría una pérdida de ingresos de US\$145.6 millones para cada compañía. Ni la CNT ni el gobierno tenían medios idóneos como para comprobar ex-ante o ex-post la certeza de la aseveración empresarial. A título de ejemplo, se podía constatar que en el cálculo empresarial, las cantidades (número de pulsos) se habían asumido constantes al nivel de 1991, ignorando la influencia de la elasticidad de la demanda, la cual fuera conceptualmente introducida en el rebalanceo de 1996. Adicionalmente, el cronograma establecido para la reducción en los cargos de conexión fue nuevamente acortado en un año con respecto al acuerdo de noviembre de 1991.

Tanto Telecom como Telefónica accedieron al pedido gubernamental de reducción de ritmos (y por ende tarifas) interurbanos. ¿Puede interpretarse esto como una señal de oportunismo gubernamental? Aparentemente no, ya que el acuerdo de febrero de 1992 ratificó a su vez al menos dos importantes aspiraciones de las licenciatarias:

- a) el gobierno garantizó que la condición de exclusividad fuese ampliada hacia las áreas de la CAT, que habían sido recientemente adquiridas por las licenciatarias.
- b) el gobierno confirmó que otorgaría a las licenciatarias, en forma directa y no onerosa, la concesión de la segunda banda de telefonía móvil en el área metropolitana de Buenos Aires y la segunda banda en el interior (de no ganar la primera, sujeta a licitación).

El apoyo institucional para reforzar la capacidad administrativa de la CNT alcanzó algunos progresos. Por ejemplo, durante 1992 se regularizó el *status* de casi la mitad de las licencias de 300 cooperativas telefónicas, se establecieron las normas para el uso del radio espectro, se inició el proceso para otorgar licencias de telefonía celular en el interior del país y se celebró un acuerdo con una asociación de consumidores (ADELCO) para el manejo de las quejas de los clientes. Finalmente, el reglamento con los derechos y obligaciones de los consumidores fue puesto en vigencia en septiembre de ese año.

Según Hill y Abdala (1993), la incertidumbre empresarial con respecto a lo predecible de las decisiones de la CNT, aunque levemente disminuida por un mejoramiento de las capacidades administrativas, no había desaparecido. La intervención misma no era una buena señal. Por otra parte, algunas de las decisiones de la CNT en este período fueron disputadas y apeladas por las licenciatarias del servicio básico. Por ejemplo, la CNT había propiciado dos decretos autorizando a las futuras empresas de telefonía celular a proveer servicios de larga distancia²⁶, lo cual era interpretado por las empresas como una erosión de sus derechos de exclusividad.

Una de las formas de medir la percepción del riesgo de regulación del sector es a través de las fluctuaciones del valor de mercado de las empresas. En diciembre de 1991 (Telefónica) y marzo de 1992 (Telecom), hubo un test de mercado con la venta del 30% de acciones remanentes en poder estatal, que indicarían una percepción de menor riesgo

²⁶ Decretos 506/92 y 663/92

en el sector. El precio por acción pagado fue de 3.6 veces superior al ofertado por el consorcio ganador al momento de la privatización en el caso de Telefónica y de 4.5 veces superior en el de Telecom. Ciertamente, este salto no puede ser atribuido en forma exclusiva a un mejoramiento en la credibilidad del regulador o a la disminución del riesgo-específico del sector ya que existen otros factores concurrentes como el *boom* del mercado de capitales argentino en ese momento (correlacionado con el valor pagado por las acciones telefónicas en oferta pública); el mejoramiento general de las condiciones macroeconómicas del país; el incremento de valor de la empresa por las ganancias en productividad ocurridas durante el primer año de gestión y el efecto demostración por las privatizaciones completadas, entre otros.

1.5.3 Cuasi-normalización administrativa, call-back y primeras audiencias públicas para rebalanceo de tarifas (1993-95)

En Octubre de 1993 se regulariza la situación administrativa de la CNT ya que mediante concursos se cubrieron los cargos de Presidente y demás miembros del directorio. Simultáneamente, se decidió un recorte importante de las facultades de la CNT, a favor de la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones (SOPyC) del MEOySP, de la cual la CNT pasaba a tener vinculación funcional directa²⁷. Entre los cambios de facultades más significativos desde la CNT hacia la SOPyC se encuentran:

- a) La fijación de tasas, derechos y aranceles en materia de telecomunicaciones, que conforman la porción sustancial de los recursos con que se financia la CNT.
- b) Las tareas de asesoramiento al PEN sobre la categorización (en exclusividad o en competencia) de nuevos servicios.
- c) Los temas referidos a acuerdos, tratados, convenios y servicios internacionales.
- d) La adjudicación y caducidad de licencias en régimen de competencia.
- e) La prórroga del régimen de exclusividad
- f) La regulación, control, fiscalización y verificación de las condiciones bajo las cuales se otorgan licencias.

De la lectura de lo anterior y del conocimiento de los actores de la regulación, surge claramente la idea de que quienes detentaban el poder dentro del PEN no se sentían cómodos con tanta delegación de facultades al organismo regulador. A su vez, se facultó a la CNT a introducir el mecanismo de audiencia pública como procedimiento de consulta, previa autorización de la Secretaría.

A principios de 1994, y continuando con los descuidos institucionales en el nombramiento de directores de la CNT, hubo un enroque de funcionarios entre el entonces Subsecretario de Comunicaciones (Dr. Oscar González) y el presidente de la CNT (Dr. Rinaldo Colomé).

Durante 1994, el rebalanceo tarifario y el *call-back* fueron los temas dominantes en la relación licenciatarias-CNT. Para Artana et. al (1998), el desarrollo del *call back* fue la

²⁷ Decretos PEN 2160/93 y 2161/93.

primera señal de que la estructura de precios de la pre-privatización iba a ser difícil de sostener.

La administración presidida por el interventor Palazzo había prohibido la utilización del *call back*²⁸ en el país argumentando que constituía un uso abusivo del servicio básico telefónico. En la práctica, la medida no se puso en vigencia, entre otros motivos por la imposibilidad práctica de cumplimiento. La administración de González revirtió la medida, autorizando el uso del *call back*²⁹ aunque con posterioridad la Justicia en primera instancia ordenó suspender la medida ante una presentación de Telintar SA, alegando que se erosionaban los derechos de exclusividad adquiridos en la privatización. Sin embargo, un fallo de la Cámara³⁰ revocó la decisión del juez de primera instancia y permitió que la CNT, en enero de 1995³¹ restableciera la autorización para el uso del *call back*. El fallo de la Cámara fue más allá de la cuestión del *call-back*, ya que en sus fundamentos se invocaron los derechos de los usuarios incluidos en la nueva Constitución, los cuales no podían ser socavados por la creación de monopolios o regímenes de exclusividad.

Las propuestas de reestructuraciones de tarifas (incluido el rebalanceo que diera como resultado un cambio neutro en los ingresos de las empresas) se enfrentaban al menos a tres problemas principales:

- a) Estabilidad de las reglas de juego: el compromiso del regulador y de las empresas de respetar estrictamente lo acordado en el Pliego acotaban el margen de acción para las decisiones.
- b) Impacto en los consumidores: estaba en juego una transferencia de rentas desde abonados residenciales y con uso intensiva de llamadas locales (mayormente localizados en Capital Federal y Gran Buenos Aires) hacia abonados comerciales y profesionales y usuarios de llamados de larga distancia (afectando mayormente a toda la población del interior del país). Medido en términos de cantidad de votantes, tal medida era necesariamente impopular, como se señala en Urbiztondo et. al. (1997) y Artana et. al (1998).
- c) Impacto macroeconómico: el gobierno, cuidadoso de su plan de estabilización monetaria, era reticente a generar una reestructuración que pudiera incidir en la medición del Índice de Precios al Consumidor.

El primer intento de negociación por rebalanceo tarifario produjo una propuesta elaborada por las licenciatarias en las que se preveía subas del 20 al 40% en los abonos (cargos fijos); aumentos de hasta un 200% en las llamadas urbanas producto de una recategorización del área urbana del Gran Buenos Aires; rebajas del 2% al 46% para llamadas de larga distancia nacional y bajas del 12% en servicios internacionales. La propuesta de las licenciatarias para modificar las tarifas provocó serios cuestionamientos en dos audiencias públicas que se habían convocado al efecto a finales de 1994 (en Buenos Aires y Mendoza), las cuales fueron altamente politizadas. Sobre

²⁸ Resolución CNT 5004/93.

²⁹ Resolución CNT 668/94.

³⁰ Sala 4 de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo.

³¹ Resolución CNT 21/95.

estas primeras audiencias públicas en el tema del rebalanceo se presentaron recursos de amparo y una medida de no innovar por parte del juez, sobre la base de la falta de transparencia del proceso.

El MEOySP, en febrero de 1995, decidió la contratación de una consultora internacional (NERA fue la adjudicada) para que se encargara de la reestructuración de las tarifas. En su informe, NERA había estimado que de haberse instrumentado la propuesta de las empresas, las mismas hubiesen percibido una renta extraordinaria de US\$ 500 millones.

El rebalanceo de tarifas comenzó a convertirse en un motivo de fuerte discrepancia entre el MEOySP y la CNT. Mientras el Secretario de Obras Públicas (Dr. Wyliam Otrera) apoyaba propuestas que contenían subas urbanas para compensar reducciones de larga distancia nacional e internacional, el directorio de la CNT, quizás por convicción propia o tal vez influenciado por la resistencia observada en las audiencias públicas, sostenía que no eran necesarias los aumentos en las tarifas urbanas para efectuar una reestructuración. El argumento principal era que la reestructuración de tarifas podía consistir solamente en reducciones de los precios de larga distancia, ya que ésta era la consecuencia natural del avance de la tecnología (*call back*) que permitió la competencia a través de un medio legal, autorizado por la propia CNT. Asimismo, se sostenía que el avance tecnológico era un riesgo empresario que no estaba sujeto a compensación alguna de acuerdo al Pliego. EL Ministro probablemente no compartía totalmente este criterio ya que percibía que una reestructuración no compensada constituiría un acto de oportunismo gubernamental.

Otra de las cuestiones en discordia entre el MEOySP y la CNT eran los permisos solicitados por las licenciatarias para arrendar la red de telefonía pública para la prestación de otros servicios como televisión por cable o transmisión de datos. La CNT había resuelto rechazar el pedido por considerarlo contrario a las condiciones de ejercicio de las licencias, sosteniendo que la red pública debe ser, por definición técnica del Pliego, afectada solamente al uso telefónico. El MEOySP, con una visión opuesta, hizo lugar a la protesta de las licenciatarias argumentando que “...la red pública es una infraestructura que se impersonaliza en su utilización, ya que constituye un soporte técnico que permite la prestación del servicio de cada uno de los sujetos individualizados como licenciatarios, ya sean en régimen de competencia o de exclusividad”. Desde un punto de vista estrictamente económico, y bajo el supuesto de existir capacidad ociosa en la red pública, no se justificarían nuevas inversiones si se puede utilizar en forma eficiente la capacidad de las redes ya instaladas, evitando la sobreinversión del sector. Esto es así siempre y cuando la utilización de la red para otros servicios distintos de telefonía no cause congestión, ya que en ese caso se plantea la cuestión de cómo las licenciatarias practicarían el racionamiento. El cuestionamiento a la medida del MEOySP, sin embargo, no es económico sino jurídico. Los directores de la CNT entendían que se estaba violando un principio del contrato de concesión³².

³² Se podría argumentar que si existía un cambio a los términos contractuales, el gobierno pudo haber utilizado este elemento como instrumento de negociación para conseguir alguno de los múltiples objetivos que tenía para el sector (rebaja de tarifas de larga distancia, servicio universal, menor distorsión en abonos, subsidios a usuarios de bajos ingresos, etc.).

1.5.4. Segunda intervención administrativa. Rebalanceo tarifario (1995-1996)

En mayo de 1995, la precaria situación de la CNT culminó con una nueva intervención. Dos de los miembros del directorio, incluido el presidente (Oscar González) habían presentado su renuncia a solicitud del MEOySP, que inmediatamente decidió la vía de la intervención para lograr el control político total de la CNT, removiendo en la práctica a los tres directores restantes, argumentando que el organismo había quedado acéfalo. En el decreto de intervención³³ se establece asimismo que los recursos de alzada de las decisiones de la CNT serían dirigidas directamente al Ministro de Economía. La intervención generó una serie de acciones legales ante la Justicia impulsadas por el diputado Héctor Polino, dado que, entre otros motivos, el decreto de creación de la CNT (Decreto PEN 1185/90) establecía que los directores sólo podrían ser removidos de sus funciones mediante dictamen acusatorio de la SIGEN y substanciación de sumario por la Procuración del Tesoro. Ante la amenaza de una presentación judicial por parte del Defensor del Pueblo, el MEOySP dio marcha atrás e inmediatamente repuso en sus cargos a los tres directores, que si bien nunca habían sido formalmente destituidos, en la práctica habían sido separados de sus cargos.

En relación al rebalanceo tarifario, el reporte de la consultora NERA contratado por el gobierno produjo una serie de recomendaciones con siete opciones consistentes en ajustes tarifarios a instrumentarse en un período de seis meses. Una nueva audiencia pública convocada en enero de 1996 para discutir las nuevas propuestas trajo nuevas opiniones. Las licenciatarias adscribían a cualquiera de cuatro de las siete opciones presentadas por NERA. Las oposiciones provenían principalmente de dos grupos de interés: los consumidores de llamadas urbanas (representados a través del Defensor del Pueblo y de las asociaciones de consumidores) que verían incrementados su gasto telefónico con la reestructuración, y los diputados de la partidos políticos opositores, quienes querían aprovechar el tema para debilitar políticamente al gobierno, con fines electorales. También existieron fuertes grupos de interés que se expresaron a favor del rebalanceo, representados por los gobernadores provinciales y por distintas cámaras y asociaciones de comercio e industria de diversos puntos del interior del país.

De acuerdo al Pliego, el gobierno no está facultado a fijar ni a proponer cambios tarifarios. Estos cambios deben surgir a propuesta de las licenciatarias, con autorización del gobierno. Para intentar salvar esta cuestión y retener la iniciativa, el MEyOSP ordenó a la Secretaría de Energía y Obras Públicas (SEyOP) en febrero de 1996 a que tome una decisión sobre el rebalanceo. Si bien la SEyOP alcanzó a presentar una propuesta, nunca llegó a instrumentarse, dado que al mes siguiente un nuevo cambio de poder en la interna del gobierno determinó la emancipación de la CNT y de la cartera de comunicaciones del MEyOSP.

1.5.5. Emancipación del MEyOSP, fin del rebalanceo, extensión de la exclusividad y propuesta de liberalización gradual (1996-1998).

La Subsecretaría de Comunicaciones se jerarquizó a nivel de Secretaría en marzo de 1996, y además se modificó su jurisdicción funcional pasando a depender directamente del PEN, lo cual le significó obtener amplias facultades de decisión en el sector, dada su

³³ Decreto PEN 702/95.

emancipación del MEOySP³⁴. Dos meses más tarde se dictan nuevas normas referentes a la CNT³⁵, entre ellas el destinatario de los recursos de alzada, que pasa a ser el Secretario de Comunicaciones, y se anula el Decreto PEN 2160/93 por el cual se le habían recortado numerosas facultades a la CNT. No obstante, el poder político del sector, ahora en manos de la Secretaría de Comunicaciones, ejercía una influencia directa y controlaba las decisiones principales de la CNT, a tal punto que muchas de las disposiciones relevantes se promulgaron a través de Resoluciones de la SC y no de la CNT. Básicamente se podría decir que la regulación primaria era ejercida por una dependencia administrativa directa del PEN, con un mayor grado de poder discrecional, ya que se había eliminado la competencia interna que suponía estar en el ámbito del MEOySP.

Desde el traspaso de jurisdicción administrativa, la CNT siguió funcionando con un interventor, aunque con un funcionario diferente, designado a propuesta del Secretario de Comunicaciones. La CNT fue fusionada con su par de correos, formándose la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), y en enero de 1997 se integró un nuevo directorio de la CNC, (presidencia del Dr. Roberto Catalán), no haciéndose referencia a mecanismo de selección alguna.

El rebalanceo tarifario seguía siendo la estrella de toda discusión reguladora. En septiembre de 1996, la SC emitió un documento de consulta pública referente a la distorsión tarifaria y la revisión de la estructura general de tarifas del servicio telefónico básico. El plazo para dar a conocer la opinión fue exiguo (1 mes) comparado con procedimientos de regulación similares observados en otros países.

Para octubre de 1996, la SC consiguió que las empresas presentaran una nueva propuesta de rebalanceo tarifario, la cual era similar a una de las opciones presentadas por la consultora NERA. La propuesta consistía en un incremento del 80% en los abonos residenciales; no había cambios en los abonos comerciales; las llamadas locales se incrementaban en un promedio del 50%; se creaban tarifas diferenciales más altas para las horas picos; larga distancia nacional bajaba entre un 15 y un 59%; internacional se reducía un 55%; se eliminaban los pulsos libres de cargo; y se creaba una categoría especial para abonados de bajo consumo. Una nueva audiencia pública, convocada en diciembre de 1996 fue realizada en la ciudad de Posadas a los efectos de atemperar la politización observada con anterioridad en la Capital Federal. Las opiniones de los distintos grupos de interés permanecían inalteradas. La SC anunció entonces un nuevo esquema de tarifas, sobre la base de la propuesta de las licenciatarias, pero con modificaciones que bajaban a la mitad las subas en el abono urbano, disminuía considerablemente el aumento solicitado en el precio de la llamada local y a su vez se reducían levemente las bajas en interurbano e internacional³⁶. Anticipando que podrían existir presentaciones judiciales en contra, el nuevo esquema fue instaurado a través de un decreto presidencial³⁷ en febrero de 1997 con el objetivo de fortalecer su validez jurídica, y al mismo tiempo, demostrar el respaldo político de la medida.

³⁴ Decreto PEN 245/96.

³⁵ Decreto PEN 515/96.

³⁶ Una tabla con los detalles de estos porcentajes se puede consultar en Artana et. al. (1998).

³⁷ Decreto PEN 92/97.

Los recursos judiciales no tardaron en llegar, pero no sólo pidiendo la anulación de la medida sino también solicitando su plena vigencia y apoyo. En esta última línea se ubicó el fallo del juez Bustos Fierro de la ciudad de Córdoba, ratificado por la Cámara Federal de esa ciudad, ante una instancia promovida por la asociación de industriales de esa provincia.

Pero en una visión opuesta, el juez Sarmiento de la Capital Federal hizo lugar al argumento del *ombudsman* (Jorge Maiorano) quien, en representación de los intereses de la ciudad de Buenos Aires, sostenía defectos de proceso, al no haber sido sometida la decisión a consideración de una nueva audiencia pública. El juez Heyland, por su parte, hizo lugar a una presentación de un concejal opositor de la ciudad de Buenos Aires, apoyado por asociaciones de consumidores, bajo el argumento de la protección de los derechos de los consumidores instaurados en el artículo 42 de la Constitución Nacional, ordenando la nulidad del rebalanceo e imponiendo multas a las empresas si facturaban con el nuevo esquema de tarifas. Fruto de esta medida, y de una similar dispuesta por un juez mendocino, Telefónica decidió suspender la facturación en Buenos Aires y Mendoza, mientras que Telecom continuó enviando facturas bajo el nuevo esquema.

El caso finalmente derivó a la Corte Suprema de Justicia y la luz al final del túnel apareció en mayo de 1998, cuando la Corte convalidó el rebalanceo argumentando que el mismo era constitucional y que no era tarea de la Corte, sino del Poder Ejecutivo, el establecer las tarifas. En el fallo se sostuvo que la eventual intervención del Poder Judicial en la fijación de tarifas hubiere significado una clara invasión en las facultades de otro poder. Por otra parte, se afirmó que todas las partes interesadas habían tenido participación en la discusión tarifaria y que no era necesaria una nueva audiencia pública. En virtud del fallo, quedaron sin efectos las multas y Telefónica quedó habilitada para el cobro de las facturas cuyo cobro había sido suspendido.

El rebalanceo ayudó a corregir distorsiones importantes en la estructura de precios relativos de servicios telefónicos. La forma de su instrumentación da lugar a posibles nuevas negociaciones por los ajustes compensatorios derivados de la verificación *ex-post* del supuesto de la neutralidad de los ingresos, donde el regulador tiene desventajas evidentes de información.

Durante el período 1996-98 la SC estuvo muy activa. Entre los principales temas de regulación se destaca la aprobación de las siguientes normas:

- a) Reglamento general de administración, gestión y control de radioespectro³⁸.
- b) Reglamento general de información económica, contable y de costos para licenciatarias proveedoras de servicios en exclusividad³⁹.
- c) Reglamento general del servicio básico telefónico prestado por cooperativas y demás operadores independientes⁴⁰.
- d) Reglamento general de interconexión⁴¹.

³⁸ Resolución SC 163/96.

³⁹ Resoluciones SC 26.874/96 y 26.888/96.

⁴⁰ Resolución SC 45/97

⁴¹ Resolución SC 49/97.

- e) Regulación satelital⁴².
- f) Liberación de la banda de precios para el servicio de audiotexto, y establecimiento las condiciones económicas de la interconexión entre las licenciatarias y los prestadores de servicios de audiotexto⁴³.
- g) Reglamento general de clientes de los servicios de comunicaciones móviles⁴⁴.
- h) Autorización para acceder en consulta a la documentación suministrada por los distintos operadores referida a la prevención de conductas anticompetitivas y subsidios cruzados⁴⁵.

En esta etapa, a su vez, se debía dirimir la facultad de las licenciatarias de acceder a una prórroga de la exclusividad. En noviembre de 1997 un particular (vinculado a la empresa IMPSAT) inició una causa ante la Justicia por el tema de la exclusividad. Con sentencia firme de la Cámara de Apelaciones se obliga al gobierno a realizar una audiencia pública antes de definir el tema. El punto central sobre la prórroga de la exclusividad es el cumplimiento de las metas de calidad y de expansión. Con respecto a la calidad, la CNT siempre tuvo deficiencias para auditarlas en forma externa, con lo cual, si se acepta esta debilidad institucional referida a las capacidades administrativas iniciales y subsecuentes de la CNT, parecería que no se puede disputar la validez de la información suministrada por las empresas. Las metas de expansión, por su parte, son más fáciles de fiscalizar ya que existe menor margen de flexibilidad de interpretación acerca de su cumplimiento⁴⁶. En marzo de 1998, el gobierno otorga una prórroga de exclusividad por dos años⁴⁷, pero indica que la vigencia de la norma depende de la causa judicial pendiente. Paralelamente, la SC, junto con Telefónica y Telecom, apelaron ante la Corte Suprema de Justicia la sentencia de la Cámara. Con posterioridad, la entidad Consumidores Libres solicita a la justicia una medida cautelar que disponga la suspensión de la exclusividad. En fallo de primera instancia, el juez interpretó que la exclusividad ya se encontraba suspendida hasta tanto no se resolviera la sentencia de la Cámara.

De la mano de la prórroga de exclusividad, la SC lanza el llamado “Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones” el cual anuncia una progresiva entrada de hasta dos nuevos operadores en telefonía básica. El gobierno a su vez exige que los licenciatarios sean empresas telefónicas actualmente operando en el país (ej.: CTI, Movicom, cooperativas), restringiendo sensiblemente el universo de los posibles competidores. Chambouleyron (1998) ha criticado esta medida argumentando que, desde un punto de vista económico y tecnológico, no se justifica que el gobierno imponga barreras legales a la entrada. Los potenciales nuevos entrantes coinciden con el diagnóstico del gobierno con respecto a la transición. Por ejemplo, Mauricio Wior de Movicom dice que en la desregulación total “.... *las tarifas bajan rápidamente pero*

⁴² Resolución SC 242/97.

⁴³ Resoluciones SC 184/97 y 280/97, con antecedentes en la Resolución CNT 212/94.

⁴⁴ Resolución SC 490/97.

⁴⁵ Resolución SC 805/97.

⁴⁶ En el año 1993 Telecom solicitó el reordenamiento de las metas ante el otorgamiento de licencias de exclusividad de operadores independientes, la inclusión de las áreas CAT y por pedido propios sobre cambios puntuales en la composición regional (ej. se incrementó La Rioja disminuyendo Catamarca, con conformidad de este gobierno provincial) que no afectaran la meta global de cantidad de líneas.

⁴⁷ Decreto PEN 264/98.

luego se recuperan. A la larga no se invierte en el sector y una empresa toma posición dominante con el 90 por ciento del market share, como sucede en Chile". Por su parte, Eduardo Menascé, presidente de CTI, señalaba que *"Este no es un mercado que empieza de cero. Requiere grandes inversiones. Ya hay dos firmas monopólicas y, si se abre a todos, se va a concentrar más."* El presidente de la CNC, Roberto Catalán agregaba que *"Es mejor que existan cuatro grandes que un gigante y 15 jugadores pequeños. La idea es que haya competencia firme y sostenible en el tiempo y no un esquema de corto plazo"*⁴⁸.

Pareciera que la experiencia chilena sesgó la decisión gubernamental en Argentina. Subsisten por cierto dudas de si lo ocurrido en el país vecino responde a similares características institucionales y de mercado. Por ejemplo, Télex Chile parece haberse ido a la ruina por motivos no necesariamente ligados a la política de entrada al sector o a la cuestión tarifaria, sino más bien a una serie de malas decisiones empresarias respecto a acuerdos de interconexión⁴⁹, identificación estratégica de la clientela, falta de acuerdos de facturación con la empresa dominante de servicios locales, e ineficiencia en gastos de publicidad.

1.6 Desempeño empresario (performance)

1.6.1 Cobertura

Visto en perspectiva histórica, el desempeño del sector en la post-privatización es cuando menos impresionante. La tabla xx muestra los incrementos quinquenales en las líneas en servicio, indicando una duplicación del parque de líneas en el último quinquenio. El quinquenio segundo mejor, fue el inmediato posterior de la creación de ENTel, en el cual se registró menos de la mitad del crecimiento porcentual de la post-privatización. Medido en incrementos de la densidad telefónica (líneas en servicio cada 100 habitantes) las cifras son igualmente reveladoras. La densidad en teléfonos públicos se ha triplicado a 1997.

El crecimiento de las líneas en servicio durante 1991 fue el más bajo de la post-privatización, cercano a un 4%, mientras que en el período 1992-95 los crecimientos anuales fueron altos, oscilando entre un mínimo de 11.7 (1993) y un techo de 21.1 % (1994). En 1996-97 el crecimiento disminuye a cifras de 9.5 % y 8.4 % respectivamente. El bajo crecimiento de las líneas en servicio en el primer año de operación privada podría estar relacionado a la incertidumbre de regulación, aunque también pueden haber existido factores de logística empresarial propios de la reestructuración interna a la que fueron sometidas ambas licenciatarias.

⁴⁸ Citas de Revista Negocios Año 8 n° 82, julio 1998.

⁴⁹ En efecto, cuando ocurrió la liberalización del servicio de larga distancia internacional en el país vecino, Télex Chile tenía desde 1992 el 25% del mercado y contaba con una red propia de fibra óptica. La entrada de cinco nuevos operadores en 1994, si bien disminuyó los precios de las tarifas a los consumidores finales en un 80%, no afectó su participación de mercado. Los nuevos entrantes carecían de red propia y buscaron en Télex Chile mejores condiciones de interconexión que las que brindaba CTC, pero la empresa rechazó ofrecer mejores acuerdos.

Tabla 1.1: Crecimiento quinquenal en número de líneas en servicio de telefonía básica (en %)

Período	Crecimiento Quinquenal	Densidad telefónica al fin del quinquenio (líneas/100 hab.)
1946-51	40.6	s/d
1951-56	25.8	3.9
1956-61	24.0	s/d
1961-66	15.0	4.6
1966-71	20.0	5.5
1971-76	24.5	6.3
1976-81	18.7	7.0
1981-86	30.6	8.4
1986-91	21.6	9.6
.....		
1991-96	97.7	17.8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ENTel y CNT.

1.6.2 Inversiones

El nivel de confianza de los inversores, por otra parte, se ve reflejado en el nivel de inversiones realizado. Como se refleja en la Tabla 1.2, es notable el despegue de las mismas a partir del segundo año (1992), y a partir de 1993, la inversión se estabiliza en un nivel de US\$ 2,000 millones anuales. Parte de este despegue puede estar relacionado a una baja en la percepción del riesgo de expropiación, aunque como se dijo anteriormente, existen otros factores que también pueden estar relacionados, como la mejora general de la macroeconomía y el incremento en la productividad interna de las empresas.

**Tabla 1.2: Inversiones de las empresas del servicio telefónico básico
1991-1995**
(en millones de US\$)

	1991	1992	1993	1994	1995
Privada Total	338	1,215	1,902	2,020	2,043
Telefónica	207	611	925	987	1,202
Telecom	131	604	977	1,033	841

Fuente: Elaboración propia sobre la base de balances de las empresas.

Nota: Datos corresponden a año fiscales finalizados el 30 de septiembre.

1.6.3 Calidad

Sin lugar a dudas la calidad de los servicios ha mejorado notablemente desde la privatización. La tabla 1.3 muestra algunos de sus indicadores. En general, los indicadores de calidad no han sido auditados por la autoridad reguladora, en especial durante los primeros años posteriores a la privatización, lo que suscita dudas acerca de la veracidad de la información reportada por las empresas. Algo similar ya ocurría cuando operaba ENTel. Por ejemplo, en el porcentaje promedio de líneas pendientes de reparación, la información suministrada oficialmente por los reportes de ENTel para el año 1990 fue de 2.5%, aunque otras fuentes (Coloma et. al, 1992) argumentan que este valor era del 6%.

La abrupta caída de las solicitudes pendientes de conexión en el año 1995 se no pareciera explicarse solamente por el aumento de instalación de nuevas líneas, sino que existió una recategorización y reordenamiento de las solicitudes pendientes (muchas de las cuales fueron “purgadas” y dadas de baja al considerárselas comercialmente inviables).

Tabla 1.3: Calidad de servicio en telecomunicaciones

	<i>Calidad de llamadas</i>		<i>Reparaciones</i>		<i>Solicitudes de conexión</i>
	<i>% llamadas completadas Local</i>	<i>LD</i>	<i>% Pendiente Reparación</i>	<i>Días Promedio de Reparación</i>	<i>% solicitudes no satisfechas</i>
1982	43.6	s/d	1.0	10	42
1983	48.6	27.1	1.3	8	46
1984	47.0	24.8	1.9	12	51
1985	43.7	21.6	1.4	10	53
1986	44.6	18.4	1.5	10	44
1987	46.0	s/d	1.3	10	31
1988	47.0	23.0	1.6	10	24
1989	48.9	29.2	2.0	11	9
1990	49.0	29.7	2.5	11	12
.....					
1991	s/d	s/d	1.3	5.9	10
1992	s/d	s/d	0.4	2.5	10
1993	s/d	s/d	0.3	3.0	11
1994	s/d	s/d	0.2	3.0	10
1995	s/d	s/d	s/d	3.0	2.0
1996	s/d	s/d	s/d	s/d	0.5
1997	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Fuente: informes de ENTel, SIGEN y balances de las empresas privadas.

Notas:

^a El promedio de reparaciones pendientes es calculado sobre las líneas en servicio.

^b El tiempo total de espera en reparar fallas en las empresas privadas es el promedio ponderado por las líneas de servicio de cada una de las dos compañías.

La digitalización llegó al 96.5% en el caso de Telecom a fines de 1996 y a 82.5% en Telefónica.

1.6.4 Productividad

La disminución de la utilización relativa del factor trabajo es también notoria ya que el crecimiento en líneas se logra con una baja considerable en la dotación de personal. En 1961, ENTel tenía unos 42.2 empleados cada 1,000 líneas en servicio, en 1990 este cociente estaba en 13.5 y para 1996 alcanzaba a 4.3. Naturalmente, la evolución en la tecnología explica gran parte de este cambio en la relación producto/trabajadores.

1.6.5 Precios

El mayor problema con regulación tipo *price cap* ha sido fijar el nivel de precios inicial. En el caso de ENTel hay indicios de que la tarifa inicial fue muy beneficiosa para la empresa a expensas de los consumidores. El incremento en el precio del pulso después

de la transferencia redujo el excedente del consumidor, en particular en los primeros años de la privatización. El efecto cantidad cobró su precio en 1991 cuando el total de tráfico en llamadas locales e interurbanas cayó un 8%.

Con posterioridad, el precio del pulso se ha ido incrementando con la inflación norteamericana la cual ha sido inferior a la argentina durante 1992-94 y levemente superior para los años posteriores. Las reducciones programadas para el factor X se aplicaron en general para bajar el precio relativo de las llamadas de larga distancia nacional, tratando de suavizar la alta distorsión preexistente a la privatización.

El rebalanceo de 1997, como no podía ser de otra manera, tuvo efectos diferentes sobre las distintas categorías de clientes. Los clientes residenciales y los usuarios intensivos de llamadas locales han enfrentado incrementos relativos de precio, mientras que los clientes comerciales y los que realizan llamadas de larga distancia han enfrentado un decrecimiento relativo en el precio. También se modificaron los horarios de tarificación pico versus no pico, provocando transferencias de rentas entre usuarios y desde usuarios hacia las empresas, aunque la magnitud de los efectos finales de esta medida son aún desconocidos ya que esta información no se ha revelado públicamente. Sobre la auditoría sobre los efectos de las elasticidades ex-post tampoco se conocen los resultados.

Los cargos de acceso han ido en constante disminución. A mediados de los años 80, con el Plan Megatel -de ENTel- una conexión comercial costaba US\$ 4.000, la profesional US\$ 2.400 y residencial US\$ 1,250. A la toma de posesión estos mismos cargos eran de US\$ 2.627 para comercio y profesional, y US\$ 1.050 para residencial. A partir del año se disminuyeron a US\$ 1.250 para las dos primeras categorías y a US\$ 750 para residencial. Desde noviembre de 1993, los cargos cayeron a US\$ 500 y a partir de igual mes de 1995 se establecieron en US\$ 250. En Octubre de 1998, el cargo había descendido a US\$ 150.

Según Morgan Stanley, Dean Witter, y Discover & Co. (publicado en Revista América Economía, agosto de 1998), los cargos de interconexión en Argentina son exorbitantes para salida y entrada internacional comparados con el resto de América Latina y con Estados Unidos, mientras que la interconexión de larga distancia nacional y de telefonía celular está ligeramente por debajo del promedio latinoamericano, pero más de un 50% por encima del norteamericano (ver tabla 1.4)

Tabla 1.4: Cargos de interconexión a las redes de telefónicas locales
(en centavos de dólar, 1998)

	Inalámbrico	LDN	LDI	LDI
			Salida	Entrada
Telesp-Brasil	4,06	4,06	4,06	4,06
Telerj-Brasil	4,67	4,67	4,67	4,67
Telemig-Brasil	5,35	5,35	5,35	5,35
Telepar-Brasil	5,70	5,70	5,70	5,70
Telmex-México	3,48	2,50	2,50	2,50
Telefónica-Argentina	3,00	3,50	25,00	25,00
Telecom-Argentina	3,00	3,50	25,00	25,00
CTC-Chile	1,10	1,10	13,90	1,10
Telefónica-Perú	3,70	sin fijar	sin fijar	sin fijar
CANTV-Venezuela	5,00	sin fijar	sin fijar	sin fijar
Promedio				
América Latina	4,38	3,85	13,41	9,22
Estados Unidos	2,20	2,20	2,20	2,20

Fuente: Morgan Stanley, Dean Witter, Discover&Co.

1.6.6. Rentabilidad

La Tabla 1.5 muestra la rentabilidad de las empresas licenciatarias. Las rentabilidades calculadas como la utilidad neta sobre patrimonio neto muestran para ambas empresas valores que oscilan entre un 10 y 13%, luego de los dos primeros años del período de transición. Quizás un mejor indicador para evaluar la rentabilidad global de la empresa es incluir en el cálculo de los beneficios los honorarios gerenciales que perciben los operadores. Cuando se suma este concepto, las tasas de rentabilidad varían entre 14% y 17%, y son menos volátiles comparadas con otros sectores privatizados como la distribución eléctrica. La caída de tres puntos en la rentabilidad del ejercicio contable de 1996 pareciera estar asociado a los efectos del ciclo macroeconómico, aunque no debe descartarse algún efecto por erosión de mercado debido al uso del *call back*, lo que se comienza a revertir a partir del rebalanceo puesto en vigencia a principios de 1997.

Por otra parte, la sustancial mejora en la rentabilidad que ocurre en los años 1992 y 1993 es coincidente con el despegue de las inversiones, las cuales, como se sugirió con anterioridad, pueden estar parcialmente explicadas por la mejora en la percepción del riesgo de expropiación.

Tabla 1.5: Rentabilidad de las licenciatarias
(en %)

	<u>Utilidades</u> <i>Pat. Neto</i>		<u>Utilidades + Honorarios Gerenc.</u> <i>Patrimonio Neto</i>	
	<i>Telefónica</i>	<i>Telecom</i>	<i>Telefónica</i>	<i>Telecom</i>
1991	5.01	3.17	6.97	5.64
1992	8.68	8.15	11.02	11.09
1993	11.22	10.17	14.17	13.76
1994	13.42	13.02	16.95	17.18
1995	13.67	13.20	17.35	17.23
1996	11.03	10.50	14.69	14.11
1997	12.76	11.92	16.69	15.88

Fuente: Elaboración propia en base a balances de las empresas.

1.6.7 Percepción pública

Una encuesta de opinión encargada por la Revista Mercado y realizada por el estudio E. Catterberg y Asociados revelaba a principios de 1992 que el 74% de los encuestados estaba de acuerdo con la privatización de las telecomunicaciones. Esta misma encuesta revelaba que el 34% encontraba que las tarifas eran razonables, 40% que eran caras y 8% excesivas. En cuanto a calidad de servicio, a un año y medio de gestión privada el 39% opinaba que era mejor, un 40% que era igual y un 20% que era peor.

Más recientemente, datos del Observatorio Permanente de Calidad de los Servicios Privatizados indicaban que en noviembre de 1997 el 67.7% de los consultados “estaba satisfecho” con el servicio telefónico, un 14 % estaba “más o menos satisfecho”, mientras que el 17.1 “no estaba satisfecho” (1.2% no contesta). En octubre de 1996, el porcentaje de satisfechos era del 79.5% Según la consultora Sofres Ibope esta caída en el porcentaje de satisfacción se debe a que el debate sobre tarifas, los marcos de regulación y los escenarios futuros de desregulación han incorporado una connotación crítica de la opinión pública, independientemente de la mejora que existe sobre la percepción de la calidad por parte de los usuarios concretos.

CASO 2: AGUA Y SANEAMIENTO

2.1 Economía Política de la Privatización

La reforma del sector agua y saneamiento en Buenos Aires de mayo de 1993 es particularmente atractiva porque además de ser una de las más grandes del mundo en su tipo, su reputación de caso exitoso ha sido puesto en duda con los eventos más recientes de renegociación contractual.

El gobierno decidió, como parte de su programa macroeconómico de privatizaciones, dar en concesión por 30 años todas las responsabilidades relacionadas a la operación, mantenimiento, rehabilitación y expansión del sistema de agua y cloacas en el área servida por OSN.

Existieron al menos dos condiciones que influenciaron significativamente los incentivos y la característica de la reforma y su posterior regulación:

- a) la abundancia relativa de agua como recurso natural en Buenos Aires;
- b) las pobres condiciones del sistema de agua y cloacas operado por OSN.

La abundancia relativa de agua en Buenos Aires diferencia el caso de esta ciudad con otras grandes urbes (ej. Ciudad de México, Lima, Santiago) donde la importancia social y política del agua es mayor, lo que facilitó la reforma y su posterior regulación.

Durante principios de siglo el sector había sido uno de los más desarrollados de la región, pero hacia 1991 Argentina estaba rankeado número 14 entre los 20 países principales de la región en lo referente a acceso a agua potable de tipo municipal y número 15 en servicios cloacales. En Buenos Aires la calidad de los servicios se había deteriorado notablemente (baja tasa de nuevas conexiones, mala atención al cliente, calidad y presión del agua en baja, interrupciones en épocas de verano, y altos niveles de pérdidas por agua no contabilizada, entre otros) en la última década antes de la reforma, consecuencia de la falta de inversión. En lo referente a los servicios de saneamiento, la mayor parte de las aguas servidas se recolecta a través de un sistema de cloacas que desemboca en el Río de la Plata, prácticamente sin tratamiento previo (sólo 5% se trataba en forma primaria). La cuenca interior del Río de la Plata, donde desembocan algunas redes cloacales junto a conexiones clandestinas y residuos líquidos industriales tiene un problema de contaminación muy importante. El impacto de medio ambiente sobre el Río de la Plata mismo es no obstante considerado como moderado en esta actividad, debido a las buenas propiedades de autopurificación.

La falta de inversión de OSN se debió en parte a la aplicación de políticas distributivas vía tarifa (las tarifas reales de OSN cayeron un 69.6% en términos reales de 1960 a 1976) que fueron limitando la capacidad de ahorro de la empresa. Durante los años ochenta, la inversión anual promedio de OSN no era ni siquiera suficiente para mantener el valor de las depreciaciones de sus activos (US\$ 34 millones en promedio para 1981-1991 y US\$ 11 millones si se toma el período 1987-1991). Durante este período las necesidades de expansión no se detuvieron lo que produjo no sólo un desfase creciente entre oferta y demanda sino también un sobreuso de la capacidad existente de infraestructura de ductos.

Mientras que en Capital Federal el 99% de la población tenía acceso a agua y cloacas en el resto del Gran Buenos Aires (donde la demanda crecía entre 5 a 6% anual) el servicio estaba limitado a una cobertura del 55% en agua y 36% en cloacas.

El deterioro del sistema de OSN era evidente. De acuerdo a Artana et. al (1996) la antigüedad de algunos activos básicos era superior a los 60 años y se encontraban en necesidad de ser reemplazados. El deterioro causaba cortes en verano en una proporción creciente, baja presión⁵⁰, un creciente número de fugas de agua pendientes de reparación⁵¹, pobre calidad del agua, desagües cloacales tapados y contaminación en algunas napas freáticas.

La idea subyacente entonces es que la abundancia relativa del recurso agua junto con las falencias gerenciales y de mantenimiento de la red por parte de OSN, crearon una ventana de oportunidad muy importante para que un privado pudiese revertir la situación y conseguir ganancias en eficiencia en un lapso considerablemente corto de tiempo. El privado pudo ofrecer, en este marco, una rebaja de tarifas que igualmente le permitió un negocio rentable, lo cual para el gobierno fue algo muy atractivo, ya que sumaba a los consumidores existentes como adherentes a su causa de reforma.

2.1.1. Impacto de la reforma sobre los usuarios

Dado que la privatización de OSN no aportó fondos al Tesoro (la licitación se basó en la menor tarifa) y que a su vez no constituía un paso fundamental en la credibilidad del presidente Menem (ya había concretado las privatizaciones más importantes) cabe preguntarse acerca de los incentivos que motivaron que esta reforma sea posible. En primer lugar, y como se señaló anteriormente, la baja calidad en la prestación de servicios convertía a los usuarios en potenciales ganadores como resultado de la reforma. En segundo término, y al contrario de lo que ocurrió en otros sectores (telecomunicaciones, aeropuertos, caminos, ferrocarriles) se esperaba que los cambios se podían realizar sin tener que provocar aumentos sustanciales en las tarifas. Esto significa que los usuarios existentes se podían beneficiar no sólo por una mejor calidad sino por precios más bajos (como de hecho ocurrió).

Cabe recordar que en los primeros años de la primera administración Menem estos usuarios (principalmente clase media urbana) constituían una buena masa de votos que apoyaban al Presidente. Tanto Shirley (1998) como Artana et. al. (1996a) argumentan que el gobierno debía esperar que la tarifa media (variable de adjudicación de la concesión) fuese menor. Shirley especula con que Menem prefirió favorecer a los usuarios existentes de la Capital Federal (quienes podían ser los que más se opusieran en caso de existir sospechas de aumentos tarifarios ligados a la privatización), mientras que Artana et. al. (1996a) sostiene que al no pedirse canon alguno por la concesión y a su vez extender un monopolio legal sobre el área geográfica de la misma tuvo como objeto lograr que la tarifa media resultante de la licitación fuese menor.

La situación de los habitantes sin cobertura (2.5 millones sin acceso a agua potable y 3.6 millones sin servicio de cloacas) no era la misma que la de los usuarios existentes. Este grupo tenía mucho para ganar por el acceso ya que las metas de expansión a imponer al privado eran ambiciosas, pero los cargos que debían pagar (cargos de conexión e infraestructura) eran demasiado onerosos (reflejaban básicamente todos los costos marginales de la expansión y estaban calculados en aproximadamente US\$ 40 por mes, por un período de pago de dos años). Como se muestra más adelante en la Tabla

⁵⁰ En el área del Gran Buenos Aires, sólo el 17% de los clientes recibían presión adecuada ($p > 8 \text{ wcm}$), Abdala (1996)

⁵¹ Como resultado de la falta de mantenimiento, el número de fugas de agua pendientes de reparación creció rápidamente en el segundo quinquenio de los ochenta, alcanzando 6,057 casos en 1987 y 6,876 en 1988. Luego el número se redujo sustancialmente (alrededor de 1,000) debido a la contratación del uso de *outsourcing* por parte de OSN (Abdala, 1996).

2.1⁵², este grupo de usuarios potenciales pertenecían principalmente a las clases sociales más pobres, aunque también había grupos de ingresos medios e incluso altos (la mayoría de los cuales se había construido sus propios pozos de extracción de agua). En principio este grupo no se opuso a la privatización porque la expansión los iba a favorecer y no tenían un conocimiento preciso de la magnitud de los costos de acceso. Esta situación, sin embargo, no era sostenible en el tiempo.

2.1.2. Compensaciones en el frente laboral

Otro grupo de interés de importancia para poder cumplir con los objetivos de la reforma eran los 7,600 trabajadores de OSN y sus sindicatos. Como la empresa estaba sobredimensionada en lo laboral, era evidente que la reforma traería aparejado reducciones laborales. El gobierno adoptó medidas relevantes para ganar el apoyo de este grupo y/o neutralizar su oposición. En primer lugar, y al igual que en otras privatizaciones los trabajadores se beneficiarían con el PPP, por el cual recibirían hasta un 10% de las acciones de la nueva empresa privatizada⁵³. Como segunda medida, existió un generoso programa de retiros voluntarios, que redundó en indemnizaciones promedio de US\$ 20,000 por empleado (gasto total de US\$ 32.7 millones). Una vez privatizada, Aguas Argentinas profundizó el programa de retiro voluntario (se gastaron unos US\$ 50 millones adicionales) y se celebraron nuevos convenios colectivos de trabajo.

En síntesis, el gobierno bloqueó la posible resistencia laboral mediante este tipo de compensaciones (programa de propiedad participada, indemnizaciones) y adicionalmente incorporó a representantes del sindicato al comité de privatización⁵⁴.

2.1.3. Participación de las jurisdicciones locales

La composición del Comité de Privatización fue mucho más variada en el caso del agua que en otros sectores. A comienzos de 1991 se conformó un comité de 11 miembros que involucró a un representante del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, al Subsecretario de Privatizaciones, representantes de la Municipalidad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires, de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, de SIGEP, de las gerencias de OSN y de dos sindicatos (Federación Nacional de trabajadores de Obras Sanitarias y la Unión de trabajadores de Obras Sanitarias del Gran Buenos Aires).

El gobierno incluyó dentro del comité a representantes de todas aquellas instituciones o grupos que podían resistir o criticar el proceso, haciéndolos parcialmente responsables de los resultados. Un factor clave para esto fue la participación de los gobiernos locales (provincia y ciudad de Buenos Aires) para quienes también se había reservado un lugar en la composición del nuevo ente regulador.

⁵² Esta información es referencial ya que ha sido extraída de datos posteriores a la privatización.

⁵³ El número de acciones que recibía cada empleado estaba basado en su antigüedad y su posición. Estas acciones no eran de libre disponibilidad inicial, sino que podían ser usadas una vez que su valor inicial fuese recuperado por el Estado mediante los ingresos de los dividendos que producirían. Adicionalmente, si los empleados se retiraban de la nueva empresa, se perdía la participación a este programa (PPP).

⁵⁴ El secretario general del sindicato pasó a ser miembro del directorio de Aguas Argentinas.

2.2 Diseño básico de regulación

Al momento de la privatización, el gobierno tuvo un compromiso entre obtener mayor tiempo e información para aumentar la credibilidad, fomentar mayor participación de oferentes y perfeccionar el diseño de regulación básica o proceder con la reforma para no desaprovechar la ventana de oportunidad que le brindaba el contexto favorable a la reforma. La elección fue por la rapidez en la acción⁵⁵, lo que trajo como consecuencia algunos problemas de diseño de regulación, de incentivos en el régimen de tarifas heredado, y pobre capacidad institucional del organismo que finalmente fuera encargado de la función de regulación, el ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios).

Antes de la existencia del ETOSS la responsabilidad por la política de regulación del sector estaba dividida entre varias agencias gubernamentales: la Subsecretaría de Recursos Hídricos (política de recursos y coordinación de proyectos), la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Humano (política ambiental), el Ministerio de Salud (control de la calidad del agua) y en el caso de la provincia de Buenos Aires, existía una agencia de regulación específica. La coordinación entre agencias no era buena y cada uno de ellas respondía a los intereses que representaban, dificultando la regulación del sector.

Si bien la creación del ETOSS se remonta a la Ley 23.696 de Reforma del Estado, el objetivo previsto en dicha instancia era el de un ente con funciones múltiples, desde temas de regulación hasta la función de prestador de servicio público. Con la función exclusiva de regulación se constituyó mediante decreto PEN 999/92 como un ente tripartito con equilibrio de poderes entre la Nación, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. El nombramiento de sus directores es responsabilidad directa de los poderes ejecutivos correspondientes. No hay requerimiento legal alguno orientado a promover la designación de perfiles técnicos. Los directores son elegidos por un término de seis años, con la posibilidad de ser reelegidos por un período extra. Su remoción debe ser fundamentada (aunque en la práctica hubo alejamientos causados por cambios políticos) y no hay restricciones de tipo laboral para los directores, antes o después del nombramiento.

El ETOSS está sujeto al control de auditoría y legalidad del Tribunal de Cuentas de la Nación. Posteriormente, y por voluntad propia, se sometió a la fiscalización por parte de la Auditoría General de la Nación (AGN) y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

Para hacer más atractiva la participación del sector privado y para mostrar credibilidad y compromiso con esta reforma, el gobierno complementó la ley orgánica de OSN (Ley 13577 de 1949) en lo que respecta a la posibilidad de cortar el suministro de agua en caso de falta de pago por parte del cliente. En la nueva concesión y en el Reglamento de Usuarios (artículo 75), el privado puede cortar el servicios en caso de falta de pago de tres boletas consecutivas. Otras medidas para disminuir el riesgo de expropiación se materializaron a través de cláusulas contractuales que brindaron cobertura al privado en relación a cambios impositivos, de regulación de medio ambiente, de paridad cambiaria y de variaciones de costos en los insumos locales.

⁵⁵ La decisión de esperar pudo haber impedido la reforma. Hay casos en donde la espera redujo la factibilidad política de la reforma, como ocurrió con la frustrada privatización de agua en Lima, y también en algunos intentos fallidos en otros casos argentinos, como Yacyretá o el Banco Nación.

2.3 Los incentivos de la regulación

2.3.1 Precios

La regulación de precios es un sistema híbrido de *price cap* y *cost-plus*. Los precios básicos tanto para los clientes medidos como no medidos permanecen fijos a nivel individual (no están dolarizados ni se ajustan en forma automática por un sistema de RPI-X), pero cuando la variación de un índice compuesto de costos de insumos excede el 7%, la empresa tiene derecho a solicitar una suba de precios. Por lo tanto, hay incentivos de tipo *price cap* toda vez que las variaciones de costos sean inferiores al 7%.

A su vez, el contrato de concesión establece que los precios regulados deben entenderse como precios máximos⁵⁶, pudiéndose ofrecer descuentos sin discriminar entre usuarios en situaciones análogas. Es decir que si bien se define como la variable de la regulación al precio medio, no hay libertad de acción del monopolio para alterar la estructura tarifaria. Según Artana et. al. (1996a) esta restricción se debe a la presencia de las externalidades sanitarias, las cuales no serían tomadas en cuenta por la empresa en una estructura tarifaria conformada a la Ramsey.

Además de la cláusula de revisión extraordinaria por costos, las tarifas pueden ser evaluadas cada cinco años en función de las evaluaciones sobre los programas de inversión. También hay detonantes de revisiones toda vez que el gobierno introduzca cambios impositivos, pida mejor calidad de producto, desee modificar el programa de inversiones, cree o modifique legislación ambiental que afecta la provisión de servicios de la empresa, o enmiende la Ley de Convertibilidad.

Aguas Argentinas heredó un sistema de estructura tarifaria altamente redistributivo y con ciertos incentivos incorrectos desde el punto de vista económico. Los subsidios cruzados entre consumidores son abundantes, y están relacionados con el tamaño, la ubicación y el tipo de bien inmueble.

También existen naturalmente diferencias entre clientes con y sin medidores de agua. Hacia 1995, el total de clientes medidos era de sólo el 8% (de los cuales el 75% eran consumidores residenciales). Para los clientes medidos, la tarifa es de tres partes, con un componente fijo que es la dotación de un volumen de agua a precio marginal cero (uso bimestral de 30 m³), más un cargo variable que depende de la cantidad en que el consumo excede al piso de 30 m³.

Los clientes no medidos, por su lado, pagan una tarifa plana. Esta tarifa plana, al igual que el componente fijo de los clientes medidos, dependen de la ubicación, tamaño, antigüedad y tipo de la propiedad, lo cual determina una amplia escala de precios finales a pagar por los clientes. La dispersión máxima tarifaria entre clientes que poseen un inmueble y superficie de terreno de idéntico tamaño daba una relación de 7:1 en 1996 y podría llegar a 9,5:1 hacia el fin de la concesión.

Para un cliente no medido, el cargo bimestral (BBT) surge de la siguiente fórmula:

$$\text{Max} \{ \text{BBT}_{ij} = \text{GT}_{ij} * K * Z * (\text{SC} * E + \text{ST}/10), \text{BBT}_{ij}^{\text{min}} \} \quad (1) \text{ para } i = \text{tipo de servicio,} \\ j = \text{categoría de consumidor}$$

⁵⁶ Artículo 11.4 del contrato de concesión de Aguas Argentinas.

donde GT es la tarifa general que varía por el tipo de servicio (agua o cloacas) y por la categoría de consumidor (residencial, no residencial y baldíos); K es el factor de ajuste de la regulación, cuyo valor inicial fue establecido por la oferta ganadora al momento de la privatización (K= 0.731); Z es un coeficiente de ubicación geográfica del inmueble; SC es la superficie cubierta en m²; E es un coeficiente que ajusta por tipo⁵⁷ y antigüedad de la construcción del inmueble; y ST es la superficie total del terreno. También se estipuló un precio mínimo al cargo bimestral, denominado BBT^{min} en la fórmula, el cual es igual a \$ 4*K para clientes residenciales y \$ 8*K para no residenciales.

Para el servicio medido, la fórmula de la tarifa es:

$$MT_{ij} = 0.5 * BBT_{ij} + P_i * K * (C - \tilde{A}) \quad (2) \text{ para } i = \text{tipo de servicio,} \\ j = \text{categoría de consumidor}$$

donde P es un precio tope fijado en \$ 0.33 por m³ para servicio de agua y \$ 0.66 per m³ para los consumidores que tienen agua y cloacas; C es el consumo medido de agua; y \tilde{A} es la cuota inicial de los primeros 30 m³ bimestrales de agua consumida. Nótese que el primer término de esta fórmula es el componente fijo, establecido como el 50% de la tarifa plana que le hubiese correspondido como cliente no medido.

El gobierno optó por mantener esta estructura porque pensó que introducir cambios antes de la privatización traería incertidumbre respecto a las proyecciones de ingresos de los inversores. Sin embargo, esta explicación no es del todo satisfactoria ¿Cómo se puede alegar que los participantes de la licitación no hayan sido capaces de estimar ingresos con un esquema tarifario más racional?⁵⁸ ¿Cómo se puede entender la negligencia gubernamental y/o de sus asesores en cuanto a las distorsiones que crea el sistema de precios para la medición? Se analiza a continuación esto último.

2.3.2 Política de medición e incentivos al uso racional del agua

El contrato de concesión establece que si la empresa solicita (o está obligada, como es el caso de los clientes no residenciales) a instalar un medidor, el costo de la conexión del mismo tiene que ser solventado por Aguas Argentinas. De lo contrario, si es el cliente el que solicita la instalación, el costo de conexión estará a su cargo. Ni Aguas Argentinas puede negarse a instalar cuando el cliente requiere medición, ni el cliente negarse a su instalación si la empresa decide hacerlo⁵⁹.

El gráfico 2.1 compara el nivel de tarifas para distintos consumos de dos clientes hipotéticos con y sin medidor, que posee una propiedad de idéntico tamaño⁶⁰ pero con la máxima dispersión posible en cuanto a ubicación, tipo y antigüedad de construcción. El cliente A viven en una unidad moderna, bien ubicada y lujosa, por lo tanto, se presume que es un cliente de “altos ingresos”, mientras que el cliente B vive en una unidad económica y antigua, y lo catalogamos como de “bajos ingresos”. Ni la empresa ni el cliente que no tiene instalado un medidor conocen el nivel de consumo individual. Del gráfico 2.1, y prestando atención a los intersecciones en los puntos A y B se desprenden las siguientes inferencias:

⁵⁷ Tipo de construcción se refiere a la calidad de la misma, la cual es clasificada en seis categorías, desde “lujosa” a de “bajo presupuesto” .

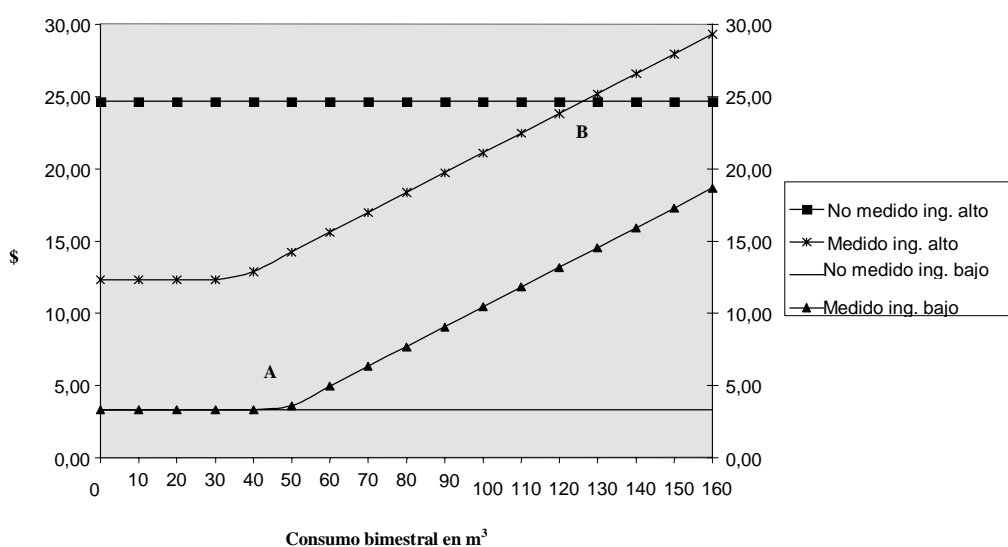
⁵⁸ Debo este comentario a Dale Whittington.

⁵⁹ Sobre esta política hubo excepciones en las propiedades horizontales, cuando Aguas Argentinas propuso la medición colectiva en edificios, iniciativa que fue bloqueada por presentaciones judiciales.

⁶⁰ 100 m² de SC y 130 m² de ST.

- Para un mismo nivel de consumo situado entre los puntos A y B, un cliente de “altos ingresos” podrá ahorrar dinero si se pasa a la modalidad de medido. Uno de “bajos ingresos”, sin embargo, vería aumentada su factura si la empresa decide instalarle un medidor.
- Para cualquier nivel dado de consumo, Aguas Argentinas tiene más incentivos para instalar nuevos medidores en los domicilios de “bajos ingresos” que en los de “altos ingresos”. Paradójicamente, en los primeros el riesgo de cobranza es mayor.
- Con la medición, la dispersión máxima tarifaria entre clientes de propiedad de idéntico tamaño disminuye de 7:1 a 3:1.

Gráfico 2.1
Aguas Argentinas: tarifas de agua clientes medidos y no medidos (1995)



Fuente: Abdala (1997)

Nótese asimismo que existe un problema de asimetría de información ya que el cliente promedio no conoce *a priori* cuál puede ser su nivel de consumo y si le conviene o no pasarse al esquema medido.

Los incentivos de esta combinación de política opcional de medición y estructura tarifaria inducen a una menor dispersión (punto *c* anterior) pero al mismo tiempo contienen señales perversas respecto a consideraciones de equidad y de uso racional del agua (puntos *a* y *b*). En este último aspecto es de notar que el esquema actual no proporciona incentivos para que Aguas Argentinas extienda la medición a todos los clientes. Una vez que Aguas Argentinas incorpore medidores para los clientes en donde puede generar mayores ingresos, y a su vez las pérdidas por agua no contabilizada a nivel de la macromedición sean controladas, ¿porqué querría la empresa motivar a un uso racional del agua?

2.3.3 Inversiones y metas de calidad

La concesión incluyó objetivos de calidad de producto y de servicio, así como también delineó un programa de inversiones que debían cumplirse, diagramándose en este último caso una regulación por medios y no por objetivos, lo cual ha sido criticado por varios economistas (Artana et. al, 1996a, Abdala, 1997, Alcazar y Abdala, 1998). Se incluyeron metas con porcentajes de renovación de redes y reducciones en los porcentajes del agua no contabilizada.

Entre los indicadores de calidad sujetos a regulación los más relevantes son la presión y la calidad del agua, la cual debe ir mejorando gradualmente en sus características físicas (olor, turbiedad), contenidos químicos (clorado, hierro, magnesio) y sustancias orgánicas. A partir del año 2003 se exigen mayores mejoras referentes a los niveles de hierro, magnesio, total de sólidos disueltos y sulfatos.

Para las revisiones relacionadas a planes de inversión, metas de calidad, necesidad de ajustes de precios y otros, el contrato prevé utilizar a la variable ingresos por cliente como el elemento crucial a los fines de evaluar la viabilidad económica asociada a cualquiera de estos cambios.

2.4 Actuaciones del regulador: Renegociación del contrato de aguas

2.4.1 Inestabilidad y alta dependencia política

El ETOSS se ha singularizado por una falta de continuidad de sus directores, agravado por el carácter rotativo de la presidencia, el cual debe cambiar en períodos muy cortos de tiempo. La falta de autonomía política del ETOSS ha sido reflejada en la forma de nombramiento y en el aparente sesgo político de algunas de sus decisiones.

Las condiciones políticas que hicieron posible la reforma de 1993 fueron cambiando rápidamente, tanto a nivel general como en lo particular referente al sector agua. En 1994 una reforma constitucional cambió el sistema de elección del representante de gobierno por la ciudad de Buenos Aires. De ser designado por el PEN, bajo directo control del Presidente Menem, se pasó a un sistema representativo de votación popular. Las primeras elecciones fueron ganadas por el partido político opositor (Alianza UCR-Frepaso), lo cual modificó las relaciones de poder dentro del directorio del ETOSS, cuando los dos miembros nombrados por el Gobierno de la Ciudad fueron reemplazados por adherentes de la Alianza. A este factor se suma la interna política del partido justicialista, donde a partir de 1995 el gobernador Eduardo Duhalde aparece como el mayor adversario político del presidente Menem dentro del partido, teniendo eventuales repercusiones dentro del funcionamiento de ETOSS.

Adicionalmente, las condiciones macroeconómicas adversas de 1995, la creciente influencia de los grupos de consumidores y la baja popularidad del presidente Menem (15% de aprobación en Octubre de 1996) coadyuvaron a generar un clima más crítico en torno a la regulación de servicios públicos. Se desarrolló una percepción de que las empresas privatizadas eran más libres de lo que deberían y de que estaban percibiendo beneficios extraordinarios a costa de los consumidores⁶¹.

⁶¹ Entrevistas con Manuel Mora y Araujo y Rosendo Fraga, expertos de opinión pública y análisis político (Febrero 1998).

En relación a las capacidades administrativas del ETOSS, se identifican algunos problemas relacionados a las características de su cuerpo profesional. El personal estuvo principalmente conformado por antiguo personal de OSN en situaciones contractuales muchas veces precaria. En muchos casos este personal no fue entrenado con una nueva visión reguladora. También en opinión de varios expertos⁶², el cuerpo profesional del ETOSS no está bien calificado comparado con otros organismos similares del país, y la estructura de las profesiones no es la adecuada (por ejemplo, sólo 4 de 67 profesionales son economistas)⁶³.

También el sector agua, al igual que comunicaciones, fue objeto de disputas de jurisdicción dentro del PEN. Tradicionalmente en la órbita de Obras y Servicios Públicos, en 1997 la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS) comienza a intervenir activamente en la renegociación del contrato de Aguas Argentinas y en 1998 vía Decreto PEN 146/98 se transfieren una serie de dependencias administrativas a la órbita de la SRNyDS, entre ellas el ETOSS; y a su vez se le otorga a la SRNyDS la representación del poder concedente frente a Aguas Argentinas y la facultad de nombrar a los directores del ETOSS en representación del Estado Nacional. Además, se excluyó explícitamente a la Secretaría de Obras Públicas de la participación que tenía en la renegociación del contrato de Aguas Argentinas de 1997 de acuerdo a los Decretos PEN 149/97 y 1167/97. La SRNyDS depende directamente de la Presidencia de la Nación y tiene un poder de autonomía política similar al de los Ministerios.

2.4.2 La revisión extraordinaria de 1994

A mitad de 1994, el ETOSS autorizó un aumento del 13.5% en el factor *K*, el cual fue parcialmente atribuido a la cláusula de ajuste de costos (9.5%) y el resto a una revisión extraordinaria motivada en tres factores:

- a) Un pedido de plan de emergencia de la Municipalidad de Buenos Aires para brindar agua y cloacas a villas de emergencia (motivación de índole política del intendente, quien necesitaba relocalizar a los habitantes de la villa por donde pasaría una nueva autopista y ofreció a cambio el servicio de agua y cloacas). Inversión estimada en US\$ 9.8 millones
- b) Un avance de ciertas metas de inversión y expansión relacionados a la capacidad de la planta potabilizadora Belgrano y la extensión de un sistema de distribución que afectaba a 300,000 habitantes. Inversión estimada en US\$ 80.4 millones
- c) Una aceleración del programa de sustitución de pozos contaminados con nitrato. Inversión estimada: US\$ 31.8 millones.

Pero el factor *K* no fue el único ajuste de precios de esta revisión. Los cargos de conexión e infraestructura incrementaron significativamente, tanto para agua como cloacas. El cargo mínimo de conexión de agua aumentó en un 83.7%, mientras que el de cloacas lo hizo en un 42%, y los de infraestructura aumentaron en un 38.4% y 45.6% respectivamente. Las decisiones del ETOSS carecieron de transparencia ya que la información brindada en general fue muy pobre (no hubo además proceso de audiencia pública, el cual no es obligatorio para el caso del ETOSS⁶⁴).

⁶² Entrevistas con expertos del Banco Mundial, representantes de Aguas Argentinas, expertos del sector e incluso funcionarios de gobierno.

⁶³ Alcazar y Abdala (1998).

⁶⁴ En diciembre de 1998 el ETOSS convocó a su primer audiencia pública a modo de prueba piloto en el sector, para tratar temas relacionados al cobro de cargos por avisos de cortes y explicar el plan de obras surgidos de la renegociación

2.4.3 El cargo de infraestructura y la renegociación contractual de 1997

El tema más controvertido y que se origina en un mal diseño de política de precios y de expansión de la cobertura es el nivel del cargo de infraestructura. Se podría sintetizar el problema siguiendo una secuencia temporal:

- a. Al momento de la privatización se establecen metas de expansión optimistas para remediar el atraso de OSN en la cobertura en Gran Buenos Aires. Esta prioridad de política sectorial (incrementar rápidamente la cobertura) era sin embargo incompatible con el precio del acceso, debido a la falta de capacidad de pago de la mayoría de los nuevos usuarios (ver tabla 2.2) .
- b. Insistencia de este supuesto “error” ya que en dos oportunidades (renegociación de 1994, ver punto anterior) y la Resolución ETOSS 83/93 se continuó aumentando el cargo por infraestructura y el cargo de conexión. Aguas Argentinas alegaba en ese entonces que los efectos de estos cambios sobre los ingresos totales era neutro (ver Artana et. al., 1996a).
- c. Con posterioridad, y ante la advertencia tanto de la empresa como de organismos internacionales, el ETOSS intenta atemperar la abrupta suba, determinando rebajas en mayo de 1995. El cargo mínimo de conexión de agua baja en un 16.1% y el cargo de infraestructura se transforma en una fórmula variable que depende del tamaño y características del área donde está ubicado el inmueble. En promedio, para un inmueble de 100 m², el cargo de infraestructura de agua baja en 81%. Los cargos de acceso a cloacas quedan sustancialmente más caros que los de agua con estos cambios.
- d. En septiembre de 1995, se baja nuevamente el cargo de infraestructura (14.5% en promedio para agua y cloacas) debido a una revisión extraordinaria donde se hizo un *pass-through* de la rebaja impositiva sobre cargas sociales.
- e. En 1996 comienzan a hacerse públicas las protestas por imposibilidad de pago, según el gobierno motivadas políticamente por la oposición. Lo cierto es que el cargo de infraestructura y de conexión representa un porcentaje muy alto de los ingresos de los habitantes más pobres. El Banco Mundial ya había alertado de este problema, argumentando que los consumidores marginales no podían pagar. Pese a las reducciones de mayo y septiembre de 1995, los cargos promedios de acceso para los dos servicios (agua y cloacas) rondaban entre \$ 1,400 y \$ 1,600, cuando el ingreso anual de aquellos que están justo por encima de la línea de pobreza era de apenas \$ 1,224 per cápita⁶⁵ (ver tabla 2.1).

de 1997.

⁶⁵ Ver World Bank (1995a).

Tabla 2.1:
Demanda Residencial de Agua y Cloacas: Costos de Acceso
(en dólares de 1995, sin impuestos)

	Servicio Municipal		Servicio Alternativo	
	Min	Max		
Agua				
Cargo Conexión	208	297	-	
Cargo Infraestructura	43 ^a	340 ^a	-	-
Total Cargos Acceso	251	637		2,500
Cloacas				
Cargo Conexión	284	319	-	
Cargo Infraestructura	572	572	-	
Total Cargos Acceso	856	891		1,006
Total Agua y Cloacas	1,107	1.528		3,506

Fuente: Abdala (1997), basado en datos de Aguas Argentinas, ETOSS y Revista Vivienda.

*Notas: ^a El cargo de infraestructura varía con la superficie total (ST) y con un factor común (R) que toma en cuenta el tipo de suelo donde se debe instalar el caño y el nivel de reparación que hay que realizar sobre las veredas y calles. La fórmula es $ICW = ST * R * \$0.825/m^2$. Para los cálculos de esta tabla se utilizó un coeficiente $R = 1.03$, $ST = 50 m^2$ para los valores mínimos y $ST = 400 m^2$ para los máximos..*

Ciertamente, la pregunta obligada es ¿porqué el gobierno no anticipó la falta de capacidad de pago del cargo de infraestructura, y su incompatibilidad con las metas de expansión (la tabla 2.2 muestra que casi el 85% de las nuevas expansiones correspondían a sectores de ingresos bajos y medios/bajos)? ¿Porqué el gobierno promovió una medida que iba a ser impopular en los sectores sociales de bajos ingresos, que constituyen la base de su apoyo electoral? La medida pudo haber pasado por desapercibida para los consumidores al momento de la privatización, ya que en ese entonces perjudicaba a usuarios futuros, no existentes. Pero igualmente se podría culpar al gobierno de falta de previsión, cuando menos. Consultado el tema entre quienes participaron en el diseño del proceso de privatización, el argumento de defensa es que la imposibilidad de cobranza de los cargos de infraestructura y conexión no estuvo prevista ya que se consideraba que dichos cargos eran accesibles dadas las condiciones de financiación⁶⁶ (plazo de pago de dos años) y dados los altos costos de las formas de suministro alternativo (ver Tabla 2.1). También se señalaba que la resistencia al pago era debida a una necesidad de equidad social, relacionada con el hecho histórico de que quienes ya tenían el servicio (coincidente con sectores de ingresos altos y medios/altos) tuvieron acceso subsidiado cuando el servicio era estatal y ahora a los de ingresos más bajos se les reclamaba el pago.

Por otra parte, ¿no se podría aducir que el riesgo de la cobranza del cargo de infraestructura era un riesgo de mercado, propio de Aguas Argentinas y previsible al momento de la privatización? Quienes apoyan esta línea de razonamiento sugieren que el caso tiene cierta similitud al problema del hurto en electricidad (en la medida que esté asociado con falta de capacidad de pago), con la mínima diferencia que el hurto era un problema real al momento de la licitación mientras que la

⁶⁶ Se argumentaba que en promedio, el cargo de acceso de agua era de \$ 400, el cual pagado en 24 cuotas mensuales con un interés fijo del 12% equivalía a un gasto total de \$ 20 por mes (o de \$ 60 si se añade el servicio de cloacas).

cobranza del cargo de infraestructura era un problema potencial futuro. En realidad, los problemas son más diferentes de lo que se insinúa, ya que en electricidad los costos marginales de expansión en áreas urbanas son más bajos y accesibles para los usuarios nuevos mientras que en agua y cloacas es necesario apelar a algún mecanismo de subsidio para atender las necesidades de la población de bajos ingresos. Las externalidades relacionadas al acceso también son diferentes, lo que redundaría en un mayor beneficio social que justifica el subsidio en el caso de agua y cloacas.

Lo cierto es que esta apreciación resultó incorrecta a la luz de los acontecimientos de 1996, cuando en los medios de comunicación se difundieron casos en donde los nuevos usuarios no estaban dispuestos y/o no podían pagar los cargos de acceso. Aguas Argentinas solicitó una renegociación del contrato debido a la baja tasa de cobranza y demoras en los pagos relacionados al cargo de infraestructura. La empresa también solicitó la suspensión de las multas que el ETOSS había aplicado por demoras en programas de inversión⁶⁷.

Tabla 2.2:
Aguas Argentinas: Expansiones previstas por nivel socioeconómico
(período 1993-2000)

Nivel de ingresos	Conexiones nuevas con aprobación técnica	Conexiones nuevas en construcción	Total	%
Alto/ Medio Alto	62.400	27.800	90.200	15.44
Medio Bajo	173.800	108.450	282.250	48.31
Bajo	92.300	119.500	211.800	36.25
Total	328.500	255.750	584.250	100.00

Fuente: Subsecretaría de Recursos Hídricos. 1996

En febrero de 1997, a través del Decreto PEN 149/97, el gobierno dio curso a la renegociación, como una reacción para contrarrestar la oposición de las organizaciones de consumidores, centros vecinales y partidos políticos que apoyaban la acción del no pago del cargo de infraestructura, y para responder a las demandas de la empresa. Adicionalmente, se incorporó el tema de obras de saneamiento relacionadas a mejoras ambientales tendientes a reducir la contaminación en cuenca de los ríos Matanza y Riachuelo.

El ETOSS fue prácticamente dejado de lado en este proceso ya que los referentes del gobierno en la negociación eran la Secretaría de Obras Públicas y la SRNyDS, con cierto seguimiento por parte de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado.

⁶⁷ Según información de Ambito Financiero (24/09/97), la Comisión Bicameral recibió información del ETOSS mostrando incumplimientos de inversión por valor de US\$ 231 millones y atrasos en el cobro del cargo de infraestructura por US\$ 60 millones. Algunos de los programas de inversión surgidos de la revisión de 1994 tuvieron atrasos significativos (a 1996 el cumplimiento en las villas de emergencia excedía el 60%, pero sobre el total prometido para planta Belgrano y redes de distribución sólo el 30% estaba cumplido)

Durante el proceso de renegociación, se pensaron en diferentes alternativas para eliminar el cargo de infraestructura: creación de un cargo fijo adicional, suba en el factor k de ajuste, y una reducción en las inversiones comprometidas por Aguas Argentinas. El primer consenso se plasmó en un acta acuerdo firmado el 30/4/97, homologado por resoluciones de las secretarías a cargo, en agosto de ese mismo año⁶⁸.

En octubre de 1997 se llega a un acuerdo definitivo, convalidado por Decreto PEN 1167/98, con los siguientes contenidos principales:

- a. Se creó un nuevo cargo general fijo a ser cobrado a todos los usuarios existentes denominado SUMA (Servicio Universal y Medio Ambiente), dividido en dos componentes: SU para compensar las pérdidas por la eliminación futura y retroactiva del cargo de infraestructura, y MA para financiar las obras adicionales relacionadas al medio ambiente (denominado Plan Integral de Saneamiento).
- b. El nuevo cargo SUMA debía respetar el principio de neutralidad sobre los ingresos globales de Aguas Argentinas, para lo cual se establecen normas metodológicas complementarias para realizar evaluaciones globales de la ecuación económica financiera del contrato.
- c. Complementariamente, se aprobaba para los nuevos usuarios el denominado “cargo de incorporación al servicio” (CIS) establecido en un valor promedio estimado en \$ 120 para aguas, con un impacto de \$ 4 por bimestre cuando se considera la financiación total.
- d. Se modificaron las metas especificadas en el Plan Director Clocal, parte integrante del primer plan quinquenal de obras de expansión y mejoras del servicio y la reducción de los objetivos de cobertura. Mientras que en el plan quinquenal original se preveía la incorporación de 1.764.000 de habitantes en agua, el nuevo plan transfirió 260.000 habitantes para el segundo quinquenio. En cloacas, la expansión se redujo de 925.000 habitantes a 809.000. Para el segundo quinquenio (1998-2003), se adelantaban metas de cloacas (comparadas con el plan original) en 240.000 habitantes.
- e. Se crea una comisión tripartita de seguimiento de las obras de saneamiento, liderada por la SRNyDS. Entre las obras de saneamiento se incluyeron obras de infraestructura para el nuevo desarrollo urbano de la zona de Puerto Madero, emprendimiento de interés para el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- f. Se modifica la fecha de cumplimiento del primer plan quinquenal, del 30/4/98 al 31/12/98.
- g. Se licúan en la renegociación global las multas por incumplimiento de los programas de inversión oportunamente sancionadas por el ETOSS.

⁶⁸ Resolución conjunta SRNyDS y SOySP n° 619 del 22/8/97. Este acuerdo fue aprobado por SIGEN (Res. 1622/97) y la Comisión Bicameral.

Un aspecto destacable de esta renegociación es que contó con la aprobación política del PEN nacional, de la Comisión Bicameral y de los representantes de la provincia y ciudad de Buenos Aires, con lo cual tenía el aval de los principales grupos de poder político dentro de los dos partidos mayoritarios.

Un detalle no menor es que se repitieron algunos errores de mal diseño de regulación en cuanto a la necesidad de seguimiento de metas y planes de inversión, en lugar de regular por objetivos. Esto tiene el agravante adicional de que la tarifa financia *ex-ante* las inversiones y quedará nuevamente en manos del regulador el problema de incumplimiento contractual *ex-post*, con un *leverage* muy bajo para el gobierno. La posibilidad de ejercer oportunismo *ex-post* por parte de la empresa se ve potenciada por la falta de poder de cumplimiento (*enforcement*) del regulador sobre las inversiones pasadas incumplidas, cuyas multas fueron licuadas en el proceso de renegociación.

La renegociación también indujo a una incorporación de nuevos criterios de regulación que modifican en forma negativa los incentivos a la eficiencia empresarial y de la eficacia de la regulación. Las reglas complementarias al Anexo III del Acta Acuerdo de la renegociación⁶⁹ desdibujan la variable clave de regulación económica de la concesión, que es la relación ingreso por cliente, tal como se establece en forma explícita en el marco de regulación⁷⁰. En su reemplazo, se visualiza una vuelta a una regulación tipo tasa de retorno al pretenderse evaluar el impacto de los cambios en función de la evolución del endeudamiento empresarial. Este criterio, que va en contra del espíritu inicial de la regulación, está actualmente en revisión por parte del ETOSS.

El cargo SU comenzó a regir en noviembre de 1997. Inicialmente, los resultados de la renegociación tuvieron un impacto muy bajo en la opinión pública, pasando prácticamente inadvertidos, quizás porque el aumento en la tarifa promedio no era muy alto en términos absolutos (aún que en términos porcentuales representaba aproximadamente un 18%). Hasta allí el costo político de la suba tarifaria había sido mínimo, en gran parte explicado por el consenso que tuvo la renegociación entre los partidos políticos. Pero inmediatamente hubo un pedido ante la Justicia por parte del *ombudsman* porteño y de asociaciones de consumidores requiriendo la anulación de los decretos que permitieron y convalidaron la renegociación. La Justicia en primera instancia obligó a suspender el cobro del cargo SU, decisión que fue acompañada por la SRNyDS que instruyó a Aguas Argentinas a acatar la medida. La SRNyDS, sin embargo, apeló la medida y la misma fue levantada con posterioridad y por ende restaurado el cargo SU.

2.4.4. Pedido de revisión de tarifas por ajuste de costos

Aguas Argentinas solicitó un incremento del 11.7% en las tarifas reguladas como resultado de la aplicación de la cláusula de *pass-through* de costos. El ETOSS postergó varias veces la definición argumentando la necesidad de solicitar información adicional al INDEC (base de cálculo para el ajuste de precios de los insumos) y para estudiar las presentaciones realizadas por asociaciones de consumidores que entendían que el pedido era desmedido. Las demoras en realidad se debieron a disputas políticas dentro del ETOSS, donde los directores representantes de la ciudad (designados por la Alianza) se oponían a los aumentos. Esta reacción respondía quizás al cambio de humor en la opinión pública (que ahora veían en puerta un nuevo aumento que se adicionaría al cargo SUMA) adverso a aumentos de precios y además porque el grueso del impacto del SUMA afecta a los usuarios existentes de la Capital Federal, votantes mayoritarios de la Alianza.

⁶⁹ Aprobadas por Resolución SOySP 27/98 del 4 de febrero de 1998.

⁷⁰ Artículo 47 del Decreto PEN 999/92.

El ETOSS finalmente convalidó un aumento de tarifas por *pass-through* de costos equivalente a un 1.6%, muy por debajo de las pretensiones empresarias, lo cual motivó un recurso de alzada por parte de Aguas Argentinas. La decisión del ETOSS tuvo votos disidentes por parte de los directores representantes de la ciudad que se negaban a cualquier tipo de aumentos. El tema era delicado ya que la negación de esta cláusula contractual constituía un claro ejemplo de expropiación administrativa, motivado por oportunismo político.

La SRNyDS dio lugar al recurso de alzada y vía Decreto PEN 1198/98 en octubre de 1998 autorizó un aumento adicional del 3%, por encima del 1,61% acordado. Casi al mismo tiempo, la Cámara de Apelaciones ratificaba la vigencia del cargo SUMA. Y también simultáneamente, se retiraba uno de los socios locales, Sociedad Comercial del Plata, vendiendo su parte accionaria del 21,6% al principal accionista extranjero, Lyonnaise des Eaux. Este conjunto de acciones se puede interpretar como una ratificación de compromisos de no provocar expropiaciones de tipo administrativa..

2.5. Desempeño del sector agua y saneamiento

2.5.1 Consumidores

Aguas Argentinas logró rápidos avances en los indicadores de productividad y de prestación de servicios en los primeros tres años de gestión. Por ejemplo, al cabo de un año de privatización no hubo más cortes en el verano, el porcentaje de consumidores que recibía presión adecuada pasó del 17% al 54%, la duración promedio de los cortes de agua se redujo de 7 horas en 1994 a 5,3 horas en 1995 y el tiempo promedio de reparación de caños rotos se redujo de 180 horas a 48 horas.

El servicio al cliente mejoró sustancialmente por la incorporación de nuevos sistemas de atención y mecanismos de débito automático para el pago de las facturas.

El número de pérdidas de agua pendientes de reparación bajó inicialmente siguiendo una tendencia positiva que comenzara en 1989 cuando OSN terciarizó el servicio, aunque en 1996 aparece un reversión a la tendencia observada durante 1993-95.

Las quejas aumentaron al comienzo, consecuencia lógica y común en otras privatizaciones como electricidad, gas y telecomunicaciones, aunque cambia la tendencia para cloacas a partir de 1995, mientras que en agua continúa en ascenso. Esto quizás se puede explicar por las mejoras en las inspecciones de los ductos cloacales principales.

Tabla 2.3:
Aguas Argentinas: Indicadores Selectos de Calidad de Servicio
(1992-1996)

	<i>Número de Averías Pendientes de Reparación</i>	<i>Quejas de Agua Tiempo de Respuesta (hrs.)</i>	<i>Quejas de Cloacas Tiempo de Respuesta (hrs.)</i>
1992 (OSN)	1,483	43,800	144
1993	920	53,730	126
1994	648	115,924	58
1995	630	143,739	48
1996	1,019	nd	nd

Fuente: ETOSS y Aguas Argentinas.

Notas: nd = no disponible

1993 corresponde a ocho meses de operación. Datos de 1996 están basados en los primeros nueve meses..

2.5.2 Productividad y rentabilidad empresarial

La productividad laboral aumentó en un 82% en 1993, 55% en 1994 y 12% en 1995 impulsado principalmente por la gran reducción de empleados mediante el programa de retiros voluntarios. También existieron ganancias en eficiencia de costos en otros insumos, como productos químicos y electricidad, y reducciones en el agua no contabilizada (se estima que la cifra inicial del 45% se redujo al 30% en 1995) lo que se tradujo en un incremento del factor total de productividad del 28% en el primer año de operación. La rebaja de costos, combinado con una política de cobranza más agresiva y de recategorización de consumidores que le permitió a Aguas Argentinas incrementar rápidamente sus ingresos, hicieron que la empresa mostrara resultados positivos a partir del segundo año de su privatización.

Las inversiones en activos fijos durante el período 1993-95 sumaron US\$ 363 millones y unos \$ 140 millones adicionales se invirtieron en activos intangibles como pago de indemnizaciones, gastos de organización, software y otros. Para el primer quinquenio 1993-98 la empresa estimó en su oferta un desembolso de US\$ 1.000 millones en concepto de inversiones, estimación que no se alcanzó a cumplir en parte por los problemas relacionados a la renegociación del contrato, pero principalmente por las restricciones de financiamiento impuestas por un acuerdo de préstamo con la Corporación Internacional de Finanzas (IFC) por un valor de \$ 172.5 millones celebrado en noviembre de 1994. Este acuerdo contenía restricciones sobre la evolución de la relación deuda/patrimonio de la empresa que no eran consistentes con los planes de expansión estipulados en el contrato. Esto es importante (fue detectado en Abdala -1997-) ya que señala que aún en el caso de no haber existido conflictos con la regulación, la empresa hubiese tenido imposibilidad financiera para sostener los niveles de inversión requeridos en el contrato. Esto sugiere que, descartando el uso de fuentes alternativas de financiamiento (aporte de capital propio, etc.), Aguas Argentinas haya ejercido lo que se denomina *low balling*, es decir, realizar una oferta optimista y ganadora, especulado con la debilidad *ex-post* del regulador para ejercer oportunismo empresarial.

CASO 3: ELECTRICIDAD

3.1 Economía política de la privatización

El sector eléctrico estuvo desde sus orígenes en manos privadas hasta la creación de SEGBA en 1958 cuando el Estado Nacional y las Provincias comenzaron a tener una participación activa en el sector. Existen experiencias interesantes de diseño institucional en la regulación eléctrica a principios de siglo, donde los municipios otorgaban concesiones a empresas privadas con sistemas de incentivos similares a los de tipo *price cap*. También en la historia del sector hay escándalos importantes como las renegociaciones para la extensión de los plazos de concesión de la CHADE en la década del 30. Esta información histórica puede consultarse en Bastos y Abdala (1993).

Los proyectos en danza y las intenciones de reestructuración y participación de capital privado existentes en 1989 (Pacto Federal Eléctrico, creación de la gran Empresa Federal Eléctrica donde se fusionaban AyE, SEGBA e Hidronor) diferían bastante del tipo de reforma que efectivamente ocurrió en este sector a partir de abril de 1991, tal como se encuentra documentado en Bastos y Abdala (1993).

El PEN había solicitado que en 1992 se concluyeran con todos los traspasos al sector privado, lo que si bien imponía limitaciones a los preparativos previos a la privatización que se podían realizar ayudó a la ejecutividad del proceso y de alguna forma impidió la reacción organizada de aquellos grupos cuyos intereses se veían perjudicados con el cambio. El responsable principal de la reestructuración y privatización del sector era la SE, que actuaba en coordinación permanente con las tres intervenciones de las empresas estatales (SEGBA, Hidronor y AyE), con la ex Dirección Nacional del Despacho de Cargas y el Consejo Federal de Energía Eléctrica. La SIGEP y la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones ejercían funciones de supervisión. El Comité de Privatización estaba integrado por el Secretario de Energía, el interventor de SEGBA y la Subsecretaría de Privatizaciones.

En abril de 1991 se dicta el Decreto PEN 634/91 que declara la necesidad de incorporar capital privado de riesgo, descentralizar las decisiones de inversión y producción y promover mayor eficiencia. Con posterioridad, el gobierno utilizó su mayoría en ambas cámaras y logró la sanción de la ley 24.065, que estableció el marco de regulación para el sector, delegando facultades de política de regulación y competencia en la SE y el nuevo ente regulador, ENRE y creando a su vez una institución sin fines de lucro (Cammesa) como organismo encargado del despacho eléctrico.

Según González Fraga (1991), el gobierno acordó la venta de SEGBA con los sindicatos del sector en septiembre de 1989. Efectivamente, los sindicatos eléctricos eran fuertes y había necesidad de comprometer su apoyo para la privatización. Los trabajadores de empresas públicas recibían diversas formas de rentas extraordinarias, y el temor a la pérdida de empleo con la privatización era real, con lo cual su resistencia al cambio era previsible. Las soluciones para lograr el apoyo del sector fueron varias: participación accionaria de los trabajadores en las nuevas empresas vía Programa de Propiedad Participado; retiros voluntarios generosos, provincialización y traspasos a

nuevas empresas de servicios profesionales, y permiso para la participación del sindicato en las licitaciones para las nuevas empresas privatizaciones

A modo de ejemplo, se puede ilustrar el caso de AyE, donde las reducciones en personal fueron importantes, ya que de 11.205 empleados que existían en enero de 1991 se pasó a 8.824 en agosto de 1992, antes de la primera transferencia de una central al sector privado (Alto Valle). Las compensaciones vía los programas de retiro voluntario fueron elevadas alcanzando valores promedios de US\$ 35,000 por empleado, con un gasto total de US\$ 84 millones por este concepto (año 1992). También existieron relocalizaciones del personal de AyE hacia empresas provinciales de distribución y que posteriormente fueron privatizadas por las provincias (Tucumán, La Rioja, Formosa y Santiago del Estero) y hacia cuatro nuevas empresas privadas de consultoría ingenieril (Evarsa, Tranelsa, Prohisa y Emasa).

Otro frente de conflicto de intereses eran las provincias, cuyas empresas de electricidad mantenían relaciones conflictivas con la Nación (SE) por cuestiones de coordinación de despacho y cobranzas de compensaciones con AyE. La Resolución SEE 38/91 determinó nuevas reglas para el establecimiento de un Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), y la creación de un organismo encargado de despacho a partir de agosto de 1991 el cual sirvió de precalentamiento para el funcionamiento pleno del MEM con actores privados y estatales a partir de 1992. Al comienzo, las provincias manifestaron su desagrado con la transformación. En un documento del CIMOP (Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas) se criticó la decisión de alterar las condiciones establecidas en el Pacto Federal Eléctrico a partir del decreto PEN 634/91. Finalmente, la ley 24.065 forzó a las provincias a adaptarse al nuevo esquema, aunque con un pequeño aliciente: aquellas provincias que adhiriesen a los principios tarifarios del nuevo esquema eran elegible para participar de un Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales, fondo que manejaba en ese entonces montos por US\$ 80 millones/año.

Por otra parte, con las provincias del Comahue se tuvieron que acordar condiciones especiales para la privatización de Hidronor, ya que las mismas son receptoras de regalías hidroeléctricas y estaban acostumbradas a recibir energía a tarifas promocionales. La provincia de Neuquén, a su vez, dictó un decreto-ley provincial fijando el caudal máximo autorizado a erogar por los operadores de las centrales sobre los ríos Limay y Neuquén, caudales que eran inferiores a los ya establecidos por la SE, creando un conflicto de jurisdicción. La solución a los conflictos con estas provincias se encontró a través de la delegación de ciertos poderes de regulación, creándose una Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas (AIP) y un Organismo Regional de Seguridad de Presas (ORSEP), bajo el ámbito de las provincias con afectación a la cuenca hidroeléctrica. De esta manera, las provincias retuvieron el poder de policía del recurso agua y a su vez serían las responsables de la política de medio ambiente. A su vez, del precio de venta de las centrales, se destinaron US\$ 60 millones para obras de sistematización fluvial, defensa de costa y contrainundaciones y se estableció un canon de un 1,5 % sobre la facturación de las nuevas empresas privadas para financiar el mantenimiento de estas actividades, así como para costear el funcionamiento de la AIC y el ORSEP.

Los contratistas de obras y proveedores de insumos de las empresas públicas tenían sobradas razones para oponerse a las privatizaciones ya que los contratos de construcción y de reparación y mantenimiento generalmente eran de larga duración por ineficiencia de ejecución pública⁷¹. Sin embargo, como el sector estaba prácticamente en la quiebra las posibilidades de extracción de rentas extraordinarias se estaban agotando y no opusieron mayor resistencia a las privatizaciones de SEGBA y AyE. Distinto fue el caso con Hidronor, donde estaban inconclusas aún las obras de Piedra del Aguila y Pichi Picún Leufú y los contratistas impulsaron una campaña en contra de la privatización que fue finalmente superada.

Existieron grupos de interés que apoyaron activamente la privatización. El apoyo provenía principalmente de la Unión Industrial Argentina, que se constituyó en el vocero de los grandes usuarios electrointensivos que demandaban mejores tarifas y mayor confiabilidad de suministro. La UIA alertaba sin embargo que la intervención del Estado en el sector debía ser la mínima posible y que el ENRE tenía funciones excesivas y centralizadoras para el ámbito federal donde debía actuar. También advertía sobre el riesgo de subordinación de este organismo al poder político de ocasión.

Desde el MEyOSP se impusieron condiciones para que se respeteran los objetivos macroeconómicos de estabilidad, por lo que se excluía la posibilidad de que la privatización pudiera venir acompañada de mayores tarifas. Las únicas subas que eran necesarias para eliminar un subsidio en tarifas residenciales, se pautaron en forma gradual, en consonancia con este objetivo de política económica.

3.2 Corset de la regulación básica

En el sector eléctrico hay una ley marco que restringe la participación del Estado Nacional en las actividades productivas del sector, y le asigna el rol de regulador y protector de las políticas de competencia. La ley enuncia los principios de la regulación los que han sido complementados a través de decretos presidenciales y resoluciones de la SE. Otro componente importante que hace a la credibilidad del gobierno en el sector fue la utilización de contratos de concesión otorgados para las actividades de distribución y transporte.

A nivel de la SE el Estado se ha reservado la mayor cuota de poder discrecional. La SE tiene poderes propios emanados de la ley por la cual no sólo fija la política sectorial, sino que también decide la regulación fina en temas como acceso al mercado, a la red, determinación de peajes, permisos de exportación/importación, metodología para nuevas inversiones, reglas de despacho, etc.

A su vez, el ENRE como organismo regulador tiene cierto margen para la interpretación de las normas que lo convierte también en una posible fuente de ejercicio de oportunismo gubernamental, aunque en menor grado que el de la SE. Además de las funciones de regulación en las áreas de transporte y distribución, el ENRE tiene

⁷¹ Ver Bastos y Abdala (1993), capítulo 2.

asignadas atribuciones para el seguimiento de prácticas anticompetitivas⁷². Para resolver situaciones de conflictos entre partes, está prevista la utilización de audiencias públicas. Las apelaciones a las decisiones de ENRE son realizadas en primera instancia administrativa a la Secretaría de Energía, y en casos de desacuerdo con ésta se puede apelar a la Justicia.

Cammesa es una sociedad anónima sin fines de lucro, compuesta en partes iguales por el Estado (representado por la SE) y cuatro asociaciones civiles que nuclean a los transportistas, generadores, distribuidores y grandes usuarios eléctricos. El Estado sin embargo se ha reservado el derecho a veto para el tratamiento de temas clave como la forma de determinación de las tarifas en el mercado mayorista. Cammesa no sólo realiza las actividades del despacho sino también coordina actividades para brindar seguridad y calidad del sistema interconectado y administra los contratos y los pagos de las transacciones a nivel mayorista⁷³.

En opinión de Lalor y García (1996), una de las fortalezas de la instituciones de la regulación en Argentina es la creación de Cammesa, una organización sin fines de lucro con una composición equilibrada de intereses. Si bien esto es cierto en teoría, en la práctica la SE juega un papel preponderante en el accionar de Cammesa.

Los contratos de concesión son incompletos y el ENRE no tiene mucha facultad para ser flexible ante eventos o contingencias no previstas. En general y atendiendo a la práctica habitual del sector, si hubiese que realizar alguna modificación o interpretación dificultosa a la letra del contrato, la misma se realizaría con la intervención de la SE.

Finalmente, el riesgo político de reversión de los decretos presidenciales y mas aún las resoluciones de SE está siempre presente, tanto para eventuales decisiones de expropiación administrativa, como de captura por quienes tienen mayor poder de *lobby*. Para Heller y McCubbins (1996), pese a que la política general de regulación del sector eléctrico ha permanecido estable desde 1991, estuvo latente el riesgo de la inestabilidad política, el que a criterio de estos autores se fue desvaneciendo con la reelección del presidente Menem.

Para Spiller y Torres (1996) hay algunos elementos de las reglas de conducta básicas del sector eléctrico que deberían ser modificados. Por ejemplo

- a. Sacar al gobierno de funciones gerenciales del sector (determinación de las reglas de despacho, supervisión del cálculo del precio spot, interpretación de contratos de concesión en distribución y transmisión). Las reglas de despacho que puedan llevar a cartelización o movimientos anticompetitivos deberían ser

⁷² Para una enumeración taxativa del alcance de las funciones del ENRE, SE, Cammesa y las interrelaciones entre ellos, ver Bastos y Abdala (1993).

⁷³ La intención original de la creación de Cammesa puede ilustrarse con las palabras del ex-interventor de AyE, Haroldo Grisanti: “...Cammesa sociedad anónima, que es un poco como no tener que gastar más tiempo en lobby, no tener que gastar más tiempo en recorrer los pasillos viendo a amigos, porque ahora, los que pagan van a estar sentados en su mesa de Directorio. Ahí se reunirán consumidores que van a querer que la tarifa sea menor, distribuidores que van a querer que sea estable con mucha rentabilidad y generadores que van a querer una tarifa bien alta” (Revista Mercado Eléctrico, diciembre de 1992).

monitoreadas desde esa órbita. Esto requiere un cambio en la ley para sacar a la SE de estas funciones.

- b. Separar las funciones de política *antitrust* del ámbito del ENRE
- c. Separar a la SE de su función de organismo de apelación de las decisiones administrativas del ENRE. La apelación debería hacerse al ENRE en primera instancia y luego directamente a la Justicia en caso de que la decisión no es reconsiderada.
- d. Transformar Cammesa en un verdadero club de la industria. Lo más importante es quitarle a la SE el poder de veto en las decisiones, y por supuesto que el presidente y vicepresidente de Cammesa sean electos en forma rotativa por todos los accionistas.
- e. Crear procesos transparentes de toma de decisiones reguladoras.

3.3 Incentivos de la regulación

La Ley 24.065 prevé que tanto las decisiones de entrada al sector como las relativas a cuestiones tarifarias, fusiones, adquisiciones o modificaciones al servicio estén sometidas a procedimientos de notificación, audiencia pública, y comentarios (Capítulos 8 y 9 de la ley 24.065 y Resolución ENRE 39/94).

La transmisión y la distribución son considerados servicios públicos y fueron transferidos a los privados en concesión como monopolios regionales.

Los aspectos más salientes de la regulación detallada en electricidad son los siguientes:

3.3.1 Generación

La generación está prácticamente desregulada no existiendo barreras legales al ingreso de nuevos actores⁷⁴. Los generadores pueden vender sus productos en un mercado a término de contratos libremente pactado entre partes o, en su defecto, en el mercado spot mayorista, donde los precios se sancionan de acuerdo a un procedimiento de eficiencia del despacho, basados en las declaraciones de precios (acotados por los costos marginales) de los productores.

3.3.2 Distribución

En el ámbito de la distribución la entrada de nuevos participantes está sujeta a la incumbencia de las decisiones provinciales y municipales, con la excepción de los

⁷⁴ La regulación a nivel de generación es mínima. Los generadores deben, al igual que todo agente del MEM, respetar las reglas de despacho. A su vez, dependiendo de la fuente primaria de energía (hidroeléctrica, térmica, nuclear) están sometidos a regulaciones de tipo ambiental y de seguridad a través de organismos como las Autoridades Interjurisdiccionales de Cuencas, los Organismos Encargados de la Seguridad de las Presas, la Autoridad Reguladora Nuclear, y los organismos de control de medio ambiente.

activos que pertenecían a SEGBA (ahora Edenor, Edesur y Edelap). La división horizontal de SEGBA favoreció la posibilidad de competencia en comparación, permitiendo a su vez la preparación de un eventual mercado competitivo en el segmento de la comercialización, de decidirse la eliminación de la exclusividad de las áreas geográficas. La calidad del producto y del servicio están sujetas a regulación y se basan principalmente en elementos objetivos y de fácil control como la frecuencia y duración de los cortes, y en las variaciones de tensión. No hay requerimiento alguno de inversión, sólo obligación de satisfacción de la totalidad de la demanda bajo metas de calidad de servicio y de producto técnico exigentes (comparado con la historia de SEGBA) sujeta a penalidades.

Las tarifas a nivel distribución dependen fuertemente del nivel inicial fijado al momento de la privatización y están sujetas a mecanismos automáticos de ajuste, así como también a revisiones quinquenales. Las empresas tienen la oportunidad de solicitar cambios en la misma, y el ENRE tiene plazos de 120 días para expedirse, período en el cual se debe convenir una audiencia pública para que el ENRE evalúe si la solicitud se enmarca dentro de lo que establece la ley y el interés público. En la práctica, no ocurrieron pedidos en tal sentido.

La formación de los precios minoristas surge de una fórmula que toma los precios esperados del mercado *spot* mayorista al que se agrega un componente denominado valor agregado de la distribución (VAD). Este último contiene los componentes de costos de la red, los de operación y mantenimiento y los de comercialización y administración (incluyendo los costos de la medición) más un margen de beneficios (12% anual, en los cálculos para las tarifas iniciales). Este sistema evita el efecto Averch-Johnson típico de regulación por tasa de retorno, ya da incentivos a la eficiencia, al menos por el componente estimado de costos dentro del VAD (aunque no necesariamente en el componente de rentabilidad, ya que está expresado como un porcentaje sobre los costos).

3.3.3 Transmisión

El sistema principal de alto voltaje es operado bajo concesión por una empresa privada regulada (Transener SA). Otras seis empresas de transporte eléctrico tienen derechos de concesión para operar y mantener activos de transmisión en áreas regionales. La regulación en este segmento está basada en cinco premisas principales:

- a. Derechos exclusivos para la operación de los activos de transmisión existentes.
- b. Prohibición de comprar o vender energía.
- c. Principio de acceso abierto.
- d. Competencia periódica por los derechos de la concesión.
- e. Regulación por incentivos sobre los precios y la calidad.

En el mercado eléctrico mayorista, Argentina puso en funcionamiento un sistema de precios nodales que en forma correcta envía señales de precio de la energía hacia compradores y vendedores. Para las empresas de transmisión, por su parte, estos precios nodales no tienen relevancia práctica, al menos durante la duración de cada período

tarifario (cinco años) ya que el sistema de precios que enfrenta el transportista es un híbrido que tiene elementos de *price cap*, *revenue caps* y cláusulas de incentivos en calidad. El componente principal de ingresos proviene de una suma anual fija cuyo cálculo está basado en el valor esperado de las pérdidas de energía (estimación realizada por Cammesa y sujeta a aprobación del ENRE en cada revisión tarifaria). Desde el punto de vista de la empresa esta suma fija funciona como un *revenue cap* o ingreso tope por el lapso de cinco años. Otros ingresos adicionales provienen de los cargos por conexión (que en forma individual están sujetos a un *price cap*), otros cargos complementarios y eventualmente premios por la alta disponibilidad de las líneas (determinados en forma administrativa). Por el lado de los costos, hay penalidades por indisponibilidad y otros elementos de calidad que hacen al *metier* o riesgo específico de la actividad del transporte.

Los precios nodales varían cuando hay restricciones parciales o totales en la capacidad de transporte. Aparecen entonces los denominados costos o rentas de congestión, calculados como el diferencial en los costos marginales de generación entre las áreas afectadas por las restricciones. Estas rentas de congestión son administradas por la Secretaría de Energía en las denominadas cuentas SALEX. Las empresas transportistas no reciben las rentas de congestión. Consecuentemente, las mismas no están obligadas a realizar ampliaciones con el producido de sus ingresos regulares.

Un mecanismo especial fue diseñado para las inversiones en transmisión. En las normas actuales se observan dos formas básicas para financiar la construcción de nuevas líneas:

- a. Contratos entre partes, celebrados por acuerdos voluntarios entre partes.
- b. Contratos COM (construir, operar y mantener) que están sujetos a aprobación y competencia en un procedimiento de audiencia pública.

En ambos casos existe la necesidad de requerir autorización previa al ENRE, quien evalúa el proyecto de acuerdo a criterios de eficiencia económica.

El mecanismo de contrato entre partes es directo y sencillo, ya que las partes interesadas financian la construcción de una nueva línea y luego la operan y mantienen bajo el mismo sistema de precios e incentivos que las existentes. Este es el mecanismo más práctico para las líneas que conectan usuarios individuales a un nodo particular o para pequeñas coaliciones de usuarios donde las condiciones técnicas y económicas del proyecto hacen que el acuerdo entre partes sea relativamente simple de lograr.

Para inversiones nuevas de mayor envergadura y/o complejidad que involucra el uso de instalaciones comunes entre varios usuarios, el segundo mecanismo aparece como el más apropiado. El mecanismo de contrato COM consiste en lo siguiente:

- a. Un grupo de interesados (generadores, distribuidores, grandes usuarios, o a partir de la Resolución SE 208/98 los mismos transportistas) presenta una iniciativa al ENRE. La iniciativa contiene los detalles del contrato COM con la descripción del proyecto, las evaluaciones de impacto, el canon anual que se necesita para financiarlo y el período de amortización.

- b. El ENRE evalúa el proyecto, el cual debe pasar el requerimiento de que el valor presente neto del costo total de inversión, operación y mantenimiento del sistema con el proyecto sea inferior al valor presente neto de los costos de operación y mantenimiento de los costos del sistema sin proyecto.
- c. A través de una proceso que denominamos “centralizado”, el ENRE (con el auxilio de Cammesa) identifica los beneficiarios del proyecto sobre la base del método de áreas de influencia: Un usuario es beneficiario si estando ubicado en un nodo tiene cambios positivos en los flujos eléctricos, atribuibles al nuevo proyecto. Los beneficiarios así identificados serán responsables del pago de un canon anual en concepto de amortización de la inversión. Existe asimismo la posibilidad de vetar el proyecto en audiencia pública (la cual es obligatoria en este mecanismo) si se reúne al menos el apoyo del 30% de los beneficiarios.
- d. Si no se ejerce el derecho de veto, el ENRE llama a competencia abierta para la adjudicación del contrato COM (las ofertas compiten por el canon anual). Se otorga el contrato al menor precio (canon).

Las inversiones realizadas a través del mecanismo de contrato COM pueden a su vez contar con una fuente complementaria de financiamiento: las rentas de congestión históricas acumuladas en la cuenta SALEX. Los proyectos financiados por contratos entre partes no pueden utilizar lo acumulado en las cuentas SALEX.

3.3.4. Incentivos en la cadena de producción y comercialización eléctrica

Hay algunos problemas con los incentivos de la regulación actual. Bastos y Abdala (1993) señalaban la falta de condiciones para el uso racional de la energía, ya que los consumidores finales no reciben señales en ese sentido⁷⁵. También marcaron los autores algunas dudas sobre el sistema de racionamiento proporcional en casos de insuficiencia de oferta y la falta de nexos económicos entre el distribuidor y el transportista para modificar la calidad de la red. Este último tema fue objeto de críticas y propuestas de soluciones más elaboradas, tales como las de Spiller y Torres (1996) y Abdala (1998). La metodología utilizada para canalizar expansiones de transporte fue objeto de numerosas críticas debido a la mala identificación (realizada en forma centralizada por el procedimiento de regulación) de quienes deberían financiar dichas expansiones⁷⁶.

3.4 Actuaciones de los reguladores

El ENRE comenzó a operar relativamente tarde, ya que se constituyó en abril de 1993, mientras que las distribuidoras eléctricas comenzaron a operar en diciembre de 1992. De acuerdo a la ley 24.065 los directores del ENRE son nombrados por el PEN, en base

⁷⁵ La falta de flexibilidad del sistema de precios minoristas también fue señalado por Spiller y Torres (1996).

⁷⁶ Al respecto se pueden encontrar críticas al sistema de ampliación de transporte eléctrico en Abdala (1993), Abdala (1994), Willig (1995), Spiller y Torres (1996), Estache y Rodríguez Pardina (1996), Urbiztondo et. al. (1997), Arrufat (1997), Artana et. al (1998), Abdala y Chambouleyron (1998), Devoto (1998), entre otros.

a cualidades profesionales. La SE definió el perfil de cada integrante del directorio inicial y llamó a un concurso competitivo para cubrir los cargos. La designación del primer presidente estuvo sujeta a algunas connotaciones especiales ya que en el Congreso Nacional, cuya decisión al respecto es no vinculante, se había nombrado a un profesional que no había participado del concurso, lo que provocó el rechazo del principal partido opositor. Finalmente, primó el criterio del Ministro de Economía y se eligió a quien fuera seleccionado como primer candidato por la comisión que evaluó a los concursantes. El directorio del ENRE fue junto con el de gas uno de los más estables de los sectores privatizados. Inicialmente se constituyó y comenzó a operar con tres miembros, ya que hubo demoras en el nombramiento de los directores que debían ser propuestos por el Consejo Federal de Energía Eléctrica⁷⁷.

Su primer presidente (Ing. Carlos Mattausch) estuvo al frente hasta febrero de 1997, cuando presentó la renuncia y fuera luego reemplazado por el Ing. Juan Legisa.

3.4.1 Comercialización minorista

Los primeros temas controversiales estuvieron asociados a la aparición de nuevos grandes usuarios. Spiller y Torres (1996) reportan este hecho como un ejemplo de potencial discrecionalidad administrativa que afectó el clima de negocios de las empresas distribuidoras. La SE fue reduciendo paulatinamente el mínimo de demanda necesaria para ser considerado elegible para gran usuario (lo que permite acceder a la compra directa al MEM, haciendo un *bypass* al distribuidor). Esta decisión, si bien correcta para el objetivo de promover competencia a nivel minorista, es conflictiva con el derecho de exclusividad otorgado en los contratos de concesión de los distribuidores, ya que al momento de la privatización la condición de gran usuario estaba limitada a clientes con 5 MW de demanda.

El tema se fue agudizando ya que en forma sucesiva, aunque gradual, la SE fue bajando el límite de demanda para ser considerado gran usuario (a fines de 1997 existían 1.125 empresas que concentraban el 18% de la demanda bajo esta condición), para finalmente anunciar en septiembre de 1998 que a partir del año 2000 habría liberalización total para la comercialización de energía por parte de proveedores alternativos. Los conflictos de este anuncio no se limitan solamente a saber si estas medidas constituyen o no una forma de expropiación administrativa sobre los contratos de concesión de las distribuidoras metropolitanas, sino que también se extiende sobre la cuestión de la facultad y competencia jurisdiccional de la SE para impulsar esta política en el ámbito de las provincias.

3.4.2. Revisiones tarifarias

Ante la demanda de cambios normativos por parte de las distintas empresas reguladas, el presidente del ENRE decía, en 1993: *“Miramos con respeto y atención los proyectos de innovación normativa. También nuestros equipos técnicos trabajan en identificarlos. Las propuestas de cambio son analizadas desde la demanda, pero con una perspectiva*

⁷⁷ Hubo aquí discrepancias entre la SE y el CFEE, ya que el primero entendía que para el nombramiento debía seguirse el procedimiento de concurso público, aún cuando los candidatos fueran propuestos por ese organismo. El CFEE entendía que los nombramientos se podían realizar en forma directa.

de mediano y largo plazo. Hasta tanto se promulguen los cambios nuestras referencias serán las normas vigentes.”

Sin embargo, uno de los temas en donde las normas vigentes no son esclarecedoras es la metodología con la que el ENRE debe encarar las revisiones tarifarias (a partir de 1998 en el caso de Transener, y del 2002 en las distribuidoras metropolitanas y de Edelap). Los empresarios quisieran conocer con antelación los procedimientos a seguir en cada caso para añadir previsibilidad en sus inversiones.

En el caso de Transener, las actuaciones y estudios se demoraron un poco más de lo aconsejable, y recién a mediados de 1998 se convocó a audiencia pública para el tratamiento del tema. La aplicación estricta de la forma de cálculo tarifaria de Transener para el próximo quinquenio le significaba una quita de más del 20% de sus ingresos. Esto es así ya que el componente denominado IVT (ingreso variable del transportista), que actúa a modo de un *revenue cap* para cada período tarifario quinquenal, depende de las pérdidas de las líneas del sistema. En la medida que el sistema mejora o se amplía, y las pérdidas se reducen, el IVT disminuye. En la audiencia pública, por lo tanto, Transener intentó demostrar, con cierta lógica, cómo la regulación carecía de sentido en cuanto a que le brindaba incentivos perversos a no mejorar y, fundamentalmente, a la no viabilidad económica de la futura prestación si sus ingresos bajaban en más del 20%. Los beneficiarios de la rebaja (principalmente generadores), por su parte, demandaron al ENRE la aplicación estricta de la letra del contrato y de la normativa de regulación. El ENRE finalmente (a través de la resolución 1650/98) arribó a una solución de compromiso, rebalanceando cargos fijos y variables y disminuyendo los ingresos totales sujetos a regulación en un 7%. Sería de esperar que esta decisión del ENRE sea disputada por los generadores ya que no se siguieron correctamente los procedimientos. Probablemente se debió realizar el descuento tal como surgía de la aplicación estricta de la metodología existente y luego, en una instancia posterior y separada, abrir una investigación para analizar si dicho descuento afectaba la ecuación económica financiera del transportista en forma esencial, y de comprobarse la tesis de la empresa, discutir en audiencia pública cuáles serían las soluciones pertinentes.

3.4.3 Sanciones y cumplimiento de objetivos de calidad

Las sanciones por incumplimientos contractuales dieron lugar a presentaciones de recursos de alzada por parte de las empresas distribuidoras, pero éstas en general no encontraron eco en la SE. A 1998, el valor monetario acumulado de las sanciones (por motivos técnicos y comerciales) a las empresas, desde el comienzo de la concesión, ascendía a \$ 13.2 millones para Edenor, \$ 11.7 millones para Edesur y \$ 3.3 millones para Edelap.

3.4.4 Expansiones en transmisión

La experiencia en ampliaciones de transporte indica que los contratos privados han sido utilizados para inversiones pequeñas, mientras que para los procedimientos vía audiencia pública sólo hay dos casos en donde se ha requerido coordinación relevante (en términos económicos) entre varios beneficiarios. La primera se refiere a la solicitud de ampliación de capacitores en la región Comahue (febrero de 1995). Esta iniciativa

fue rápidamente aprobada ya que se financió con el producido de la cuenta SALEX, por lo que los problemas de coordinación entre agentes desaparecieron ya que los beneficiarios no tuvieron que determinar cómo costear en forma directa el canon.

La segunda experiencia es la única relevante y se trata de la solicitud de la cuarta línea del Comahue (febrero de 1995). Los principales beneficiarios eran un grupo de siete generadores de la región Comahue que enfrentaban precios locales debido a las restricciones en horas pico. Lo acumulado en la cuenta SALEX sólo alcanzaba para financiar una parte de la ampliación. La primera iniciativa fue presentada por un grupo de cinco generadores. La audiencia pública terminó en un veto por parte de beneficiarios que no estaban de acuerdo con la distribución de costos y que tenían más del 30% de los votos. Con posterioridad a este rechazo se realizaron largas negociaciones dentro del grupo principal de generadores, quienes finalmente presentaron una nueva iniciativa conjunta (septiembre de 1996). En la nueva audiencia pública, persistieron voces en contra de la distribución de costos calculada por Cammesa con la metodología de áreas de influencia, pero quienes se oponían no contaban con el porcentaje necesario para el veto. El proyecto se aprobó y la consecuente licitación para la adjudicación final del contrato COM fue un éxito en cuanto a la competitividad del precio ofertado para el canon anual.

¿Qué lecciones se pueden recoger de estas experiencias?

- a. El procedimiento de contrato por acuerdo entre partes no otorga ningún tipo de derecho propietario por lo que está latente la amenaza de *free riding*, lo cual frena inversiones. Además este mecanismo tiene un sesgo negativo ante su par de contrato COM, ya que no se pueden utilizar los fondos acumulados en las cuentas SALEX
- b. El mecanismo de contrato COM descansa en una regla administrativa en el elemento institucional más sensible: determina (utilizando una regla errónea basada en flujos eléctricos) la distribución de los costos de inversión entre los supuestos beneficiarios. El resguardo del veto previsto en el mecanismo es insuficiente para evitar resultados injustos o ineficientes.
- c. En el contrato COM, el *free riding* está parcialmente evitado ya que la distribución de costos de capital puede variar a través del tiempo de acuerdo al uso real determinado por los flujos eléctricos en el área de influencia del proyecto. Sin embargo, como este método de flujos no captura todos los efectos precio, cantidad y calidad del mercado, no se puede descartar que pueda ocurrir algún caso de *free riding*.
- e. Tanto la mala asignación de los costos de capital en el procedimiento de contrato COM, como la no entrega de derechos propietarios en la mecánica del acuerdo entre partes, conllevan a decisiones de inversión no óptimas.

- f. Las rentas de congestión son manejadas mediante una regla administrativa, no por decisiones de mercado en donde serían capturadas por los titulares de los derechos propietarios de la línea. Estas reglas son claras, simples y conceptualmente correctas. Lo importante es evitar movimientos discrecionales y oportunistas por parte del gobierno o de los particulares en la aplicación de las mismas.

3.5 Desempeño del sector

En Bastos y Abdala (1993), Shaikh (1995), Spiller y Torres (1996) y ENRE (1998), entre otros, se reportan algunos de los excelentes resultados de la privatización de este sector. Los logros más significativos son la reducción en más del 50% del precio de la energía a nivel mayorista, el aumento de la oferta de generación, la mejora generalizada de la calidad del servicio en transmisión y distribución, la solución al problema de las pérdidas no técnicas (hurto) y la disminución de las horas de energía no suministrada (cortes).

En generación, las inversiones privadas fueron lo suficientemente como para producir un recambio tecnológico de centrales mucho más eficientes en el uso del combustible primario, reduciendo los costos de producción en el mercado mayorista a más de la mitad en apenas tres años. La indisponibilidad térmica total bajó del 51.9% en 1992 a 21.8% en 1997 y la potencia instalada creció en un 46% en el mismo período, de 14.077 MW a 20.564 MW. (ENRE, 1998).

En el segmento del transporte, Transener muestra en todos sus indicadores una mejora en la eficiencia de costos y de producción. Hubo una reducción de fallas de 1.48 por cada 100 km por año en julio de 1994 a 0.62 en enero de 1996 (Spiller y Torres, 1996).

En distribución, las empresas privadas alcanzaron la casi eliminación de los hurtos (anteriormente representaban más del 15% de la energía no facturada) utilizando nuevas técnicas para disuadir esta práctica, y gracias a un acuerdo de enero de 1994 donde participaron las distribuidoras Edenor y Edesur, el PEN, el poder ejecutivo de la provincia de Buenos Aires y municipios⁷⁸. También se redujeron notablemente el número y la duración de las interrupciones y se realizaron importantes inversiones para revertir el deterioro de la red.

La rentabilidad de las empresas Edenor y Edesur comenzó a ser positiva a partir del tercer año de la concesión. Las tarifas a usuarios finales en 1998 son similares, en promedio, a las de 1992. Hubo cambios sin embargo en la estructura de las mismas, ya que la categoría residencial que se encontraba subsidiada en un 30% subió mientras que comercial e industrial bajaron.

⁷⁸ La solución al problema del hurto llegó en forma negociada entre gobierno y empresas. Durante los dos primeros años de concesión, las empresas no habían logrado resultados satisfactorios y habían solicitado la intervención gubernamental alegando que el problema no era empresarial sino de tipo social: básicamente, la imposibilidad de poner medidores en áreas no urbanizadas. La Municipalidad de Buenos Aires fue la primera en responder positivamente ya que, durante la transición a medidores individuales, se instauró un sistema de medidores colectivos, asumiendo la Municipalidad durante esa etapa el riesgo de cobranza de esta modalidad. La provincia y otros municipios adhirieron a este esquema unos meses después y los resultados fueron positivos.

En cuanto a la percepción de los consumidores, los datos del Observatorio Permanente de Calidad de los Servicios Privatizados para Capital Federal y Gran Buenos Aires indicaban que en noviembre de 1997 el 67.7 % de los consultados “estaba satisfecho” con el servicio de electricidad que recibe, mientras que el 7.7% “no estaba satisfecho”. Los reclamos de los usuarios fueron en aumento hasta 1994, para comenzar a declinar al año siguiente, y evolucionar en forma oscilante, tal como se ilustra en la tabla 3.1, aunque 1994 tiene un componente especial importante, derivado de reclamos por falta de suministro asociado a fuertes tormentas en diciembre de ese año.

**Tabla 3.1: Reclamos recibidos por el ENRE
1993-1997**

	1993	1994	1995	1996	1997
Reclamos	5.573	16.471	12.337	15.309	13.903

Fuente: ENRE

CASO 4: GAS NATURAL

4.1 Economía política de la privatización

Gas del Estado (GdE) atendía la provisión domiciliar de gas natural en todo el país, aunque no todas las regiones contaban con la infraestructura de gasoductos necesarias para la provisión de este servicio. A diferencia del sector eléctrico, al estar inicialmente la distribución final en manos de una empresa federal (GdE), el alcance de la regulación federal ha sido homogéneo a todas las jurisdicciones provinciales. La privatización de GdE permitió la creación de ocho empresas regionales de distribución y de dos empresas de transporte (TGN y TGS)⁷⁹.

A partir de 1991 se dictaron varios decretos presidenciales delineando los objetivos de la privatización de GdE. En 1992 el Congreso aprobó la ley 24.076, que sanciona el marco de regulación y fija las condiciones generales de la privatización de GdE⁸⁰. A diferencia de la mayoría de otras privatizaciones, la ley fijó el destino de parte de los ingresos por la venta de concesiones, dándole un 10% a las provincias y Municipalidad de Buenos Aires y el 30% al sistema de previsión social.

El Comité de Privatización estaba conformado por el Secretario de Energía, el Subsecretario de Combustibles y el interventor de Gas del Estado⁸¹. La resistencia a la privatización que provenía de la misma empresa estaba mayormente neutralizada por la gestión del interventor, quien compartía los mismos criterios establecidos por el Ministerio de Economía a través de la Secretaría de Energía (SE).

4.2 Reglas de conducta de la regulación

La ley 24.076 sanciona el marco general de regulación para la distribución y el transporte de gas natural y dispone la privatización de GdE. La ley establece que las dos actividades (transporte y distribución) pueden ser ejecutadas por personas jurídicas de derecho privadas “habilitadas” por el PEN. La habilitación puede tomar la forma de un permiso, licencia o concesión por plazos de 35 años. Por esta ley el Estado Nacional y las provincias auto-restringieron su participación directa como proveedores de las actividades de transporte y distribución de gas, limitando la misma a situaciones donde las habilitaciones a los privados hayan caducado o no hubiesen oferentes en las licitaciones públicas llamadas para otorgar las mismas.

⁷⁹ Se pueden consultar detalles de la modalidad y los efectos inmediatos de la privatización de GdE en Shaikh et. al. (1996).

⁸⁰ Lograr consenso para la aprobación de esta ley no fue fácil, pese a la mayoría en ambas cámaras que tenía el partido gobernante. Esta ley finalmente fue aprobada en la Cámara de Diputados de la Nación con el quorum mínimo, con la asistencia de una persona que falseó su identidad, haciéndose pasar por un diputado oficialista.

⁸¹ Los consultores que asesoraron en el proceso de privatización fueron Andrews&Kurth y Marval O’Farrel & Mairal en la parte legal; N.M. Rothschild & Son, Goldman Sachs & Co., Banco de Galicia y Buenos Aires y Argenbur SA en la faz financiera y de marketing, mientras que aspectos técnicos, económicos y financieros estuvieron a cargo de Stone&Webster, Arthur Andersen y Pistrelli Díaz y Asociados. Patricio Perkins asistió al Comité de Privatizaciones y coordinó el equipo de consultores.

A la finalización de las habilitaciones de 35 años, el ENARGAS (con un año y medio de anticipación), debe llamar a audiencias públicas para evaluar la prestación de los servicios de los privados habilitados y proponer al PEN la renovación de las habilitaciones por períodos adicionales de 10 años. De no corresponder la habilitación se llama a nuevas licitaciones públicas.

Los actores de la industria del gas son los productores, captadores, procesadores, transportistas, almacenadores, distribuidores, subdistribuidores (habilitaciones de distribución preexistentes a la privatización, de origen municipal o provincial), comercializadores y grandes consumidores. Las provincias que reciben regalías gasíferas, pueden asimismo actuar como comercializadores.

Los dos organismos principales encargados de la regulación del sector son la SE y el ENARGAS. La SE tiene competencia sobre las condiciones de ingreso y las reglas de despacho en las etapas de exploración y explotación, mientras que las actividades del ENARGAS se centran fundamentalmente en las etapas de transporte y distribución.

El ENARGAS nace como una entidad autárquica, con poderes y características similares al ENRE. Debe establecer los cálculos para las tarifas y habilitaciones a transportistas y distribuidores y controlar que las tarifas sean aplicadas de conformidad a las correspondientes habilitaciones y a la ley marco. El ENARGAS puede propiciar ante el PEN la cesión, prórroga, caducidad o reemplazo de las concesiones. También se le han otorgado funciones de política de competencia, ya que debería prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias, aunque como señala Novara (1997), para los productores la autoridad de regulación es la SE ya que el ENARGAS está concentrado principalmente en las actividades de regulación del transporte y distribución. A criterio de Novara (1997), la SE es un organismo destinado a la administración de la política sectorial y a la promoción del desarrollo energético y no está preparada para ejercer el control de comportamientos no competitivos.

El Directorio del ENARGAS está compuesto por cinco miembros designados por el PEN, dos de ellos a propuesta de los gobernadores provinciales. Se requieren antecedentes técnicos y profesionales y su duración es de cinco años, renovables en forma indefinida y con caducidad en forma escalonada. Los recursos del ENARGAS están integrados principalmente por una tasa de fiscalización y control y por el producido de las multas y decomisos.

Las decisiones principales del ENARGAS deben ser tomadas en audiencias públicas, lo que redundaría en una mayor visibilidad de las mismas. Ante controversias por las decisiones jurisdiccionales del ENARGAS, las apelaciones se realizan directamente a la Justicia ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal. Dicha Cámara también actúa como recurso para todo otro tipo de decisiones del Ente, pero una vez agotada la vía administrativa del recurso de alzada. El control del recurso de alzada se limita a la legitimidad del acto y no se expide sobre cuestiones de oportunidad, mérito o conveniencia y se realiza en el ámbito del MEyOSP.

4.3 Incentivos de la regulación

Los distribuidores deben satisfacer toda la demanda en su área geográfica de habilitación, y de acuerdo a las condiciones establecidas en la misma. El transporte está sujeto a los principios de acceso abierto y de no discriminación y los transportistas no pueden vender ni comprar gas. Los cargos de acceso se fijan entre partes, con intervención del ENARGAS vía audiencia pública en los casos donde no hay libre acuerdo.

El sistema tarifario contempla que las tarifas de gas al consumidor final están compuestas por el precio del gas en el punto de ingreso al sistema de transporte, el precio del transporte y la tarifa de distribución. El principio que rige la determinación de tarifas finales es la recuperación de costos operativos, impuestos, amortizaciones y una rentabilidad razonable, similar al de actividades de riesgo equiparable. Está permitido el *pass-through* de los contratos de compra de gas, aunque sujeto a la autorización del ENARGAS, quien conoce y mantiene, en forma confidencial, la información relevante a los contratos. El poder de discreción que mantiene el ENARGAS surge de la misma ley, que en su inciso c), artículo 38 faculta al Ente a limitar el traslado de los precios contractuales si se determinase que los mismos exceden los negociados por otros distribuidores en condiciones que el Ente considere equivalentes. Esta cláusula, como se verá más adelante, se ha utilizado para limitar el *pass-through* en algunos casos. No están permitidos los subsidios cruzados entre consumidores.

Las revisiones de tarifas son quinquenales y se realizan por mecanismo de audiencia pública. Está previsto un sistema de RPI-X+K, donde el índice de ajuste del valor de la moneda está dado por el índice de precios al consumidor norteamericano, el factor X fue incorporado para dar estímulos a la eficiencia y el factor K contempla las inversiones en construcción, operación y mantenimiento de instalaciones. Adicionalmente, los cambios impositivos son trasladables a tarifas.

Todas las inversiones nuevas en el ámbito del transporte y distribución requieren de autorización del ENARGAS, quien a través de procedimientos de audiencias públicas determina a su vez el factor k que podrá ser trasladado a tarifas por este concepto.

El artículo 83 de la ley dice que el gobierno se fijará como objetivo de política energética la diversificación de la oferta productiva de gas. No obstante, no se tomaron acciones de separación horizontal del productor dominante, YPF (más de 2/3 del mercado de contratos), a diferencia de lo que había ocurrido con las empresas eléctricas SEGBA, Agua y Energía Eléctrica e Hidronor. Al respecto, Willig (1995) sostenía que era evidente que YPF tenía un sustancial poder de monopolio en la producción de gas y que buscaría ejercer tal poder a través de su política de precios. La cuestión era si ese poder podía o debía ser contrarrestado en forma efectiva por el ENARGAS, a través de la negación de *pass-through* que este Ente considerase “excesivo” o si eran necesarias otras medidas tales como ordenar la separación y venta de las reservas gasíferas de YPF. La SE ha tratado de instaurar los conceptos de mercados de corto y largo plazo de gas (MCPGN y MMLPGN respectivamente), pero los mismos carecen de transparencia y efectividad suficiente (Novara, 1997).

4.4 Actuaciones del regulador

El ENARGAS, junto al ENRE, eran percibidos como los dos entes reguladores con mayor idoneidad profesional y mayor grado de autonomía.

El ente se jacta de haber sido muy efectivo en su gestión judicial ya que más del 80% de las sentencias recaídas en sede judicial le han sido favorables, un 12% han sido desestimientos y el resto desfavorables.

El sector tuvo relativa estabilidad con el primer directorio del ENARGAS. La renovación de autoridades del primer directorio ocurrió a partir del alejamiento de su presidente, el Dr. Raúl García, el cual produjo un cambio en el discurso sobre cuál debería ser el rol del ENARGAS. En abril de 1998 su vicepresidente (la presidencia estaba vacante en ese entonces) declaraba, para diferenciarse de la gestión del presidente saliente: *“Existe un rol social que hay que promover. En definitiva es lo que dice la ley, que también habla de lograr el menor precio del gas para la industria ... Por eso, la preocupación del Ente no debe restringirse a la cuestión de las tarifas y el sistema de fiscalización, o el tema de seguridad que si bien son importantes, no son los únicos”⁸²*.

También hay algunos signos de mayor intervención reguladora por parte de la SE, en lo concerniente a las autorizaciones para exportación de gas. La ley del marco de regulación de gas establece en forma genérica que las exportaciones no deben comprometer el abastecimiento interno. Por otra parte, desde algunos sectores se insinuaba la posibilidad de que exista discriminación de precios entre usuarios internos y demanda de exportación, argumentos que pueden consultarse en Novara (1997). Recientemente, la SE promulgó la Res. SE 299/98 donde se reglamenta un procedimiento para solicitar exportaciones de gas, basándose en un modelo canadiense donde para que se apruebe un pedido de exportación se deben respetar principios de transparencia, de no discriminación y de consideración del interés público. Si bien algunas de las ideas que sustentan estos principios tienen subyacentes razones económicas, en la práctica se abre la posibilidad de utilizarlos para ejercicio de oportunismo y decisiones discrecionales gubernamentales. También en ciertos aspectos los mismos pueden verse como una restricción artificial al comercio exterior.

4.4.1 El pass-through en la distribución

Quizás las primeras preocupaciones acerca de ejercicio de oportunismo por parte del ENARGAS surgieron con la falta de previsibilidad sobre el criterio que el Ente adoptaría para autorizar el *pass-through* de los precios contractuales acordados con posterioridad a la privatización. Esto sin duda afectaba la rentabilidad de las empresas de distribución. Según Artana et. al (1996b) y Urbiztondo et. al (1997) los márgenes de distribución de las empresas fueron negativamente afectados por el no reconocimiento del precio pagado a los productores de gas natural en 1994 y 1995, por el mayor costo no reconocido del gas retenido y por la forma de cálculo de costos de gas y transporte de distribuidores que se abastecen de más de una cuenca. Para los autores, el ENARGAS actuó con cierta discrecionalidad, erosionando los derechos de las empresas

⁸² Revista Integración & Energía.

distribuidoras. Esto sería así ya que de acuerdo a la ley y su respectivo decreto reglamentario el ENARGAS sólo podría rechazar el *pass-through* cuando pruebe que el gas se está comprando a precios más altos que el de otras ofertas con características similares y no por otras cuestiones como las argumentadas por diferencias de precio estacionales.

Urbiztondo et. al. (1997) presumen que el impacto de esta decisión del ENARGAS de limitar el *pass-through* no debe haber sido neutro, y la forma que proponen para verificar dicho impacto es a través de la observación de los márgenes de distribución. Resalta el resultado encontrado acerca de la transferencia de rentas entre empresas de la misma industria. En efecto, se señala que dos tercios de la pérdida del 5% del margen de participación de las empresas distribuidoras fueron a incrementar la participación de las transportistas (ambas sujetas a regulación por ENARGAS) y un tercio la de los productores de gas natural (no regulados por ENARGAS). Cabe preguntarse entonces por qué del supuesto sesgo hacia el oportunismo político surge como resultado una transferencia de rentas hacia otras empresas, en lugar de verificarse transferencias hacia los consumidores, quienes tienen un mayor peso dentro de los *constituencies* del poder político.

Willig (1995) de alguna manera comparte la visión de que la política del ENARGAS en este sentido provoca riesgos de expropiación, ya que sostiene que dicho ente no ha desarrollado ningún principio coherente ni base predecible para las autorizaciones de *pass-through*. En la práctica, lo que se observa es un intento del regulador por tratar de solucionar un problema de falta de competencia en el segmento de la producción, función que está fuera de su ámbito de competencia. Urbiztondo et. al (1998), remarca que la acción del ENARGAS se interpretó como una señal de que el *pass-through* no sería automático, aunque el movimiento es peligroso ya que se aleja de lo que está escrito acerca de las facultades del Ente

4.4.2 Revisiones tarifarias: Factor X y factor K.

En la primera revisión quinquenal ocurrida en 1997 para la determinación de los factores X y K, Neder (1997) reporta que el ENARGAS trabajó durante dos años, dando los siguientes pasos:

- a. Estudió la evolución de la productividad de la industria
- b. Sostuvo consultas previas a la audiencia pública en reuniones con las distribuidoras y transportistas, utilizando a consultores como interlocutores.
- c. Identificó proyectos de eficiencia específicos para cada empresa
- d. Realizó análisis financiero sobre cada empresa

El mecanismo de consulta previa con las empresas reguladas a los fines de acordar ciertos aspectos metodológicos importantes tales como la definición de la tasa de descuento a utilizar para evaluar los cambios de tarifas, los programas de inversiones orientados a mejorar la eficiencia, el cálculo del costo de capital, metodologías alternativas para la determinación del factor K, etc. Estas consultas fueron parte del “aprendizaje” de regulación tanto para los técnicos del ente como para las empresas del sector. La idea fue intentar lograr consenso acerca de la metodología a aplicar y luego

en procedimiento de audiencia pública se escucharon las ponencias de todas las partes. Como resultado de la audiencia pública realizada en mayo de 1997, el ENARGAS publicó, con intenciones de oportunismo político por encontrarse en las vísperas de las elecciones legislativas de 1997, la disminución tarifaria asociada al factor X, pero postergó la promulgación de los aumentos asociados al factor K, aduciendo que era necesario más tiempo para el análisis de los planes. Las reducciones por factor X variaron entre un 4.4 y 4.8% para las distribuidoras y fueron de 5.2% en el caso de TGN y 6.5% para TGS. La reducción se aplicó de una sola vez, al inicio del nuevo período quinquenal 1998-2002, lo cual refleja una muestra de oportunismo, respondiendo a intereses de corto plazo.

Para el factor K, por el contrario, los aumentos necesarios fueron en general programados en forma gradual a lo largo del período 1998-2002, diferenciando por tipo de usuarios y por empresa. La metodología finalmente adoptada para el factor K fue del tipo *roll in*, por lo que los incrementos de tarifas como consecuencia de las nuevas inversiones están prorrateadas entre todos los usuarios y no solamente los nuevos beneficiarios directos de las mismas.

4.5 Desempeño del sector

Los resultados más visibles de la privatización de GdE se dieron en el campo de la cantidad y calidad del servicio en el Gran Buenos Aires (GBA). Típicamente, GdE no podía satisfacer toda la demanda del GBA en meses de invierno, y la calidad para aquellos que sí recibían el flujo en algunos casos se veía disminuida por menor presión. Algunas cifras sirven para avalar esta afirmación. En los dos primeros años, los cortes de gas a usuarios se redujeron de 21,3 MM m³/día a 5,1 MM m³/día; y las pérdidas y el gas no contabilizado pasaron de 1,6% a 1,1% s/inyección en el mismo período.

Las inversiones del sector crecieron rápidamente. Sólo en los dos primeros años la capacidad de transporte de los gasoductos se incrementó en un 21.6%, con una inversión total de US\$ 213.3 millones, producto principalmente de una mejor utilización de la capacidad de los gasoductos existentes. Hacia 1997 este mismo indicador había trepado a un acumulado del 34.8%. Las inversiones globales de las licenciatarias privadas son muy superiores a las realizadas por GdE en los años recientes antes de la privatización, como se puede observar en la Tabla 4.1.

**Tabla 4.1: Inversiones en gas natural
1991-1997**
(en millones de US\$)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997E
Gas del Estado	22.1	132.4	96.3				
Transportistas			50.3	233.8	174.0	188.5	244.3
Distribuidoras			92.7	236.9	189.6	175.8	152.2
Total Privados			143.0	470.7	363.6	364.3	396.5

Fuente: Revista Mercado Eléctrico y ENARGAS

Nota: Los datos de 1993 para GdE son estimados y los de 1997 son planeados.

Los volúmenes máximos inyectados por año se incrementaron de 71 MMm³/día en 1992 a 95.8 MMm³/día en 1997 (aumento del 35 %). La producción anual total de gas natural aumentó un 48% en el mismo período, de 25.043 MMm³ a 37.076 MMm³. Se concretaron asimismo inversiones en gasoductos para exportación de gas natural a Chile y a Uruguay a través de iniciativas financiadas por el sector privado. También se destaca la inversión en una planta de almacenamiento en General Rodríguez, la que permite dar mayor eficiencia al sistema de despacho regularizando el suministro en la región norte del GBA, inyectando gas natural en el pico de consumo, sea por razones estacionales u operativas.

A diferencia de telecomunicaciones, las estadísticas de grado de penetración de la red de gas no cambian sustancialmente después de la privatización. El motivo es que el crecimiento del sector había sido elevado durante la gestión de GdE, medido tanto en cantidad de usuarios (crecimiento de 3 a 4% anual, para un total de 5.1 millones en 1997), volumen vendido o en km. de redes de distribución (creció un 38.4% en el período 1993-97, con un total de 92.421 km).

La rentabilidad de las industria, sin embargo, cambia radicalmente ya que GdE era deficitaria y las empresas privatizadas gozan todas de beneficios positivos (ver Shaikh et. al., 1996). Es curioso sin embargo notar que, en el caso de las distribuidoras, la rentabilidad inicial es superior a la observada en años posteriores, lo que en parte puede estar explicado por la reticencia del ENARGAS a permitir el *pass-through* requerido por las empresas (ver tabla 4.2).

**Tabla 4.2: Resultados netos de las empresas
privatizadas de gas natural
1993-1997**
(en millones de US\$)

	1993	1994	1995	1996	1997
Transportistas	182.6	231.8	233.3	208.6	220.3
Distribuidoras	318.9	274.0	226.9	187.9	198.4
Total Privados	501.5	505.8	460.2	396.5	418.7

Fuente: ENARGAS

Los precios del gas incluidos en las tarifas finales han ido aumentando en todas las distribuidoras, con excepción a la Distribuidora del Sur en las provincias de Santa Cruz, Chubut, Tierra del Fuego y Buenos Aires Sur donde han permanecido estables. Los incrementos para el período 1993-97 varían desde 18% en Bahía Blanca hasta un 32.3 en la zona norte de la Distribuidora Pampeana.

En cuanto a la percepción de los consumidores sobre el servicio de gas natural, los datos del Observatorio Permanente de Calidad de los Servicios Privatizados para Capital Federal y Gran Buenos Aires indicaban que en noviembre de 1997 el 83% de los consultados “estaba satisfecho” con el servicio de gas que recibe, mientras que el 6.4% “no estaba satisfecho”. Los reclamos realizados por usuarios en el ENARGAS aumentaron en forma constante hasta 1995, para luego estabilizarse, algo similar a lo ocurrido en electricidad.

**Tabla 4.3: Reclamos recibidos por el ENARGAS
1993-1997**
(sede central y delegaciones regionales)

	1993	1994	1995	1996	1997
Reclamos	1.252	2.985	4.441	4.259	4.880

Fuente: ENARGAS

CASO 5: CAMINOS

5.1 Economía política de la privatización

Argentina ha concesionado al sector privado el desarrollo y mantenimiento de una importante fracción de su red vial. Este cambio ha comenzado con los inicios mismos de su amplio proceso de reformas, en 1990, en un entorno de fuerte deterioro de la red existente y poca disponibilidad de fondos para nuevas inversiones⁸³. El modo de transporte vial representa el 85% del transporte de pasajeros y más del 70% del de carga. Las modalidades de transformación vial fueron variadas (concesiones por peajes, contratos COT –construir, operar y transferir – contratos de recuperación y mantenimiento, transferencias a provincias, etc.), siendo la figura más importante y representativa la concesión de corredores con peaje, que a 1998 significaba 8.866 km, o más del 30% de la red pavimentada total.

El gobierno nacional dio lugar a esta participación privada por peaje a través de dos proyectos distintos. En el primero se dividió un tercio de la red de rutas nacionales pavimentadas en veinte corredores viales (CV) que fueron otorgados en concesión a operadores privados para su mejora y ampliación, financiando las inversiones mediante el cobro de peaje. En el segundo, más concentrado geográficamente, se concesionaron con el mismo fin los accesos a la Ciudad de Bs.As. En este caso también se optó, luego de un cuestionado intento en otro sentido, por otorgar la concesión de los accesos a distintos operadores. Cabe recordar que se suele aconsejar la partición del negocio de caminos por rutas o tramos que tengan una adecuada rentabilidad para promover la participación de muchas empresas, lo que podría permitir una fuerte "competencia por el mercado", en diferentes lugares y tiempos⁸⁴.

Con la colaboración de funcionarios de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), y a poco de contar con el *fast track* que significó la ley de Reforma del Estado, el Ministro de Obras Públicas Roberto Dromi estructuró y llevó adelante la reforma en la red de caminos nacionales. El principal problema de la red no era su escaso desarrollo, sino básicamente el bajo nivel de inversión en mantenimiento que se había registrado históricamente, y por el que la infraestructura se encontraba en muy mal estado. De este modo, la participación privada tendría como objetivo reparar la ruta y mantenerla en buen estado por el término de la concesión. De acuerdo al diagnóstico de los técnicos

⁸³ En 1989 sólo el 36 % de la red de rutas nacionales pavimentadas estaba en buena condición, mientras que 20 % estaba en estado regular y 44 % en mal estado. Ver Natale (1993). Según el Banco Mundial (1996) estas cifras eran en 1990 de 40 %, 29 % y 25 %.

⁸⁴ Sin embargo, algunas experiencias internacionales muestran que existen indicios de colusión entre los oferentes y entre éstos y la agencia gubernamental, de forma que esta competencia por el mercado se ha visto limitada. Esto podría deberse a la presencia de relaciones de largo plazo entre los constructores y el gobierno y entre ellos, no tan desarrolladas en sectores menos tradicionales de infraestructura, con tecnologías más novedosas. Los ejemplos al respecto son muy numerosos. En Francia, por ejemplo, una comisión del Ministerio de Equipamiento y Finanzas juzgó las propuestas en base a la magnitud de la financiación de la inversión requerida al Estado (que no podía exceder 25 % del costo), el capital y las reservas comprometidos por los accionistas (que debía ser de al menos el 10 %), los préstamos no garantizados por el Estado (al menos 15 %), la calidad y confiabilidad de las proyecciones de costo y tráfico y la velocidad en que sería abierta la autoruta. Como comentan Gomez Ibañez y Meyer, "*Entre dos y cuatro consorcios participaron en cada licitación. Estas no fueron simultáneas. Los consorcios que perdieron las primeras licitaciones lograron concesiones en las siguientes ofertas, y esto dejó la impresión de que el gobierno intentaba ofrecer tantas concesiones como para que todos los consorcios interesados eventualmente consiguieran una concesión*". Mecanismos similares de selección fueron utilizados en otros países, como España y Chile, entre otros. Algunos países mostraron sistemas aún más abiertamente discrecionales, con alto grado de favoritismo en la selección, como por ejemplo Malasia e Indonesia. (Ver Gomez Ibañez(1993), y EFG(1998)).

de la DNV se había elaborado un relevamiento de las mejoras requeridas en cada tramo de cada ruta. Con esta información, y de acuerdo a las estimaciones de tráfico por tramo, se decidió dividir la red en 20 CV que se concesionarían a operadores privados por 12 años en 12 licitaciones simultáneas.

El procedimiento de licitación tuvo una dosis de discrecionalidad, ya que el criterio de selección abarcaba a varias variables tanto cuantitativas como cualitativas. Superada una primera etapa de precalificación de los consorcios participantes, se calificaría a las propuestas de acuerdo a un conjunto de criterios considerados relevantes por el Ministerio (el canon a pagarse al Estado, pero también el *timing* de las inversiones, las obras complementarias a las fijadas por el Estado, la ubicación de las casillas, etc.) ponderando la calificación particular de cada rubro para llegar a un resultado final que se usaría para decidir el ganador de cada tramo. Si bien este procedimiento es de por sí fuertemente discrecional, en este caso lo fue todavía más. Es que los coeficientes que permitirían ponderar las calificaciones a los criterios individuales fueron establecidos con posterioridad de abrirse los sobres con las ofertas⁸⁵.

Hechas finalmente las adjudicaciones en base a este procedimiento discrecional, resulta sorprendente que ningún participante de la licitación presentara alguna objeción. Una vez más, como en otras experiencias internacionales en el sector, aún en la presencia de una gran cantidad de oferentes⁸⁶ el procedimiento licitatorio no fue lo suficientemente claro como para descartar que la competencia por el mercado se haya visto limitada por acuerdos colusivos entre participantes, o entre participantes y la agencia a cargo de la licitación.

En conjunto, los consorcios que resultaron adjudicados se comprometieron a pagar al Estado US\$ 890 millones en concepto de canon, el criterio clave en la licitación. Este acuerdo, sin embargo, sería respetado por poco tiempo, ya que sería objeto de discusión en la primera renegociación de los contratos, a sólo cinco meses de haber sido adjudicados.

En el caso de las concesiones del GBA, los agentes encargados de la reforma contaron con amplia libertad para reorganizar la actividad. A principios de 1990, el Ministro de Obras y Servicios Públicos declaró de interés público las iniciativas presentadas por dos consorcios, que agrupaban a buena parte de los más grandes contratistas del país, para la ejecución del proyecto de construcción, remodelación y mantenimiento de la red de autopistas metropolitanas, utilizando el procedimiento establecido por el mecanismo de iniciativas privadas⁸⁷. De acuerdo a este procedimiento, destinado en principio a ideas novedosas, si el Estado declaraba de interés público una propuesta hecha por un particular, se hacía luego un concurso que por sus características (se evaluaba el desarrollo de la idea y su proyecto ejecutivo) favorecía a quien hubiera hecho la propuesta original. Llamado a concurso, los dos consorcios se presentaron de forma conjunta, y compitiendo contra un solo rival. Pese a que el concurso fue preadjudicado, la iniciativa no prosperó. Los términos del contrato (el nivel tarifario, el horizonte de las inversiones, etc) dieron lugar a fuertes protestas públicas y el

⁸⁵ El entonces vicepresidente de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, Alberto Natale, relata una conversación con el Subsecretario de Obras Públicas y funcionarios de la DNV: “*Insistieron en que en razón de haber numerosos corredores, no había posibilidades de amoldar las licitaciones. Además – agregaron – hay tres o cuatro consorcios en condiciones de quedarse con todas las concesiones, pero la capacidad de obra comprometida tal vez los exceda, y nosotros queremos que los contratos se repartan entre la mayor cantidad de empresas posibles. De modo que en algunos corredores descalificaremos al que salió primero, o al primero y al segundo, para que haya una distribución amplia.*” Ver Natale (1993)

⁸⁶ Según Estache y Carbajo (1996) se registraron en total 147 ofertas.

⁸⁷ Ver Natale (1993)

nuevo ministro de Economía, que había tomado jurisdicción sobre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, decidió finalmente anular la preadjudicación y llamar a una licitación, esta vez dividiendo la red de accesos en tres bloques para su concesión a operadores privados.

La nueva forma establecida para la concesión del GBA se pondría en marcha en 1992. Desde el MEOySP se optó por procedimientos de licitación menos discrecionales. En una primera etapa se consideraría la aceptación o no de las propuestas de los interesados sobre la base de requisitos cualitativos. Una vez pasada esta etapa se seleccionaba la mejor oferta con el criterio de la tarifa de peaje más baja, que debía ser siempre inferior a una tarifa tope fijada para cada acceso⁸⁸.

Una encuesta de opinión encargada por la Revista Mercado y realizada por el estudio E. Catterberg y Asociados revelaba a principios de 1992 que el 47% estaba de acuerdo con la privatización de las rutas, mientras que el 46% estaba en desacuerdo. Comparado con otros sectores (aerolíneas, bancos, TV, telecomunicaciones, ferrocarriles e YPF) la privatización de las rutas era la que gozaba de menor popularidad.

En 1993 los accesos del GBA fueron adjudicadas a los nuevos concesionarios. En el caso del Acceso Norte, la oferta ganadora significó una reducción de sólo el 1 % en la tarifa básica propuesta por el consorcio ganador en relación al tope establecido. En los restantes accesos, en cambio, las diferencias fueron muy superiores. En el acceso Oeste ésta fue del 29 %, y en el Acceso Ricchieri - Ezeiza - Cañuelas del 35 %.

Habiendo sido concesionados los tres accesos, en Septiembre de 1994 se estableció una (nueva) renegociación con el concesionario de la Autopista Buenos Aires - La Plata, que permitió armonizar los procedimientos y regulaciones sobre las concesiones viales urbanas. Esta autopista había sido licitada en 1979 bajo la forma de concesión con subsidio del Estado. El contrato original, firmado en 1983, sufrió una serie de modificaciones entre las que se encuentran tres convenios realizados en 1987, 1990 y 1992. Las renegociaciones continuaron desde entonces, desembocando en la reformulación del contrato de concesión aprobada en Septiembre de 1994, en la cual se eliminó el subsidio del Estado brindándose a cambio la extensión del plazo previsto para el cobro de peaje, que quedó establecido en 22 años⁸⁹.

5.2. Diseño básico de la regulación en caminos

Caminos comparte características comunes a otros sectores de infraestructura, aunque se diferencia por la magnitud del riesgo de demanda. La asunción por parte del concesionario de este riesgo de demanda (en los mecanismos usuales de concesión) trae aparejadas ciertas desventajas. Como argumenta Tirole (199x), transferir estos riesgos va en contra del principio general que sostiene que a los agentes económicos sólo se les debería hacer responsables de aquellas variables sobre las cuales tienen un control significativo, y si bien la acción del concesionario ejerce algún impacto sobre la demanda (a través de la calidad del mantenimiento, provisión de servicios complementarios, etc.) la sensibilidad de sus retornos a la materialización de la demanda no parece

⁸⁸ Los acuerdos fijaron taxativamente las variables relevantes, como la cantidad y el momento de inversiones a realizar, el mecanismo de ajuste del nivel tarifario, el nivel del servicio, ubicación de las casillas de peaje, tiempo total de duración del contrato, etc. La tarifa básica tope de oferta, en US\$ sin IVA, fue fijada en el pliego, para cada paso de barrera de peaje, en US\$ 0.836 para el Acceso Norte, US\$ 1.175 para el Acceso Oeste, y US\$ 0.712 para el Acceso Ricchieri Ezeiza - Cañuelas.

⁸⁹ Ver FLACSO (1998)

guardar proporción con el escaso grado de control que él tiene sobre esta variable. Entre los problemas más comunes en privatización de caminos se encuentran⁹⁰:

- a) la elección del proveedor más optimista sobre la realización de la demanda futura en lugar del más eficiente (*the winner's curse*),
- b) el *underbidding* de firmas con capacidad de renegociación y *lobby (lowballing)*
- c) las mayores probabilidades de quiebra, lo que da lugar a costos de transacción significativos para la continuación de la actividad
- d) las dificultades para conseguir financiamiento por parte del concesionario en ausencia de garantías estatales explícitas o implícitas (de renegociación en los estados de la naturaleza adversos)⁹¹

Tanto en las concesiones nacionales como las del GBA el instrumento básico de credibilidad fue el contrato de concesión, en donde se intentó especificar detalladamente las obligaciones de las partes, dejando poco margen (dentro del contrato) a la flexibilidad para adaptarse a las modificaciones del contexto. Sin embargo, las cláusulas contractuales se modificaron recurrentemente. La revisión de los contratos quedó en manos, por parte del gobierno, de la Secretaría de Obras Públicas, quien ejercía la regulación de los aspectos más relevantes de la actividad. El control del cumplimiento de los términos contractuales, por otra parte, fue delegado a dos agencias creadas a tal efecto, con diferentes características y distinto desempeño, ambas dependientes del PEN.

5.3. Los incentivos de la regulación vial

5.3.1 Inversiones

El sistema de concesión de los CV tuvo en cuenta un conjunto de criterios, que dentro de ciertos márgenes quedaron a elección de los oferentes, y que luego fueron ponderados para arribar a un resultado final que decidiría la adjudicación. Este fue el caso por ejemplo de las obras complementarias, parte de las inversiones a las que se obligaban los concesionarios durante el transcurso de la concesión. El problema principal de los CV era su falta de mantenimiento adecuado. Antes de adjudicar los CV, los técnicos de vialidad habían hecho un inventario detallado de las mejoras que a su criterio eran necesarias en cada tramo de cada ruta. Estas necesidades fueron trasladadas, de forma taxativa, a los contratos de concesión, cuyos anexos detallaron, de kilómetro a kilómetro, los tipos de tareas que los concesionarios debían realizar, con lo que la caracterización de la concesión se acercaban mucho más a una regulación de medios que de objetivos, con los consabidos mayores costos de transacción para el seguimiento del contrato. Los contratos clasificaron a las inversiones en tres tipos. Las primeras eran las “obras iniciales”; las inversiones destacadas como imprescindibles, y que corregían el deterioro inicial de las rutas (señalización y pavimentación de los tramos con mayores dificultades). Estas eran las que debían hacerse en primer lugar, y cuya realización habilitaría, de acuerdo a los contratos, el inicio del cobro del peaje. En segundo lugar estaban las “obras prioritarias”, que el concesionario debía ejecutar durante la concesión, y que incluían la repavimentación, el ensanche de calzadas, la construcción de puentes, “*todas cuidadosamente calculadas para no afectar la ecuación económica y en un tiempo*

⁹⁰ Ver Tirole (199X)

⁹¹ La infraestructura es una garantía imperfecta ante riesgos de demanda.

*propicio para que, al final de la concesión, el Estado recuperase las rutas en perfecto estado de mantenimiento*⁹². En tercer lugar estaban las “obras complementarias”, propuestas libremente por cada oferente, y que como vimos constituían uno de los criterios tenidos en cuenta para definir la licitación por puntaje.

Los incentivos que enfrentan los concesionarios para realizar las inversiones previstas son de dos tipos, y difieren para distintos tipos de inversiones. Por un lado, en aquellas inversiones que son rentables desde el punto de vista privado, los objetivos de inversión del Estado y los concesionarios están alineados. Este es el caso por ejemplo de la inauguración de un nuevo tramo de una ruta con alto potencial de tránsito. Sin embargo, una porción no residual de las inversiones no serían rentables desde el punto de vista privado de no existir un esquema de incentivos apropiado impuesto en el contrato. Este es el caso por ejemplo de algunas mejoras en rutas que tienen pocos sustitutos. El esquema de incentivos que se impuso sobre los concesionarios para la realización de estas inversiones descansó básicamente sobre dos pilares: el requerimiento de la realización de ciertas inversiones antes de habilitar el cobro de peaje (las obras iniciales, como vimos), y la imposición de penalidades por el incumplimiento de otras. Para esto se estableció un índice de calidad de servicio (que reflejaba el estado del pavimento) y un cronograma de objetivos a cumplir tomando este índice como indicador. En los dos casos los mecanismos funcionaron sin embargo en forma imperfecta.

5.3.2. Tarifas

El nivel inicial de la tarifa para los CV fue establecido por el gobierno de forma uniforme (definido como peaje cada 100 km) entre los distintos corredores. El nivel de peajes, como vimos, no fue incluido como un criterio adicional en la licitación, sino que fue determinado en cambio por el gobierno, en la forma de un *price cap* definido uniformemente para todos los corredores por tipo de vehículo, con actualización de acuerdo a un índice de precios promedio. El establecimiento de tarifas diferenciales por tipo de vehículo (de acuerdo a peso y altura) va en la dirección de una tarifa óptima, permitiendo que los diferentes usuarios internalicen los costos que cada uno genera. Elemental como parece, esto resulta una mejora significativa con respecto al anterior método de financiación de inversiones viales que, por el contrario, tiene implícito un subsidio a los vehículos que generan los mayores costos⁹³. Los argumentos a favor de la eficiencia de la uniformidad de las tarifas en todos los corredores parecen más débiles, sobre todo considerando los muy distintos niveles de tráfico entre corredores, pero de todas formas esta característica, prevista en los contratos originales, no duraría demasiado, en virtud de las alteraciones en las tarifas a que dieron lugar las renegociaciones bilaterales de los contratos.

Desplazando a un segundo lugar la optimalidad de la tarifa, y su determinación de acuerdo a los costos marginales y la congestión, el problema principal al momento de la concesión era la dificultad para establecer mínimamente precios relativos estables. En los primeros meses de 1990 el proceso inflacionario no estaba todavía controlado, y la inflación crónica había dejado paso, ya con anterioridad, a un proceso de evolución de precios más discontinuo. En este marco, los precios relativos eran especialmente variables, y el tipo de cambio reflejaba, en su rol de reserva de valor, la

⁹² Natale (1993).

⁹³ El impuesto a los combustibles (del cual provenían los fondos destinados para la infraestructura vial) tiene una alícuota diferencial para los distintos combustibles, que es más reducida para el combustible típicamente usado por los vehículos de carga.

inestabilidad económica y política. ¿Cómo se determinaría entonces en el tiempo el nivel de esta variable tan relevante? De forma de minimizar los riesgos de un desequilibrio significativo entre el nivel de las tarifas y otros precios, se determinó en el contrato que el *price cap* sería actualizado por un índice combinado de precios mayoristas, minoristas y del tipo de cambio.

Este mecanismo automático de revisión de tarifas no es más que una versión particular del mecanismo RPI - X, donde el factor X es fijado en cero. Establecer $X = 0$ tiene implícita la consideración (posiblemente adecuada dadas las características de la industria) que no existirían grandes ganancias de productividad con el transcurso del tiempo, por lo que forzar reducciones de precios por esta vía solo llevaría a dificultar la situación financiera de los concesionarios en el futuro.

En las concesiones viales de los accesos a GBA, el sistema de precios determinado en el contrato es un *price cap*, con actualización según el índice de precios al consumidor de EE.UU (la tarifa está expresada en dólares, y es convertida mensualmente a pesos). El valor efectivo del *cap* fue decidido en cada licitación sobre la base de un tope fijado por el Estado (distinto para cada Acceso). Como en el caso de los CV, la tarifa discrimina por tipo de vehículo (de acuerdo a peso y altura), y la estructura de precios relativos fue fijada por el gobierno. Si bien la estructura de tarifas es rígida para los precios relativos cobrados a distintos vehículos, ésta es relativamente flexible (para abajo) de acuerdo a otros criterios, permitiendo al concesionario cobrar tarifas inferiores al *cap* en los distintos tramos y ramas del acceso, así como en diferentes horarios, sin requerir para ello autorización previa del órgano de control (OCRABA). Esta aprobación es requerida sin embargo (como es lógico) para incrementar la tarifa, lo que se vuelve relevante para los intentos de establecer tarifas diferenciadas para usuarios que recorren distintas distancias. En los hechos, la posibilidad prevista en el contrato fue recientemente llevada a la práctica por una de las concesionarias (Acceso Norte), que estableció descuentos sobre el *cap* a los usuarios de acuerdo tanto a la distancia recorrida (crecientes en el precio absoluto para las distancias más cortas como al ramal utilizado).

Los ingresos que puede obtener cada concesionario son de dos tipos: por un lado recibe una tarifa de peaje de los usuarios y además puede explotar por sí o por terceros Areas de Servicios⁹⁴. El primer rubro es, sin embargo, la fuente principal de ingresos.

Los planes de inversión estaban detallados para los tres accesos que integraron la licitación (no incluyendo a la Autopista Buenos Aires - La Plata) en los contratos firmados con los concesionarios. Si bien el esquema básico en relación a las inversiones fue similar a lo hecho en los CV, algunas diferencias merecen destacarse. En primer lugar, el tipo de inversiones exigidas en uno y otro caso fue radicalmente distinto. En lugar de tener como principal objetivo el mantenimiento de la infraestructura vial, las concesiones del GBA modificaron de forma profunda la infraestructura de los accesos. En segundo lugar, aquí, como en los CV, se estableció un conjunto de inversiones que deberían realizarse en los diferentes accesos con anterioridad al cobro de tarifas. Pero a diferencia de los CV, en donde las inversiones iniciales sólo corregían los aspectos más deficientes de la infraestructura heredada, el monto de estas inversiones en relación a la inversión total tuvo una

⁹⁴ El contrato no establece ninguna regulación de los precios de estas actividades, sino solo una cláusula antimonopólica general. Adicionalmente, se requiere la aprobación de OCRABA de las actividades a desarrollar en el Area de Servicios.

importancia significativa.⁹⁵ Por último, el esquema de incentivos por penalidades ante incumplimientos cobraría un mayor impulso en el GBA debido a que tanto el tipo de obras (de mayor envergadura) como la concentración relativa de la red facilitan su control, por parte del órgano de control y de los usuarios.

5.4. Las agencias de regulación

El control de las concesiones de los corredores viales fue inicialmente responsabilidad de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, pese a que la DNV había creado en 1990 un grupo de trabajo cuya finalidad era "realizar el seguimiento y fiscalización de la red nacional concesionada". En 1992, con posterioridad a la primer renegociación contractual, la Secretaría decide transferir formalmente este rol a la DNV, que crea entonces el Organismo de Control de Concesiones Viales (OCCV) como un organismo interno con dependencia directa del Administrador General de la DNV (AGDNV).

Si bien el reglamento de funcionamiento del organismo (dictado por el mismo OCCV con acuerdo del Administrador General de la DNV) establece algunos requisitos de publicidad de información, estos son lo suficientemente laxos como para dejar a la discrecionalidad del organismo el grado de participación de los grupos interesados sobre el control del cumplimiento de las cláusulas contractuales. Si bien cada área del OCCV debe realizar, según el reglamento, informes periódicos, estos no tienen restricciones de ningún tipo en cuanto a la información que debe presentarse. El OCCV no cuenta con un cuerpo interno integrado por grupos interesados, su reglamento no prevé la realización de audiencias públicas, y si bien debe atender los reclamos de los usuarios, no debe proveer una decisión fundada ante estos.

La autoridad del OCCV es por otra parte limitada, ya que si bien está a cargo del monitoreo de los acuerdos, no puede aplicar en forma directa las multas y sanciones previstas ante los incumplimientos contractuales de los concesionarios, sino que debe remitir sus informes a la Secretaría de Obras Públicas, quien es finalmente la responsable de su aplicación. La variable de decisión de la agencia es entonces casi exclusivamente la presentación o no de informes "realistas" sobre el grado de cumplimiento de los acuerdos, dada la - hasta cierto punto - información privada con que cuenta al respecto. Un punto en este sentido interesante es la elección de crear al OCCV dentro de la DNV, el organismo que nuclea a los técnicos especializados en el área dentro del gobierno. Esto fuerza a los principales de esta agencia (la Secretaría, pero más arriba de ésta el PEN y el Congreso) a descansar para el control de sus actos en los mecanismos del tipo de *alarma contra incendios*, ya que no cuentan con otra agencia especializada que pueda proveer información cruzada. La participación de los grupos de usuarios organizados, ausente hasta ahora en el proceso, resulta entonces de importancia⁹⁶.

En el caso del GBA, el Organismo de Control de la Concesiones a la Red de Accesos de la Ciudad de Bs.As. (OCRABA) tiene algunas características que lo diferencian del OCCV, aunque también es un organismo dependiente en forma directa del PEN. El marco de regulación (Decreto PEN xx.)

⁹⁵ En el caso del Acceso Norte, por ejemplo, las inversiones de la fase pre-operativa ascendieron a US\$ 479.2 millones, mientras que las inversiones en la fase operativa totalizan (incluyendo obras adicionales a las previstas originalmente) US\$ 388.4 millones.

⁹⁶ Esto permite entender en parte porque tanto el PEN como el Congreso impulsan en la actualidad, luego de que el tema ha tomado un fuerte estado público, la creación de una agencia de control que brinde más participación a los ciudadanos.

que creó a OCRABA en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas, estableció que este organismo debía estar constituido y en condiciones de cumplir sus funciones con anterioridad a la entrada en vigencia de los contratos de concesión. A diferencia del OCCV, que se insertó en un organismo preexistente, esto era necesario para asegurar un adecuado funcionamiento desde el principio. OCRABA está dirigido y administrado por un Directorio integrado por cinco miembros elegidos por el PEN que toman sus decisiones por mayoría simple. Si bien los miembros del Directorio ejercen su cargo por el término de cinco años y sólo pueden ser removidos con justa causa⁹⁷, lo que favorece la independencia de las decisiones, la posibilidad de relaciones de largo plazo entre los miembros del directorio y el PEN que los nombró debilita esta independencia mientras exista una superposición de períodos entre ambos. Por otro lado, la reelección en forma indefinida y el control del PEN de sus remuneraciones, tienden en la misma dirección.

A diferencia del OCCV, OCRABA goza de autarquía financiera, teniendo a su disposición, entre otros recursos,

- a) el 0,5 % de la recaudación que por peaje o tarifas se perciba en las obras ejecutadas, y el 1 % de las ventas de terrenos e inmuebles o locaciones que realicen los entes concesionarios;
- b) las multas y penalidades que se apliquen;
- c) otros fondos o bienes que le puedan ser asignados por ley o reglamentación aplicable y
- d) el redondeo de la tarifa conforme lo establezca el contrato de concesión.

Es también distinta la posibilidad de participación de grupos interesados. En su respuesta a los reclamos de los usuarios OCRABA debe producir en todos los casos una decisión fundada y cuenta con una Comisión Asesora ad-honorem integrada por representantes de las asociaciones o entidades vinculadas con la temática vial, y de los usuarios.

El campo de acción de OCRABA es mayor a su vez que el del OCCV dentro del marco de fuerte rigidez impuesta por los contratos, al menos como instancia de referencia que posibilita un mayor control por parte de otros principales, como el Congreso. Por ejemplo, si bien la extinción del contrato de concesión deberá ser resuelta por el PEN, de acuerdo al marco de regulación OCRABA intervendrá en estas decisiones, como en las de rescate o prórroga, elevando sus conclusiones fundadas al Secretario de Obras Públicas. De todas formas, su rol en la interpretación de los vacíos del contrato no será probablemente mayor que el de proveer esta instancia de referencia, ya que sus decisiones no agotan la vía administrativa, sino que pueden ser apeladas ante el Ministerio de Economía.

En relación al mecanismo de apelación, éste presenta una característica distintiva en relación a los previstos en otros casos. Adicionalmente al camino de apelación tradicional, previsto también en este caso (las decisiones del Ministerio pueden ser apeladas ante la Justicia), el marco de regulación estableció que "*Los conflictos de singular trascendencia no derivados del ejercicio del poder de policía que se susciten entre OCRABA y los Concesionarios podrán ser resueltos por vía de árbitros según las reglas que se establezcan en los contratos*". Estas reglas establecen que en caso de acuerdo entre partes éstas pueden dar lugar al fallo de un tribunal arbitral que será inapelable a

⁹⁷ En realidad, los miembros del Directorio *que hubieran sido designados por concurso* sólo podrán ser removidos con justa causa. Esta distinción surge de que el primer directorio (hasta el inicio del cobro de peaje) sería designado por el PEN a propuesta de la Secretaría de Obras Públicas, mientras que recién con posterioridad al cobro de peaje debía llamarse a concurso público.

excepción de Recurso Extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Este tribunal estará compuesto por un miembro nombrado por el concedente, uno por el concesionario, y uno por el presidente de la CSJN.

5.5. Actuaciones de regulación: las renegociaciones viales

5.5.1. Corredores viales

La primera renegociación de los contratos de los corredores viales se inició en febrero de 1991, por decisión del gobierno, con lo que los contratos sólo fueron respetados 5 meses. Esto obedeció a un conjunto de factores, motivados por acciones de los concesionarios, de los usuarios y particulares afectados, y del propio Gobierno. El mecanismo de indexación de tarifas previsto en los contratos originales había implicado un aumento de 53 % del peaje básico (de US\$ 1.5/100 km a US\$ 2.3/100 km), lo que junto con la ubicación de las cabinas de peaje⁹⁸, y el cobro anticipado de las tarifas por parte de algunos concesionarios (en incumplimiento de los contratos de concesión)⁹⁹, había provocado el malestar de los usuarios y particulares afectados, que lograron una amplia difusión pública de sus protestas. La designación del nuevo Ministro de Economía (Dr. Domingo Cavallo) dispararía la situación ya que en el mismo mes de su nombramiento Cavallo decidió suspender el cobro de peajes. A esta decisión siguió, junto con el abrupto cambio de política económica que implicó la ley de convertibilidad, la primer renegociación de los contratos.

Esta renegociación de los CV implicó grandes cambios con respecto a los contratos originales. El nivel de peajes fue reducido a US\$ 1 cada 100 km y las cabinas fueron relocalizadas. Al mismo tiempo, se modificó el mecanismo de ajuste tarifario (por el que el *price cap* se actualizaría en adelante de acuerdo al 80% de la tasa LIBO), se extendió el plazo de las concesiones, se reprogramaron los compromisos de inversión, y se dejó sin efecto el pago de canon por parte de los concesionarios (que en conjunto alcanzaba a US\$ 890 millones) transformándose en un subsidio de US\$ 57 millones que se distribuiría entre los concesionarios de acuerdo a sus contribuciones al IVA (recordar que este había sido uno de los criterios utilizado para definir la licitación).

Pese a esta profunda modificación de las pautas iniciales (o mejor, gracias a ella), las renegociaciones no se interrumpieron. La suspensión en 1994 del ajuste tarifario acordado dio lugar al reconocimiento por parte del Estado de una compensación indemnizatoria a los concesionarios. En 1995, sin embargo, comenzó (y no ha terminado hasta ahora) la segunda gran renegociación de contratos, en parte como consecuencia de la primera. Es que la estructura temporal de las inversiones en los contratos originales se había planificado asumiendo una demanda con bajo nivel de crecimiento, y acorde al nivel tarifario inicialmente previsto. Por el contrario, el tráfico había aumentado fuertemente -influenciado por el crecimiento del producto y las modificaciones tarifarias- y las principales obras de rehabilitación habían sido pospuestas.

En este escenario, estaba en el interés del gobierno adelantar inversiones previstas para el futuro, e incluir otras no previstas, de forma de adecuarse al cambio no anticipado. A cambio de esto, y para posibilitar la apertura del contrato (ya que esto no sería factible sin el acuerdo de los concesionarios), se extendería el plazo de las concesiones y se aumentarían las tarifas. El mecanismo tarifario sería asimismo nuevamente modificado, cotizando los precios en dólares, y actualizándolos de acuerdo al índice de precios al consumidor de EE.UU.

⁹⁸ Situadas cerca de los centros urbanos, y a falta de accesos alternativos, estas cabinas captaban tráfico suburbano.

⁹⁹ Algunos concesionarios comenzaron a cobrar peaje antes de realizar las obras principales estipuladas en los contratos.

Este bloque de renegociaciones, sin embargo, no fue de trámite rápido. Desde entonces, y hasta la actualidad, sólo un concesionario ha concretado un nuevo acuerdo con el gobierno¹⁰⁰ en este marco, aunque las conversaciones entre concesionarios y gobierno parecen seguir de forma continua¹⁰¹.

La renegociación se ha complicado aún más con la entrada en el juego de dos agentes fundamentales en el sistema institucional, como son el Congreso y la Justicia, y de la mayor participación de los usuarios a través de esta última. Luego de un aumento tarifario del 12 % (por la aplicación de dos ajustes atrasados) que generó una fuerte oposición en la opinión pública, el Congreso ha incluido al sistema de concesiones viales en su agenda, sancionando una ley que suspendió por 150 días el aumento tarifario y, lo que es más importante, creando una comisión especial para el análisis del sistema de concesiones por peaje y el financiamiento de obras viales, que podría derivar en la creación de un nuevo marco legal para la renegociación de los contratos. Por otra parte, ante una presentación formulada por una organización de usuarios, un juez ha fallado en contra de un incremento tarifario aplicado en la ruta nacional 36, con el argumento de que la tarifa era “*ilegítima, arbitraria, y socialmente repudiada*”¹⁰². Si bien este fallo ha sido apelado, marca por primera vez la incursión de la Justicia en este tema, convirtiéndolo en sumamente relevante.

En este marco, la Secretaría de Obras Públicas anticipó que no autorizará los aumentos que han solicitado los concesionarios (la indexación anual establecida en los contratos, de 80 % de la tasa LIBO) y confirmó que las tarifas seguirán sin variantes hasta tanto se definan los nuevos parámetros de las concesiones¹⁰³. Al igual que los anteriores aumentos no otorgados, éste será incluido en la deuda que los concesionarios le reclaman al Estado, cuyo monto total ha dado ya lugar a discusiones entre ambos¹⁰⁴.

Las reacciones que se despertaron ante el crecimiento del precio relativo de las tarifas viales¹⁰⁵ fueron así dando fuerza a la intención de regular la tasa de retorno, objetivo que si bien no estaba previsto en la regulación original, parece ser uno de los puntos centrales de las nuevas

¹⁰⁰ A cambio de la realización de nuevas obras se acordó la extensión del plazo de concesión por 15 años (28 años en total), la dolarización de la tarifa de peaje y su actualización por el índice de precios al consumidor de EE.UU., y un aumento del 12 % del peaje una vez finalizadas las obras ([especificar qué CV estamos hablando](#))

¹⁰¹ La lentitud de este proceso podría explicarse por distintos motivos. En primer lugar, la alta elasticidad ingreso del tráfico en los CV llevó que por dos años, 1995 y 1996, los niveles de tráfico total fueran prácticamente equivalentes a los de 1994, retomando sólo las altas tasas de crecimiento en 1997. Esto dificultó los pronósticos de demanda futura y así los de las nuevas obras requeridas. En segundo lugar, las particularidades planteadas por cada concesión y cada concesionario hacen que el proceso sea complejo y posiblemente haya desbordado la capacidad administrativa del regulador.

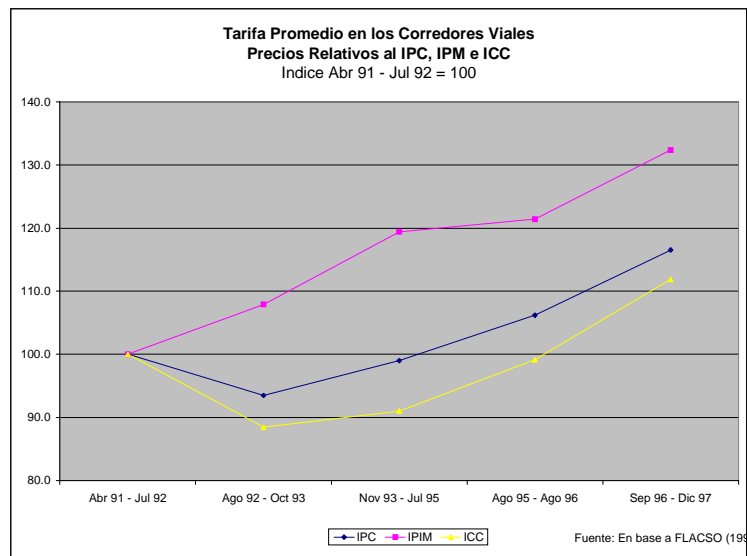
¹⁰² Fuente: Clarín, 19/7/98. El principal argumento del fallo cuestionando las tarifas es que no se ajustan a la ley nacional de peaje, que establece que éstas deben ser iguales o menores a los ahorros – beneficios que reciben los usuarios.

¹⁰³ La suspensión del incremento de entre 4 % o 5 % (80 % de la tasa LIBO) fue acordada con los concesionarios en el marco de la revisión integral de los contratos vigentes.

¹⁰⁴ Los privados aseguran que supera los US\$ 200 millones.

¹⁰⁵ Los incrementos en las tarifas no fueron sin embargo uniformes en todos los corredores, dependiendo de los términos de las renegociaciones bilaterales entre cada uno de los concesionarios y el gobierno. Así, mientras que la tarifa promedio aumentó un 54.5 % entre los períodos Abril 91 - Julio 92 y Septiembre 96 - Diciembre 97, en 5 corredores el incremento fue de entre el 20 % y el 40 %, en 11 entre el 40 % y el 60 %, y en dos casos los incrementos fueron del 75 % y 82 %. Datos de FLACSO (1998).

renegociaciones por parte del gobierno¹⁰⁶. Estas se combinan con la intención, tanto del PEN como del Congreso, de crear una nueva agencia reguladora de las concesiones viales.



5.5.2. Gran Buenos Aires

En el GBA, las tarifas también sufrieron modificaciones por renegociaciones, como en el caso de los CV, aunque ciertamente éstas no fueron de una magnitud comparable a ese caso. Existieron también otras modificaciones de la tarifa básica de acuerdo a cláusulas de *pass through* parcial de los costos de expropiación incluidas en los contratos.

Todos los concesionarios del GBA renegociaron, por distintos motivos, sus contratos originales. Estos incluyeron:

1. Adelantamiento de inversiones
2. Inclusión de nuevas obras.
3. Retrasos en realizar expropiaciones
4. Incremento en el costo de las expropiaciones

El adelantamiento de inversiones, a pedido del concesionario, se dio en el caso del Acceso Norte, combinándose con la inclusión de nuevas obras¹⁰⁷. Antes de culminar la etapa pre-operativa se estableció un acuerdo para el adelantamiento de obras y la inclusión de obras adicionales a las contempladas en el contrato de concesión por US\$ 46.1 millones, a cambio de lo cual la tarifa básica de peaje tuvo un incremento del 19 %. Más tarde, sin embargo, el concesionario se retrasaría en el cumplimiento de las inversiones antes adelantadas, dando lugar a un beneficio financiero que sería aplicado a la financiación de nuevas obras¹⁰⁸. Por un nuevo acuerdo se volvió a modificar entonces el calendario de inversiones, y se introdujeron nuevas obras (por US\$ 4.7 millones), esta

¹⁰⁶ El Secretario de Obras Públicas dijo, en relación a la rentabilidad de las concesionarias, que "nuestra intención es que baje al 15 % o 16 %". Fuente: Clarín, 28/7/98

¹⁰⁷ El concesionario del Acceso Oeste también adelantó obras que estaban previstas para después del quinto año de concesión.

¹⁰⁸ OCRABA estimó este beneficio financiero en US\$ 5.75 millones, lo cual de ser traducido en una reducción tarifaria no modificaría la tarifa final al consumidor por efecto del redondeo.

vez sin alterar la tarifa básica. Adicionalmente, se introdujeron inversiones adicionales de US\$ 39.4 millones en la Etapa Operativa Final (luego del 2000), correspondientes a la construcción de carriles adicionales debidos a incrementos del tráfico superiores a los previstos a la firma del contrato de concesión. Este costo adicional no será trasladado a la tarifa sino que será recuperado a través del incremento en la recaudación producto del mayor volumen de tráfico, de acuerdo a lo previsto por el contrato de concesión¹⁰⁹. Se desconoce la metodología que OCRABA utilizará para estos cálculos y la transparencia con que se realizarán estas modificaciones contractuales.

La inclusión de obras adicionales a las previstas, como en el caso del Acceso Norte, se repitió en el Acceso Ricchieri - Ezeiza - Cañuelas, por pedido del concesionario. Las inversiones adicionales (que en este caso fueron de US\$ 6.2 millones) darían lugar también a un aumento de la tarifa a partir de la habilitación de los dos tramos del Acceso.

Dos concesionarios tuvieron serios problemas en relación a la liberación de la traza (expropiación), lo que dio lugar a renegociaciones para modificar los plazos establecidos de realización de inversiones. Esto no se debió a un contrato mal diseñado. Los contratos daban incentivos a la minimización de estos costos y establecían claramente la asignación del riesgo, protegiendo al concesionario de realizaciones extraordinarias. El concesionario se haría cargo completamente de los costos de expropiación hasta una suma determinada para cada acceso, y podría trasladar a las tarifas el exceso de costo sobre este monto "*en la forma y modo en que se acuerde con la Autoridad de Aplicación*"

Sin embargo, tanto en el caso del Acceso Ricchieri - Ezeiza - Cañuelas como en el Acceso Oeste (aunque los problemas fueron mayores en este último) la dificultad de realizar las expropiaciones en los plazos planificados comprometió el cumplimiento de los compromisos de los concesionarios. En ambos casos se tuvo que realizar una renegociación de los contratos originales.

El nuevo acuerdo establecido fue similar en los dos casos. Tanto uno como otro acceso estaban conformados en realidad por dos tramos, de los cuales uno estaba ya construido al momento de la concesión (aunque en el caso del Acceso Oeste el concesionario debía realizar mejoras en el tramo ya construido, mientras que la Autopista Ricchieri había sido recientemente repavimentada por la DNV). El acuerdo estableció un nuevo cronograma de obras, y permitió la habilitación del cobro de peaje en el tramo construido, en proporción a las inversiones realizadas (además, introdujo el adelantamiento de obras previstas originalmente para después del quinto año de concesión).

El caso del Acceso Oeste fue, como dijimos, más severo. Adicionalmente a las demoras de 18 meses con respecto a los plazos originales, los costos por expropiación resultaron del doble de los previstos en el contrato de concesión (pasando de US\$ 26 millones a US\$ 52 millones). La tarifa a cobrar en el tramo previamente construido sería determinada, en el período de transición hasta la habilitación definitiva, de la relación entre la inversión en obras y expropiaciones efectuadas y las originalmente previstas en el contrato, aplicada a la tarifa básica, teniendo como tope un valor de \$ 0.6. En el "período de explotación" la tarifa básica surgiría en cambio de adicionar a la tarifa básica de oferta la incidencia correspondiente al adelantamiento de obras acordado en la renegociación contractual.

¹⁰⁹ Una cláusula contractual establece que "*Si en el futuro, el tránsito superara los volúmenes máximos determinados en el artículo 15 del Anexo Técnico Particular, la concesionaria deberá realizar a su costa las obras que se describen en el mismo y en el punto 2.3 del Capítulo I del Anexo de Especificaciones Técnicas Generales*".

Si bien hasta aquí se siguieron las indicaciones del contrato, la renegociación incluyó un componente nuevo para el acuerdo original, estableciendo que para recorrer todo el acceso debían abonarse dos tarifas básicas de \$0.6 cada una. Como destaca FLACSO (1998): "*En el Contrato original del Acceso Oeste, si bien se especificaba que 'la tarifa básica es el importe, por todo concepto, que como máximo debe abonar el vehículo... cada vez que transponga una barrera de peaje' no se aclaraba que, para recorrer todo el acceso, cada vehículo debía pagar más de una tarifa básica. Si se compara este punto del contrato de concesión del Acceso Oeste con el del Acceso Norte - en el cual se cobra una sola tarifa básica por vehículo para recorrer todo el Acceso - se observa que ambos contratos son idénticos. Por el contrario, en el caso del Acceso Ricchieri – Ezeiza – Cañuelas – en el que se prevee el cobro de dos tarifas básicas para recorrer todo el acceso – en el contrato original se especifica que 'el presente acceso tendrá dos peajes: uno en la Autopista Tte Gral Ricchieri y otro en el tramo Ezeiza - Cañuelas ' . Por otra parte, la tarifa de la oferta adjudicataria de la Concesión del Acceso Oeste (\$ 0.829) tenía como tope una tarifa de \$1.175 para el recorrido de todo el Acceso, según los Pliegos de Licitación; de este modo, la tarifa de la oferta no puede haber sido presentada como tarifa a ser cobrada dos veces en el recorrido de todo el acceso, ya que habría superado el valor tope de los Pliegos de Licitación. Así, de acuerdo con la renegociación contractual, se estaría ante un incremento del 100 % con respecto a la tarifa presentada en la oferta.*"

CASO 6: TRANSPORTE FERROVIARIO

6.1 Economía política de la privatización

En Argentina, de la misma forma que muchas experiencias internacionales, la participación del transporte ferroviario se redujo fuertemente durante los 30 años previos a la reforma. Entre 1965 y 1990 el total de unidades de tráfico (pasajeros km y toneladas km) cayó 39 %. Adicionalmente a factores tecnológicos, parte de la explicación de este fenómeno se debe al mal manejo empresarial del sector. Entre otros:

- a) la red sufría de problemas de coordinación,
- b) la estructura de incentivos que enfrentaban los responsables de la gestión era muy pobre,
- c) la empresa pública a cargo del servicio era utilizada como seguro social, absorbiendo desempleo y proveyendo servicios no económicos, lo que a su vez daba más poder al cuerpo gerencial de Ferrocarriles Argentinos (FA), y
- d) las inversiones se asignaban inadecuadamente, sin definir una estrategia de largo plazo, y muchas veces como pago político. Para 1990 54 % de los 35745 km de red estaban en condición mala o regular y de las 992 locomotoras, solo 49 % era utilizable en un momento dado. Este deterioro a su vez acrecentaba la absorción de recursos fiscales, que llegaron a superar el 1 % del PBI.

En 1987 el gobierno de Alfonsín hizo un intento de reforma. Inspirada en el modelo sueco, la reforma radical creaba cuatro unidades de negocios: La infraestructura y los talleres permanecerían en la órbita estatal. Las operaciones sobre la red se dividían por unidades de negocios en tres empresas separadas, a cargo de las operaciones de carga, de los servicios interurbanos de pasajeros y de los servicios metropolitanos de pasajeros. Estas tendrían una participación privada del 51 %, a lo que se sumaría un 20 % en manos de los trabajadores. El proyecto se vio sin embargo frustrado debido a la total falta de apoyo político, de parte de la oposición, los sindicatos, los gerentes de FA, y de los grupos de interés que se beneficiaban con el mantenimiento del *status quo*. Thompson y Kopicki (1997) sugieren que este intento de reforma muestra que "la división de FA en actividades de negocios interconectadas mostró ser una fuente inagotable de conflictos y complicaciones".

En un contexto con presencia de conflictos gremiales en el sector, y tras intentos fallidos de reforma por parte del anterior gobierno, el PEN dicta en septiembre de 1989 el Decreto 666/89, que establece las pautas iniciales del tipo de reforma que el PEN avalaría, incluyendo la integración vertical de las concesiones y la renegociación de los contratos de trabajo. Respetando la misma lógica, el decreto posterga una inmediata implementación de las reformas, encargando la realización de estudios que permitan esclarecer puntos no resueltos.

A través del Decreto 666/89, el PEN otorgó autoridad para encarar la reforma al Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP), en detrimento de las autoridades de FA. Estas últimas representaban directa o indirectamente intereses variados: a) los propios, en términos de manejo de recursos, b) los de los sindicatos, con quienes tenían un contacto más cercano y directo que el MOSP, y c) los de los gobernadores provinciales, quienes se oponían a la supresión de los servicios de trenes interurbanos de pasajeros (cuyo déficit era financiado enteramente por el Gobierno

Nacional)¹¹⁰, y tenían también interés en participar en la nueva configuración de los servicios de los ferrocarriles de carga.

En medio de esta puja de intereses, el PEN logra retener la conducción de la reforma, designando a través del decreto al MOSP al frente del proceso de concesión¹¹¹. La posición del PEN se vio nuevamente reforzada un tiempo después, tanto por los resultados de los estudios encargados previamente, como la posición del Banco Mundial, que sumaría la asistencia financiera, lo que contribuyó a que a mediados del 90 se llegara a un acuerdo (Memorandum de Entendimiento) con las autoridades de FA que permitió el avance de la reforma¹¹². A partir de este acuerdo se definió el Plan de Transición, que incluía fuertes definiciones sobre la política a llevar adelante:

- a) para diciembre de 1991 dos tercios del tráfico total de carga estarían en manos de operadores privados y los servicios de carga “esenciales” para las comunidades sin medios de transporte público alternativos podrían ser operados por FA,
- b) los servicios interurbanos de pasajeros financieramente viables serían concesionados, y los servicios no viables y no esenciales serían discontinuados¹¹³,
- c) la cantidad de empleados en los ferrocarriles se reduciría de una forma “no traumática” y con “sensibilidad social”, y
- d) los subsidios se reducirían hasta alcanzar los US\$ 160 millones en 1994.

Las definiciones con respecto a los servicios metropolitanos fueron más tenues, por diversos motivos. El hecho de que la operación de estos servicios era inviable sin apoyo financiero del Estado (todavía más gracias al fuerte deterioro de la infraestructura y el material rodante) se combinaba con una fuerte exposición pública y conflictos gremiales en torno a estos servicios y la falta de precedentes similares a nivel internacional (a diferencia del caso de transporte ferroviario de carga). En el Plan de Transición se decidió la creación de una autoridad de transporte independiente en la Región Metropolitana de Buenos Aires - financiada conjuntamente por el Gobierno Central, la Provincia de Buenos Aires, y la Ciudad de Buenos Aires - para proveer servicios de conmutación urbana.

6.1.1 Servicios de carga

En el sector de carga, y a diferencia del modelo sueco, se concesionó al sector privado una estructura integrada verticalmente. La red existente se dividiría en bloques que serían otorgados a empresas privadas para la operación monopólica por treinta años¹¹⁴. Estos operadores podrían asimismo proveer servicios de transporte interurbano de pasajeros, pero no estarían obligados a ello,

¹¹⁰ Claramente, esta es otra instancia del problema del *common pool* o recursos comunes, por la que los gobernadores percibían todos los beneficios de estos servicios, pero sólo una fracción del costo, ya que los costos eran responsabilidad absoluta de la Nación. Más adelante, cuando estos servicios fueron descentralizados, la mayor parte de estos fueron discontinuados.

¹¹¹ Esto no implica, por supuesto, que los intereses representados por FA hayan perdido con esto toda participación en el proceso. Cuando el Ministerio aprobó, en medio de las acciones de corto plazo, una lista de servicios interurbanos de pasajeros que debían ser suspendidos, FA decidió discontinuar sólo una parte de éstos, en respuesta a la oposición de gobernadores y el sindicatos. Esta reacción dio lugar a la postergación primero, y la suspensión después, de esta medida.

¹¹² En enero de 1991 se publicó el decreto del ejecutivo que ratificaba el acuerdo.

¹¹³ Booz Allen, la consultora contratada para la realización de los estudios encargados por el ejecutivo, había recomendado que dos tipos de servicios debían continuar: aquellos que cubrían sus costos variables y aquellos no considerados “críticos”.

¹¹⁴ Con una extensión opcional de 10 años.

aunque sí a ceder (por una compensación adecuada) el uso de la infraestructura a FA o a un tercer concesionario. La red fue dividida en seis bloques, que respetaron mayormente la estructura operativa vigente previo a la privatización (con la excepción de la línea Rosario-Bahía Blanca)

La licitación incluyó un proceso de dos etapas. A una primera etapa en donde se consideró la aceptabilidad o no de las propuestas, le siguió una segunda, de evaluación de las propuestas técnicas y económicas, a través de un procedimiento que tenía implícito en su diseño un carácter fuertemente discrecional. Intentando tener en cuenta todos los factores a su criterio relevantes, y al menos en parte respondiendo a presiones de los intereses, se diseñó un método de evaluación que resultaría por más de un motivo cuestionable a partir de la eficiencia en la asignación de recursos y de los incentivos que brindaba a los interesados.

La evaluación en la segunda etapa de la licitación tuvo en cuenta un conjunto de criterios que serían calificados individualmente con un puntaje de 1 a 10, y cuya suma, ponderada, determinaría finalmente el ganador. Los ponderadores reflejaron la participación relativa que se le asignó a cada característica, siendo esta importancia determinada por las preferencias del PEN en cuanto a sus diversos objetivos y al menos parcialmente por la fuerza de los distintos intereses. En este sentido, Kopicki y Thompson (1997) sugieren que "*...el método de evaluación reflejó un compromiso político entre los miembros clave del Congreso, los sindicatos y el management de FA*"¹¹⁵.

A diferencia de la concesión de la red de accesos a la ciudad de Buenos Aires, los contratos no fueron firmados simultáneamente con la pre-adjudicación de la licitación. Esto abrió en algunos casos (notablemente en el corredor Rosario-Bahía Blanca) un período de negociación en condiciones de monopolio bilateral de bastante extensión y motivados en parte por incentivos perversos asociados a los parámetros de calificación. Por ejemplo, el sistema de calificaciones en principio estimula inversiones por encima del óptimo ya que un peso adicional de inversiones consigue un punto adicional en la calificación con menor costo que, por ejemplo, una reducción en el canon. Un razonamiento similar se aplica al empleo de personal de FA. Las renegociaciones sobre los compromisos tomados en las propuestas comenzaron así ya en la elaboración de los contratos finales, en donde los concesionarios propusieron que actividades "en la frontera" entre mantenimiento e inversión fueran tomadas en cuenta como parte de los planes de inversión, y que se les permitiera contratar un número menor de empleados de FA.

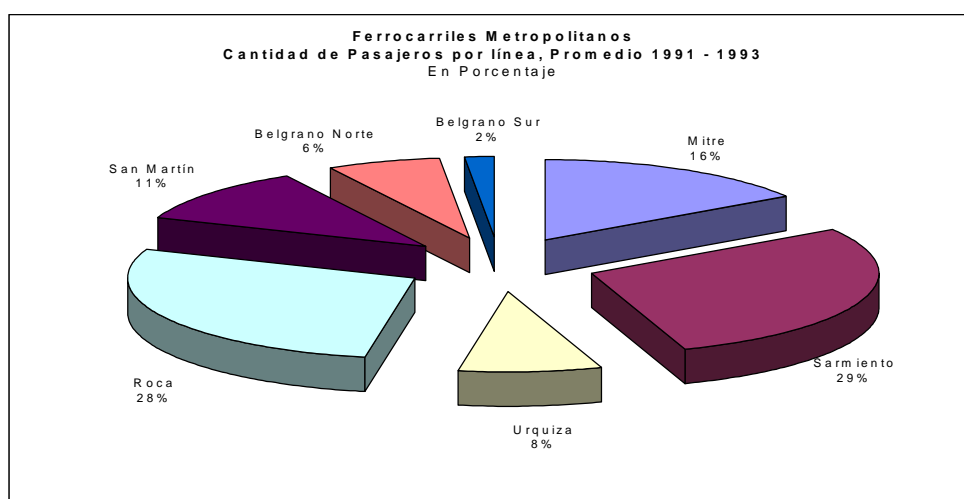
En octubre de 1993 el proceso de concesión había finalizado con la sola excepción de la línea Belgrano cuya licitación había quedado vacante. En ese mismo mes el gobierno creó una sociedad anónima (separada de FA) para operar la línea Belgrano, introduciendo cambios estructurales con la intención inicial de concesionarla en el futuro. Así, redujo de 5000 a 3000 el número de empleados en esta línea, e invirtió anualmente entre US\$ 30 y US\$ 40 millones, al tiempo que financiaba un déficit operativo cercano a los US\$ 10 millones. Sin embargo, su concesión al sector privado fue postergada hasta 1997, cuando comenzaron los primeros pasos de una estrategia muy distinta a la empleada anteriormente. Tras una propuesta del sindicato del sector, de fuerte relación con el

¹¹⁵ A una extensa lista que incluía la experiencia del operador, el plan de negocios, las inversiones y su razonabilidad, los pagos al Estado por el uso de la línea y el equipo, y el precio que cobraría el concesionario por el uso de su infraestructura a un eventual operador de servicios interurbanos de pasajeros, se agregaron algunas variables que surgieron directamente de estos compromisos políticos, tanto con FA como con los sindicatos.

ejecutivo, el gobierno nacional habilitó al Ministerio de Economía a contratar en forma directa la explotación de la empresa Ferrocarril Belgrano S.A. con el gremio de la Unión Ferroviaria, que ya participa en otros emprendimientos empresarios relacionados^{116, 117}.

6.1.2 Servicios de pasajeros metropolitanos y subterráneos

El primer paso para la privatización de los ferrocarriles metropolitanos fue la creación de FEMESA, una empresa separada de FA. La responsabilidad de la reforma del sector estuvo a cargo del MEyOSP, con la participación de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Las nuevas autoridades optaron esta vez por mecanismos de licitación más transparentes y menos discrecionales, determinándose una sola variable de adjudicación: el menor valor actual del subsidio estatal a transferirse al operador. Esto tenía implícita la idea de que el servicio de pasajeros metropolitano podía ser privadamente no rentable a la tarifa fijada para la licitación, pero conveniente desde una evaluación de tipo social. Una vez más se optó por la concesión de estructuras integradas verticalmente. Nuevamente la red antes operada por una empresa estatal se dividió en bloques (siete, incluyendo uno de ellos en forma completa la red de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires) que serían ofrecidos por separado a los operadores privados, pese a que se permitía la posibilidad a los oferentes de participar en la competencia por más de una línea.



Dos temas que habían sido conflictivos en la experiencia previa, como el empleo de personal de FA y la definición del plan de inversiones, se resolvieron de forma muy distinta. En cuanto a la contratación de personal, se estableció que los concesionarios serían libres de negociar nuevas reglas de trabajo. Los oferentes determinarían sus requerimientos de personal, y al resto se le ofrecería un esquema de retiro voluntario financiado por el Estado (en parte con fondos de

¹¹⁶ Por la vía de las cooperativas de trabajo, la Unión Ferroviaria controla desde hace cuatro años las siguientes sociedades nacidas de la transformación del sector ferroviario: Taller de Laguna Paiva (Santa Fe), Taller de Junín (Buenos Aires), Cooperativa de Pérez (ubicada en la zona de Rosario), Cooperativa de Vías y Obras, encargada de reparaciones y arreglos en el Ferrocarril Belgrano.

¹¹⁷ Esta modalidad está permitida por la Ley de Reforma del Estado, que permite otorgar preferencias para la adquisición de empresas sujetas a privatización a empleados organizados en entidades intermedias “salvo que se originen situaciones monopólicas”, previendo en este caso la posibilidad de aplicación de la figura de contratación directa.

organismos multilaterales de crédito). En relación a las inversiones, para cada línea el gobierno definió un plan de inversiones que sería financiado por el Estado, con el objetivo de rehabilitar la infraestructura y el material rodante. Las inversiones adicionales, de libre determinación por parte de cada concesionario, serían financiadas por los operadores privados.

La duración de las concesiones se estableció en 10 años renovables por acuerdo de partes, con la excepción de la línea Urquiza, que incluía los subterráneos, para la cual se estableció un plazo de veinte años, con diez adicionales por acuerdo de partes.

En enero de 1992, siete consorcios (que incluían 114 empresas) se presentaron a la licitación. Las líneas más atractivas contaron con más competencia; en el caso de la línea Sarmiento los siete grupos mostraron interés. Para fines de 1992 todos los grupos de servicios habían sido preadjudicados.

6.1.3 Servicios de pasajeros interurbanos

A diferencia del transporte ferroviario metropolitano, los servicios interurbanos de pasajeros no eran visualizados como socialmente rentables. Por un lado, la mayor parte de los servicios de larga distancia no alcanzaban a cubrir sus costos variables, por lo que su operación requería un alto nivel de financiamiento por parte del Estado. De hecho, estos servicios explicaban buena parte de las dificultades financieras de FA y por lo tanto del financiamiento público del sistema ferroviario, cuya reducción era a su vez uno de los objetivos centrales de la reforma. Tan elevado nivel de subsidios era cuestionado por el PEN a la luz de la presencia en general de medios de transporte alternativos, fundamentalmente la red vial. Sin embargo, las posiciones en torno a su eliminación no eran en absoluto concordantes. Estos servicios tenían el fuerte apoyo de las autoridades de FA, los proveedores de equipos y los sindicatos, pero también de los representantes de los gobiernos locales, gobernadores e intendentes. Estos sin embargo no tenían un mecanismo formal de participación en el proceso debido a que la operación de la red ferroviaria estaba completamente en jurisdicción nacional.

Si bien en su conjunto resultaba claro que estos servicios eran no rentables, la situación entre corredores no era por completo homogénea. Un extremo en este sentido estaba representado por el corredor Buenos Aires – Mar del Plata, que representando el 15 % del total de tráfico interurbano de pasajeros, era potencialmente rentable. Este corredor fue separado del resto, y ofrecido en concesión (integrado verticalmente) a operadores privados. El otro extremo era el corredor Embarcación – Formosa, para el que no había medios de transporte alternativos. Este, caracterizado como esencial, no se discontinuaría.

En relación al resto de los corredores, estos fueron clasificados en tres grupos:

- a) servicios de alta utilización y alto recupero de costos (más de 300 km-pasajero por tren-km, con un recupero de costos mayor al 50%), lo que incluía a 23 trenes
- b) servicios de baja utilización y bajo recupero de costos (menos de 150 km-pasajero por tren-km con un recupero de costos menor al 50 %), 25 trenes
- c) servicios intermedios (entre 150 y 300 km-pasajero por tren-km con un recupero de costos mayor o menor al 50 % , incluyendo 30 trenes

Retener a los 23 trenes de alta utilización requería subsidios de entre US\$ 62 y US\$ 75 millones. Si bien se planteó la alternativa de concesionar estos servicios (por el menor subsidio), utilizando la infraestructura de los operadores privados de cargas, el PEN decidió en agosto de 1992 discontinuar el apoyo federal y descentralizar la responsabilidad de su operación a las provincias. Si los gobiernos provinciales querían mantener los servicios interurbanos de pasajeros éstas debían financiarlos con sus propios recursos, luego de un período de transición en el que la Nación financiaría el 50 % de las pérdidas. Ante esto, la mayor parte de las provincias decidió discontinuar los servicios.

Inicialmente, sólo cinco provincias (Buenos Aires, Río Negro, La Pampa, Tucumán y Chubut) decidieron aceptar la transferencia, realizando acuerdos de concesión con la Nación por los que ésta transfirió el material rodante y equipo complementario necesario para operar los servicios, que correrían sobre la red concesionada a los operadores privados (de cargas o metropolitanos) o parcialmente sobre la infraestructura propia. La modalidad de los acuerdos no fue sin embargo uniforme, como tampoco lo era la situación de cada provincia.

Con posterioridad a la descentralización, la mayor parte del tráfico interurbano de pasajeros (más del 90 %) se realiza en la Provincia de Buenos Aires, a través de la empresa ferroviaria organizada formalmente por la Provincia. La situación de esta provincia es fundamentalmente diferente del resto. Su mayor densidad poblacional y desarrollo económico se combinan con su jurisdicción sobre el único corredor rentable de la red. Pese a que el gobierno nacional había llamado a licitación para la concesión del corredor Buenos Aires– Mar del Plata, lo cual había despertado interés en cuatro consorcios, el proceso se detuvo por la decisión de la provincia de hacerse cargo del corredor, el que le fue finalmente transferido, permitiéndole montar un esquema de subsidios cruzados entre el corredor rentable y el resto de la red.

El resto de las experiencias provinciales es de una escala mucho más reducida, y por lo tanto tuvo en general otro tipo de solución:

- a) La Provincia de La Pampa, adyacente a Bs.As., estableció un acuerdo con ésta para la operación de los servicios interurbanos de pasajeros en el tramo de la red que corresponde a la provincia.
- b) Tucumán firmó un contrato con Nuevo Central Argentino (NCA), operador de cargas, a través del cual la provincia transfirió las locomotoras a NCA, quien estaría a cargo del mantenimiento y del personal necesario para su operación (las tareas restantes serían desarrolladas por personal de la provincia). Este servicio fue sin embargo suspendido en abril de 1996.
- c) Chubut presta un servicio de alcance muy reducido por medio de personal estatal.
- d) Río Negro, como Buenos Aires, organizó su propia compañía ferroviaria, aunque con una magnitud mucho más reducida en cuanto a pasajeros transportados (60.600 pasajeros al año versus 2.437.900 en Buenos Aires)¹¹⁸
- e) En 1996, Córdoba rehabilitaría el servicio de uno de sus ramales.
- f) Uno de los concesionarios de los servicios metropolitanos de pasajeros, TBA, se haría cargo en 1997 de la operación de los servicios interurbanos de pasajeros entre Buenos Aires y Rosario (Santa Fe).

¹¹⁸ Datos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, correspondientes a 1996.

6.2. Incentivos de la regulación en ferrocarriles

6.2.1 Servicios de carga

La combinación de concesiones integradas verticalmente para los servicios de carga con la fuerte competencia de medios de transporte alternativos lleva a que no sea fuerte la exigencia sobre la regulación de tarifas o calidad del servicio. ¿Cuáles son los aspectos en donde sí cae la mayor responsabilidad regulatoria *ex ante*? Básicamente, ésta se concentra en:

- a) el esquema de incentivos relativos a las decisiones de inversión
- b) condiciones y tarifas de interconexión

El plan de inversiones fue uno de los criterios más relevantes utilizados en la selección de los concesionarios. En lugar de enfrentar un plan de inversiones propuesto por el Estado, los oferentes debían proponer un plan propio que sería evaluado no sólo en función de su monto y "razonabilidad". Una vez aceptado, este plan sería de cumplimiento obligatorio por los primeros cinco años, pero podía ser modificado con posterioridad si las condiciones de la demanda lo justificaran, con la aprobación del Ministerio. El mecanismo no brindó los incentivos a comprometer la realización de un plan de inversión socialmente óptimo, sino en cambio a una sobreestimación de tráfico futuro que hizo "razonable" un nivel de inversiones que demostró ser muy elevado durante la concesión.

6.2.2 Servicios metropolitano de pasajeros

6.2.2.1. Inversiones

Tanto el pliego como los contratos de concesión establecieron las reglas de determinación de la inversión a lo largo del período de concesión, determinando quién decidiría qué inversiones en que momento, y cómo serían estas inversiones financiadas. Esto se hizo a través de tres instrumentos: Los Planes de Inversiones (PI) básicos, las inversiones complementarias, y las inversiones adicionales.

El Pliego determinó un PI inicial, el cual especificaba con amplio grado de detalle las inversiones que, como mínimo, el Estado demandaba fueran realizadas a lo largo de la concesión, y que éste financiaría. El valor monetario de estas inversiones no fue sin embargo fijado por el Estado sino que, como dijimos más arriba, surgió de la cotización de los oferentes en la licitación. Los PI tenían el objetivo fundamental de recuperar la falta de inversiones adecuadas en el pasado, tanto en el mantenimiento del sistema como en la inversión para la reposición de la infraestructura y equipos cuya vida útil estuviera cumplida, y estaban a su vez vinculados con las mejoras que se solicitaban a nivel operativo para asegurar el nivel de servicios mínimo requerido¹¹⁹. Al momento de realizar la oferta, entonces, los interesados contaron con un inventario de inversiones comprometidas por parte del Estado a lo largo de toda la concesión.

Este programa tenía sin embargo incorporado un mecanismo que lo dotaba de cierta flexibilidad. Cumplido un año de concesión cualquiera de las partes podía proponer modificaciones al PI que juzgara "fundamentalmente necesarias o convenientes a la prestación del servicio", que podían consistir en sustitución o modificación de proyectos y/o de los cronogramas de ejecución, pero no

¹¹⁹ De hecho, el riesgo de que los PI no permitieran alcanzar las metas de calidad fue asumido por el Estado en forma implícita durante el proceso licitatorio.

debían en ningún caso significar un mayor monto de inversión respecto del programa original. El veto de cualquiera de las partes implicaba la continuación del plan original, sin derecho a reclamo alguno.

Adicionalmente al plan de inversiones básicas, el contrato preveía la existencia de las "inversiones complementarias", que el concesionario también puede realizar por cuenta y cargo del Estado, por un valor inferior al 15 % del costo del programa de inversiones básicas¹²⁰. Estas inversiones incluían a aquellas que siendo individualmente de reducida magnitud no era posible identificar para la totalidad del período de concesión, y a aquellas cuya necesidad, aunque no previsible a la fecha del contrato, pudiera manifestarse en el futuro. El programa de inversiones complementarias de cada año sería propuesto por el concesionario, para su aprobación por el Ministerio. Finalmente, el concesionario podría efectuar por su cuenta y cargo y a su riesgo inversiones adicionales, sin requerir la autorización del Ministerio¹²¹.

De este modo, si bien el plan de inversiones básico tenía una fuerte dosis de rigidez, tanto la posibilidad de modificación de la asignación de los fondos comprometidos por el Estado por este concepto, como el amplio margen de acción de los concesionarios en relación a las inversiones complementarias y las inversiones a su cargo, introducían una cierta dosis de flexibilidad y capacidad de reacción a la nueva información de las decisiones de inversión. Los PI que se habían establecido en los Pliegos fueron modificados con algunos concesionarios (Roca, Mitre, Sarmiento) luego de la preadjudicación y antes de la firma de los contratos definitivos, implicando el adelantamiento, postergación, eliminación e incorporación de inversiones.

Esta flexibilidad era sin embargo limitada, y las pautas de procedimiento en los casos no cubiertos había quedado no especificada. El grado de deterioro de la infraestructura y los equipos volvía rentable el cumplimiento del plan de inversiones básicas aun si la demanda crecía por debajo de lo esperado. Recayendo los costos de la inversión en el Estado, el nivel de financiamiento de las inversiones se desvinculaba del nivel de actividad sectorial. El concesionario tenía por otra parte incentivos para exigir al Estado el cumplimiento de sus compromisos, ya que aun en este escenario estos redundarían en un incremento de sus beneficios por la reducción de los costos de operación. En cambio, si el crecimiento de la demanda superaba los pronósticos, el sistema sólo preveía un ajuste limitado. El concesionario sólo realizaría las inversiones a su cargo que permitieran su recupero dentro del lapso de la concesión. El Estado, por su parte, tampoco podría apropiarse completamente de los beneficios de las inversiones adicionales, ya que estas beneficiarían hasta el término de la concesión al concesionario.

La falta de un agente que internalizara completamente los beneficios de las inversiones adicionales, junto con la dificultad para asignar costos y beneficios entre las partes interesadas por asimetrías de información, llevaba a que la realización del nivel de inversión eficiente requiriera en este caso forzosamente (en ausencia de un mecanismo alternativo especificado *ex ante*) de un nuevo acuerdo entre concesionario y Estado, esta vez en un marco de monopolio bilateral, ajeno a la competencia por el mercado de la etapa previa a la concesión. Estos mismos problemas de asimetría de información permanecería en la etapa de renegociación.

¹²⁰ Esta proporción no debe superarse tampoco en cada año de la concesión.

¹²¹ Los bienes generados por estas inversiones quedarían en poder del Estado al término de la concesión.

6.2.2.2. Tarifas metropolitanas

Durante los años previos al inicio de la concesión la tarifa promedio que los servicios metropolitanos cobraron a los usuarios se redujo en términos reales, tanto en relación al índice de precios al consumidor (nivel general) como en relación al precio del servicio de los ómnibus de corta distancia. Esto no motivó sin embargo un incremento del nivel tarifario con el inicio de la concesión. Los oferentes debían considerar la tarifa vigente al momento de la licitación como la tarifa de referencia (tarifa básica) para estructurar sus ofertas económicas.

Una vez iniciada la concesión, la tarifa se modificaría de acuerdo al criterio del Ministerio de Economía en el marco de las restricciones impuestas en el contrato. En primer lugar, el Ministerio se comprometía al “mantenimiento del nivel de precios de la tarifa básica durante el período de concesión”, con lo que la tarifa inicial constituía en principio un piso para su evolución futura (la discreción del Ministerio estaba entonces restringida a la suba). En segundo lugar, se estableció un mecanismo de revisión tarifario en base a la evolución de los costos de los concesionarios (*cost pass-through*). Las tarifas básicas, pero también los pagos de subsidios y canon, podrían ser redeterminados cuando alguna de las partes invocara, fundadamente, un incremento o una disminución en el costo total de la explotación de los servicios superior al 6 % producida por hechos ajenos a su control¹²². Establecida la diferencia en los costos de acuerdo a los “*precios, precios testigo u otros indicadores que más adecuadamente representen su evolución*”, el Ministerio “*resolvería, a su exclusivo criterio, si la misma ha de ser cubierta a través de la tarifa, o solo a través del subsidio (o, en su caso, del canon) o de ambos conceptos al mismo tiempo en la proporción que ella establezca*”. En caso de rechazo de la solicitud la parte no satisfecha puede solicitar la participación del Tribunal Arbitral.

Finalmente, un tercer factor podía afectar el nivel tarifario. Como parte del mecanismo de incentivos para inducir el cumplimiento de los objetivos de calidad determinados por el gobierno, se estableció que el concesionario tendría derecho a aplicar precios superiores a los establecidos en la tarifa básica cuando el servicio prestado al público resultare sistemáticamente (por seis meses consecutivos antes del pedido) de mejor calidad que el servicio básico establecido en el contrato.

En relación a la estructura tarifaria, el contrato estableció una tabla de precios en función de la distancia a partir de la tarifa básica. Procediendo de esta forma en lugar de determinar un precio promedio, se quita la posibilidad al concesionario de discriminar precios en función de la distancia. Sin embargo, se admiten discriminaciones tarifarias de otros tipos, como por cantidad¹²³ y, limitadamente, calidad¹²⁴.

6.2.2.3. Calidad de servicio metropolitano

Los contratos de concesión establecieron un esquema de incentivos en base a la determinación de pautas de calidad de los servicios que responden a factores objetivos y de fácil medición. La calidad del servicio provisto por el concesionario se valoriza con un índice que combina mediciones de

¹²² Este límite podía a su vez ser revisado con el acuerdo de partes.

¹²³ Para los viajes múltiples - ida y vuelta, semanales, quincenales, mensuales y abonos – los concesionarios pueden adoptar, sólo con la previa información al Ministerio, precios que guarden con los del viaje simple relaciones distintas a las que establece la tarifa vigente a la fecha de la licitación.

¹²⁴ El concesionario podrá fijar con libertad las tarifas aplicables a servicios de carácter diferencial, cuya introducción deberá contar con la aprobación del Ministerio.

- a) calidad de la oferta programada, que es diseñada por el operador con la aprobación de la Secretaría
- b) cumplimiento de esa programación.

El índice global pondera la evolución de cinco índices que miden para distintas variables la desempeño en cada año en relación a la realizada en el primer año de concesión. Estos incluyen la cantidad de coches despachados (20 %); la velocidad comercial, medida por el tiempo de viaje entre terminales (10 %); la frecuencia, o intervalo entre trenes sucesivos (20 %); el cumplimiento de la cantidad de trenes programados (25 %) y la puntualidad de los trenes corridos (25 %).

Los incentivos establecidos son de dos tipos (premios y castigos). Por una parte, si el servicio prestado al público resulta sistemáticamente de mejor calidad que el servicio básico establecido en el contrato, el concesionario puede aplicar precios superiores a los establecidos en la tarifa básica¹²⁵. Por otra parte, el incumplimiento de la programación da lugar a la aplicación de penalidades, cuyo valor para cada tipo de incumplimiento (coches despachados de menos, trenes cancelados, trenes no puntuales, etc.) fue determinado en el contrato en función de la tarifa básica^{126, 127}.

Como complemento de los premios y castigos establecidos en base a los indicadores objetivos establecidos en el contrato, la Secretaría puede penalizar al concesionario a su sólo criterio en función de las quejas de los usuarios, de acuerdo a la importancia de las denuncias y a su grado de reiteración. Este esquema dio lugar a un cumplimiento relativamente adecuado de los estándares establecidos, con un cierto margen de incumplimiento de las metas de puntualidad que mostró una reducción en los períodos sucesivos¹²⁸.

6.2.2.4. Peajes (cargas y metropolitano)

La programación anual de servicios del concesionario preverá la circulación de trenes de pasajeros interurbanos y de carga operados por FA o por terceros concesionarios. Estos pagarán al concesionario un peaje por la circulación de sus trenes sobre las líneas del grupo de servicios concedido. Dicho peaje se establece, por km recorrido sobre las líneas del concesionario, y está diferenciado por tipo de servicio (carga, pasajeros), banda horaria (normal, nocturna) y tipo de maquinaria (locomotora liviana). Los valores fijados pueden ser reajustados por el poder concedente sobre la base de los "costos reales" del concesionario, auditados por el gobierno.

6.3 Las agencias de regulación ferroviaria

El diseño de los órganos estatales de regulación y control en ferrocarriles fue cambiando a lo largo del tiempo y fue diferente según el ámbito de jurisdicción involucrado.

¹²⁵ Si estando vigente la nueva tarifa el índice de calidad del servicio bajara del nivel que fundamentó el aumento durante los últimos tres meses consecutivos o durante cuatro discontinuos en los últimos seis meses, el nivel tarifario será reajustado según el menor índice registrado en el período considerado. En el caso del Ferrocarril Urquiza, por ejemplo, el incremento autorizado es de 2.3 % acumulativo anual a partir del año 4 y hasta el año 10 inclusive, a partir del cual no se previeron aumentos adicionales por este concepto.

¹²⁶ Cada incumplimiento tendría una pena determinada en "unidades de penalidad". El valor de éstas sería igual al precio de un viaje simple en la tarifa básica entre dos estaciones de distancia media.

¹²⁷ Adicionalmente, el incumplimiento de la limpieza de las estaciones, en la presentación y limpieza de los coches, o en la atención de las boleterías y en la info al público, darían también lugar al pago de penalidades.

¹²⁸ Para los primeros dos años la tolerancia de error era del 97 % para el cumplimiento de los trenes programados y del 95 % para la puntualidad de los trenes programados. Ambos valores pasan a 97 % en los años 3 a 5 y a 98 % para los años 5 a 10.

6.3.1. Transporte de cargas e interurbano de pasajeros

En relación al transporte ferroviario de cargas e interurbano de pasajeros, en septiembre de 1993 el PEN creó, por decreto, y en el ámbito de la Secretaría de Transporte del MEyOSP, la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF), cuya misión sería “*intervenir en nombre del Estado Nacional en todo lo que sea relativo a las concesiones del transporte ferroviario interurbano de pasajeros y de cargas, otorgadas o a otorgarse en el futuro, tanto a las provincias como al sector privado*”.

La CNTF tendría a su cargo tareas de regulación además de las de control. Entre otras, estas incluían:

- a) aplicar, interpretar, y hacer cumplir los contratos
- b) fiscalizar las actividades de los concesionarios, aplicando las penalidades que correspondieran
- c) intervenir en la actualización de los cuadros tarifarios
- d) proponer al MEyOSP, a través de la Secretaría de Transporte, la modificación de los contratos de concesión, la renovación de su vigencia o la extinción de las concesiones bajo su jurisdicción, cuando así corresponda
- e) resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios y los de terceros interesados.

Los tres miembros de directorio de la CNTF serían nombrados por el PEN, durarían seis años en sus funciones, y sólo podrían ser removidos por acto fundado. Estos no debían tener intereses en las empresas del sector, ni haber tenido relaciones laborales con éstas en los dos años anteriores. Además de las partidas presupuestarias asignadas en el presupuesto aprobado por el Congreso, formaría parte de los recursos del organismo la parte proporcional del canon que al efecto le asignara el MEyOSP.

Pese a que formalmente la CNTF parecía tener cierto grado de autonomía, en la práctica las políticas de regulación del sector (cargas e interurbano de pasajeros) estaban concentradas en el ámbito de la Secretaría de Transporte del MEyOSP.

6.3.2. Transporte metropolitano de pasajeros

En el caso de los ferrocarriles de pasajeros del área metropolitana, los contratos de concesión y el Pliego establecían que el poder concedente (Ministerio de Economía) se reservaba también las tareas de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas al concesionario para la prestación de los servicios, su comercialización, y el cumplimiento del programa de inversiones y de mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento, aplicando las penalidades que correspondan. Esta última tarea fue delegada por el Ministerio a la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UCPRF), organismo con dependencia directa de éste. La cuestión tarifaria, el pago de subsidios y la aprobación de los servicios a prestar por el concesionario eran todas cuestiones concentradas en el Ministerio. Sólo para la resolución de conflictos los contratos preveían que, sin perjuicio del mecanismo de arbitraje que debería establecerse con posterioridad y por acuerdo entre las partes, el Ministerio debía canalizar a través de la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria (CNRF) las controversias que se suscitaban entre el Estado Nacional y el Concesionario o entre éste y otros concesionarios que operen sobre la

red ferroviaria. La CNRF se creó en diciembre de 1992 y su misión primordial en el tema resolución de controversias abarcaba tanto el ámbito del transporte de pasajeros en el área metropolitana, como en cargas y pasajeros interurbano.

6.3.3. Reorganizaciones institucionales

En abril de 1994 el PEN entendió que era menester separar funciones jurisdiccionales y administrativas, produciéndose una reestructuración institucional. La amplitud del mandato de la CNTF creada ocho meses atrás (septiembre de 1993) provocó una superposición funcional que el PEN eliminaría mediante dos decretos. Mientras el decreto 455/94 limitó los objetivos de la CNTF a la fiscalización de las concesiones en su jurisdicción, el decreto 454/94 convirtió a la CNRT en un Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario. Con esta reestructuración, la CNTF perdía alguna de sus atribuciones –al igual que su par de telecomunicaciones, en una época similar- en particular la facultad de *“negociar con los adjudicatarios, en representación del Estado Nacional, los contratos de las nuevas concesiones de servicios ferroviarios bajo su jurisdicción y proponer al MEyOSP, a través de la Secretaría de Transporte, la firma de los mismos ad referendum del PEN”*. Con este cambio, la función de la CNTF se limitaba a *“asistir a la Secretaría de Transporte, a su requerimiento, en la negociación...”*.

A mediados de 1996 se da la segunda reorganización institucional que involucraría a la CNTF. El decreto PEN 660/96 fusionó a la CNTF con la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CONTA), dando lugar a la creación de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), como organismo descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del MEyOSP. La CNRT, creada en noviembre de 1996, absorbió por otra parte a la UCPRF, concentrando de ese modo el control de todas las actividades desarrolladas por empresas de transporte ferroviario (y automotor). Con la creación de la CNRT se discontinuaron los directorios de la CNTF y CONTA.

6.4 Actuaciones de regulación: las renegociaciones ferroviarias

6.4.1 Servicios de cargas

A pesar del incremento de la demanda, los ingresos de los concesionarios de carga resultaron sensiblemente inferiores a los previstos de acuerdo a las propuestas técnicas presentadas en la licitación, vinculadas a los planes de inversiones comprometidos. Si bien en parte esto puede haberse debido a un mayor grado de competencia por parte del transporte automotor de cargas que el esperado por los operadores ferroviarios, o a una obsolescencia tecnológica de los equipos superior a la estimada, es probablemente en mayor parte el fruto de un mal diseño del contrato inicial, que premió proyecciones optimistas con la concesión de la línea de servicios.¹²⁹

¹²⁹ Esto es sugerido por varios trabajos. Banco Mundial (1996) dice: *“Este criterio de selección puede haber sin duda inducido a los concesionarios a hacer proyecciones de demanda, y promesas de inversión asociadas a éstas, que eran no realistas, pero ayudaron a obtener la concesión”*. Thompson y Kopicki (1997) dicen: *“La inversión incremental fue el criterio aislado más importante para la evaluación de las propuestas, y entonces el proceso incentivó una sobreestimación de la inversión futura”*. Y agregan *“Aunque no puede ser probado, la mayoría de los oferentes parece haber generado dos conjuntos de proyecciones financieras y de demanda; uno remitido al gobierno, con proyecciones de alta demanda y un negocio redituable, y otro usado para propósitos internos que reflejó el potencial de cada concesión de forma más realista”*. Artana et. al. (1997), por su parte, sugieren que *“... el método usado para seleccionar la mejor oferta fue ineficiente De hecho, un menor cargo de acceso, junto con un más reducido plan de*

Pero el sólo hecho de la existencia de un error de pronóstico no constituye el punto fundamental. El problema principal radicaba en lo ambicioso de las metas del plan de inversión presentado (así como el empleo de personal de FA). El crecimiento de la demanda, aunque elevado, no fue suficiente para las metas de empleo e inversión estimadas. Esta situación derivó en el incumplimiento generalizado de la letra del contrato por parte de los concesionarios en cuanto a la realización de inversiones comprometidas, al pago de canon y al empleo de personal¹³⁰. La falta de mantenimiento introdujo a su vez un nuevo motivo de conflicto, en torno al precio del acceso a la red cobrado a los operadores de servicios interurbanos de pasajeros, notablemente la UEPFP, de la Provincia de Buenos Aires¹³¹. De esta forma, el diseño original de los contratos a) no parecía ser sostenible para los operadores privados, y b) no resultaba ex post eficiente¹³².

Si bien la magnitud de los incumplimientos permitiría al Estado rescindir las concesiones, dando lugar a una nueva licitación, el gobierno prefirió en cambio iniciar una renegociación de los términos contractuales iniciales.¹³³ En julio de 1997, apoyándose en un informe de la CNRT¹³⁴, el PEN comisionó por decreto a la SOPyT la renegociación contractual. Los concesionario de cargas se agruparon en la Ferrocámara.

Para ser procedentes, las modificaciones (que deberían resultar del acuerdo de las empresas y el Estado) debían respetar:

- a) que se renegocien las condiciones de mantenimiento de vías y de otras obras de infraestructura en función de los requerimientos efectivos del servicio.
- b) que no se afecte el sistema integral concedido en cuanto a las condiciones de satisfacción de la demanda real de cargas y el derecho de utilizar la red por terceros concesionarios de cargas o de pasajeros.
- c) que se mantenga el principio de que el concesionario asume el riesgo empresario por el servicio concesionado.

En línea con lo establecido en los contratos, además, los cuadros tarifarios podrían también ser reestructurados reduciendo el canon devengado en forma proporcional a la reducción de tarifa que se acordare. Ninguna restricción se impuso sobre modificaciones en el plazo de la concesión. A nivel institucional, finalmente, el decreto establecía que la SOPyT elevaría al PEN la propuesta de

inversión hubiera derivado en un mejor resultado para la concesión, y también probablemente en una licitación más atractiva con más oferentes de buena calidad."

¹³⁰ Según Sergio Do Rego, de Ferrosur Roca "lo que sucedió fue que los contratos se firmaron sin saber qué se podía esperar de este mercado, y se comprometieron falsas expectativas de negocio". Fuente: La Nación 10/7/97.

¹³¹ Hasta ahora, la compañía ferroviaria bonaerense -UEPFP- rechazó todas las facturas de peaje y se limitó a efectuar "pagos a cuenta". Luego de denunciar "la falta de mantenimiento y el mal estado general que tienen las vías atendidas por los privados"; la empresa provincial reclamó una renegociación de los peajes actuales que promedian los US\$ 5 por tren/kilómetro para adecuarlos a los valores internacionales que rondan los US\$ 0,50 por tren/kilómetro.

¹³² Los operadores privados también se quejan de la asignación ineficiente de las inversiones: "*El punto que más ocupa a las empresas es el destino de las inversiones, ya que las exigencias del mercado no son las mismas que las de los contratos...*"

¹³³ Artana et. al. (1997) sugieren que esto se puede deber tanto al objetivo del gobierno de evitar los que percibe como altos costos de transacción como en respuesta a exitosas acciones de lobby por parte de los concesionarios.

¹³⁴ Según el decreto, el informe de la CNRT sostiene que "*los cambios producidos en el país, con posterioridad a la conformación de los programas ferroviarios, distorsionaron las proyecciones originarias al momento de la adjudicación ... obligando a la contención de los gastos en mantenimiento e inversión de los concesionarios.*"

modificación que resultare con motivo de la renegociación, comunicándose lo actuado a la Comisión Bicameral, “agregándose el dictamen previo de la SIGEN, sin perjuicio de la intervención que le compete a la AGN”.

Implícitamente, existía una restricción de respetar la ecuación económico - financiera (que aparece en los considerandos del decreto) lo cual es de difícil consecución debido a las importantes asimetrías de información entre empresa y regulador. Tampoco hay especificación contractual alguna sobre la ecuación debería respetarse (tasa de retorno, etc.)

6.4.2 Servicios de pasajeros metropolitano

Un mes antes del Decreto PEN que dio lugar a la renegociación de las concesiones de servicios ferroviarios de carga, un Decreto similar dio pie a la renegociación de los contratos de los servicios metropolitanos de pasajeros. Los errores de pronóstico en las concesiones de servicios metropolitanos de pasajeros son diferentes de los de carga.. Si bien en 1994 (con algunas líneas aún operadas por FEMESA) la demanda proyectada agregada excedía en un 35.7 % a la realizada, este porcentaje se reduciría al 13.2 % para 1995 y al 1.5 % para 1996, para pasar a ser negativo (-4.3 %) en 1997. Las últimas estimaciones tanto del gobierno como de los concesionarios de su tasa de crecimiento excedía al 3.1 % anual que en promedio habían augurado los operadores entre los años 1997 y 2003. Si bien esta situación era relativamente generalizada, era notoriamente el caso para las líneas Mitre y Belgrano Norte, con un error de pronóstico que en 1997 ya superó el 25 %. Las líneas San Martín y Belgrano Sur, por otra parte, todavía enfrentaban una demanda que resultaba inferior a la prevista en más de un 20 %, aunque también en estos casos la tasa de crecimiento de los últimos años era superior a la prevista .

Esta situación alentó a los concesionarios a perseguir un nuevo acuerdo, que incluiría un paquete con

- a) un incremento del plazo de concesión
- b) inversiones adicionales, que por su magnitud no podrían ser amortizadas en los plazos iniciales (como la electrificación de algunos ramales en el Roca y Mitre, el mejoramiento de vías y el reemplazo de material rodante), aunque sin financiación estatal.

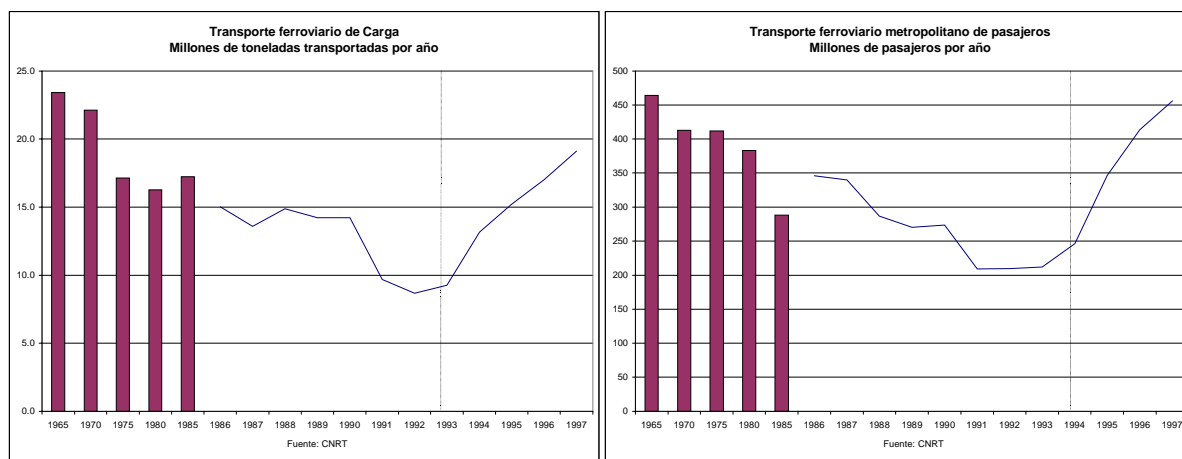
En la lógica empresarial, despejada la incertidumbre inicial sobre la respuesta de la demanda a la ampliación de la oferta y la mejora de la calidad, el negocio resultaba atractivo de mantener. Con un plazo suficientemente grande, las inversiones adicionales que permitirían captar esta demanda serían rentables. Por su parte, el gobierno deseaba dar lugar a las inversiones adicionales. Claramente, esta era la acción *ex post* eficiente, y había margen para repartir beneficios a las partes, y que todas tuvieran resultados de juego de suma positiva. En este escenario, la política ideal del PEN resulta probablemente coincidente en parte con la de los concesionarios. La SOPyT, y de forma más general por lo menos también el PEN, no perciben completamente los costos de alargar las concesiones, y sí los beneficios de un sistema de transportes exitoso durante su gestión, todavía más si para esto no compite con otros proyectos en la captación de recursos públicos. El agente intertemporal está ausente. En el Reino Unido la ley prohíbe estirar el plazo de concesión.

El obstáculo a la renegociación, no obstante, estaba dado por la rigidez de los términos contractuales iniciales y las asimetrías de información entre empresas y regulador. En los contratos originales los planes básicos de inversión, financiados por el Estado, podían ser modificados (desplazamiento en el tiempo o reasignación de inversiones) tras acuerdo de partes, pero en ningún caso esto debía implicar un incremento del monto total aportado por el Estado. Las inversiones

adicionales, por su parte, serían financiadas enteramente por los concesionarios. Y si bien debía resultar claro al tiempo de diseñar el contrato que éstos sólo realizarían las inversiones que les permitieran recuperar las ganancias hasta el término de la concesión, y que esto dejaba abierta la posibilidad de que las inversiones rentables en un plazo mayor no fueran realizadas si se respetaba el contrato inicial, originalmente no se previó método alguno de resolución de esta situación. Pero si los concesionarios financian nuevas inversiones con los beneficios adicionales que realizan por un mayor plazo de concesión obtenido no competitivamente, esto implica que, de hecho, el Estado está financiando parte de la inversión adicional, contradiciendo los términos originales del contrato¹³⁵.

6.5 Desempeño post-privatización

El tráfico total de cargas y de pasajeros en el área Metropolitana de Bs.As. han tenido desde la entrega de las concesiones una evolución muy pareja en el agregado, creciendo entre 1993 y 1997 a una tasa anual del 20 % y 21 % respectivamente. Luego de una declinación constante del tráfico desde tres décadas atrás, esto permitió superar en 1997 los niveles alcanzados en cada mercado en 1975.



Gracias a la competencia de modos de transporte alternativos, este incremento de la demanda requirió en el caso de los servicios de carga una modificación de la tarifa total cobrada. La tarifa de los concesionarios *por tonelada* es una en dos partes, con un cargo fijo y un componente variable en función de la distancia recorrida, reflejando la estructura de costos del sector. Si bien entre 1993 y 1997 el precio variable promedio aumentó un 2 % entre los concesionarios, el cargo fijo por tonelada se redujo en promedio un 10 %, lo que implicó en general una reducción del precio medio por tonelada de alrededor del 7 %.

¹³⁵ El ejecutivo incluyó como fundamento del decreto que la eventualidad de que el crecimiento de la demanda por sobre las expectativas pudiera requerir inversiones adicionales había sido tenida en cuenta “por el concedente al tiempo de la convocatoria, toda vez que el Pliego previó en su artículo 18.5 la posibilidad de que los futuros concesionarios pudieran plantear, a través de una oferta opcional, inversiones distintas a las proyectadas por el concedente o adicionales, que redunden en aumento de la productividad y para cuya amortización se requiera un mayor plazo de concesión”. Si bien esto es cierto, esto se planteaba al momento de la presentación de ofertas y no para ser introducidos en una renegociación contractual.

En el caso de los servicios metropolitanos, la variación de la tarifa no correspondió a los efectos de la competencia, sino en cambio a la regulación. Mientras que la tarifa ha crecido alrededor de un 12.8 % entre 1993 y 1997 en términos de la canasta de consumo, el precio relativo al principal medio de transporte alternativo (básicamente el transporte automotor) se ha visto reducido en un 20 %.

**Ferrocarriles Metropolitanos de Pasajeros
Nivel tarifario**

Indice base diciembre de 1993 = 100

Año	Tren / IPC	Tren / Omnibus	Var Nominal %
1991	126.2	139.1	87%
1992	107.4	113.9	0%
1993	100.0	100.0	0%
1994	96.3	80.4	0%
1995	99.5	84.4	5%
1996	111.0	80.3	12%
1997	112.8	81.8	2%

Datos a diciembre de cada año
Fuente: INDEC

**Transporte Ferroviario Metropolitano de Pasajeros
Indicadores de Calidad.**

Miles de Trenes y %

Trenes	1995		1996		1997		6 meses 1998	
Programados	671	100%	738	100%	791	100%	410	100%
Corridos	650	97%	720	98%	782	99%	407	99%
Puntuales	609	91%	696	94%	757	96%	397	97%

Fuente: CNRT

Como se muestra asimismo en el cuadro de calidad, la cantidad de trenes corridos aumentó en estos años significativamente (11 % en 1996, 9 % en 1997). La participación de los ferrocarriles en el mercado creció del 9 % al 18 % (+ subtes del 6 % al 9 %).

En los dos casos, las modificaciones de precios y cantidad han llevado a un incremento del nivel de ingresos, lo que dada la magnitud de los costos fijos redundó en una mejora de los resultados operativos. Este incremento es fácil de ver en los ferrocarriles metropolitanos, pero sin embargo no resulta obvio (por la forma de las modificaciones tarifarias) para los servicios de carga. Teniendo en cuenta la distancia promedio de los envíos, se pueden estimar de todas formas los ingresos totales por servicios de carga de los concesionarios, que muestran en general un importante incremento.

**Transporte Ferroviario de Carga
Ingresos estimados por servicios de carga**
En millones de pesos

Línea	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ferrexpresso Pampeano S.A.	37.9	43.6	52.5	60.8	57.6	74.2
Nuevo Central Argentino S.A.	s.d.	52.7	62.4	60.4	67.7	87.0
Ferrosur Roca S.A.	s.d.	25.6	53.1	60.5	66.7	88.1
Buenos Aires al Pacífico San Martín S.A.	107	s.d.	26.3	87.5	88.4	96.9
Ferrocarril Mesopotámico General Urquiza S.A.	s.d.	3.2	27.2	33.1	27.1	25.4

Estimación propia en base a datos de CNRT

Una encuesta de opinión encargada por la Revista Mercado y realizada por el estudio E. Catterberg y Asociados revelaba a principios de 1992 que el 71% estaba de acuerdo con la privatización de los ferrocarriles.

IV. Desafíos pendientes en materia de regulación

IV.1 Convivencia de un mosaico de diseños de regulación

Del análisis de los casos surgen algunos elementos comunes pero es claro que hay diferencias importantes en el desempeño de las empresas reguladas. ¿A qué factores se pueden atribuir estas diferencias? ¿Qué se puede aprender de lo actuado y cómo se corrige el diseño en aquellos sectores donde tanto el accionar de los entes como el desempeño de las empresas puede ser mejorado?

Se señalan algunos de los factores que ayudan a explicar las diferencias en el desempeño de las empresas reguladas:

- a. **Diseño detallado de regulación:** La descentralización de decisiones sobre la forma de privatización dentro del seno del PEN, a través de cada Secretaría de área brindó un espacio para que ocurrieran las diferencias. En algunos casos es claro que se perdieron economías de alcance en la elaboración del diseño de la reformas, dado que entre distintas áreas problemas de regulación similares se enfocaron con criterios diferentes. La asignación de riesgos producto de las diferencias de diseño afectaron el desempeño empresario: las inversiones fueron mayores en aquellos sectores donde esta asignación estaba mejor definida y había menos chances para ejercer oportunismo (electricidad, telecomunicaciones y gas son en este sentido superiores a aguas, caminos y ferrocarriles)
- b. **Naturaleza de los conflictos sociales de los sectores:** Hay sectores en donde la visibilidad de los cambios de regulación es más alta cuando el cambio afecta a una gran masa de usuarios que a su vez despierta el interés político como votantes o adherentes circunstanciales de determinadas políticas partidarias. Así, por ejemplo, un ajuste de tarifas que afecta a los usuarios de transporte ferroviario de carga tiene mucha menos exposición que similar medida en el transporte ferroviario urbano del Gran Buenos Aires. Idénticas relaciones se pueden establecer para grupos de usuarios dentro de un mismo sector: el rebalanceo telefónico generó conflictos entre grupos de usuarios con intereses diferentes: residenciales urbanos versus comerciales y residenciales interurbanos. El peso mayoritario de los primeros y la coincidencia de intereses con los partidos políticos de oposición hizo que la medida fuese tan resistida. En el caso de aguas, el conflicto entre usuarios nuevos y existentes se resolvió a favor del grupo minoritario (nuevos) pero en este caso uno de los motivos fue que los mismos contaban con el apoyo político de la oposición, críticas que el gobierno quiso neutralizar. En este trabajo no se ha profundizado sobre las distintas capacidades de *lobby* empresario, sindical, proveedores y otros grupos, y cómo esto puede desbalancear los conflictos entre grupos de interés este trabajo, lo que podría constituir un punto para mayor análisis en investigaciones siguientes.
- c. **Capacidades administrativas de los entes:** No todos los entes han sido integrados con idoneidad técnica y profesional. Si bien no se ha avanzado sobre mediciones objetivas sobre las calificaciones que hacen que un ente tenga mayor capacidad que otro, se puede decir que en aquellos con reputación de tener mejor capacidades (gas y electricidad) el desempeño de las empresas reguladas ha sido mejor. Por ejemplo, si bien en las apariencias se exige idoneidad técnica en todos los casos, en el ETOSS no existió proceso de concurso público, procedimiento que tampoco se utilizó en varias de las

designaciones de la CNT/CNC. En cuanto a la independencia funcional del PEN, es curioso que mientras en teoría en el ENRE y ENARGAS las barreras de remoción al PEN son menores (sólo se requiere acto fundado) que en CNC (se requiere sumario previo) y ETOSS (causa justa y procedimiento del Reglamento de Investigaciones Disciplinarias en el caso de los funcionarios designados por el PEN), es en estas dos últimas donde las remociones han sido más frecuentes y más discrecionales.

- d. **Competencias jurisdiccionales de la regulación:** Dada la organización federal del país, hubo sectores donde el gobierno nacional no pudo ni promover reformas ni afectar el desempeño de empresas provinciales o municipales sujetas a regulación local a través de políticas de competencia y/o regulación nacional. El ejemplo más notable de estas diferencias son las distribuidoras provinciales de electricidad no privatizadas (sujetas a una celosa regulación local que no ha promovido competencia ni defendido los intereses del bienestar general) versus las de distribuidoras regionales de gas (sujetas a regulación nacional).

IV.2 Grado de intervención del Poder Legislativo: la idea del “Super-Ente”

El Congreso de la Nación ha mostrado constante preocupación por el nuevo rol del Estado en materia de regulaciones, presentándose numerosas iniciativas, desde los distintos bloques, tendientes a que el Poder Legislativo tenga un papel más activo en la regulación de servicios públicos. La más difundida de estas iniciativas ha sido la creación de un “Super-Ente”, que bajo la órbita del Congreso aglutinaría el control de todos los entes reguladores nacidos con las privatizaciones. En noviembre de 1997, a su vez, el Senado había aprobado un proyecto de ley por el que se creaba la Comisión Legislativa Nacional de las Regulaciones, proyecto no tratado aún en Diputados.

El argumento principal de los legisladores es que los entes reguladores son “controladores inofensivos” de los monopolios privatizados porque, entre otros motivos, su autoridad ha quedado debilitada por las decisiones previas orientadas a maximizar los objetivos políticos del gobierno, influenciados a su vez por velocidad e improvisación en que algunas de las privatizaciones tuvieron lugar¹³⁶. Se critica también que los entes reguladores son independientes entre sí generando inconsistencia de políticas, tal el caso de electricidad y gas, donde se dice que no hay compatibilidad de tareas de programación en el uso racional de la energía, planificación de la inversión, etc¹³⁷. Se cita al caso de Chile como un ejemplo exitoso donde un “Super-Ente” no tiene problemas de coordinación ni de *clearing* de información relevante, y donde además se impide la convergencia de intereses fruto de la sobre-especialización del funcionario.

La idea del “Superente” fue descartada por el Poder Ejecutivo sobre la base de la autoridad que ya tienen los entes existentes y con el argumento de que la separación de funciones mejora la especialización de sus integrantes.

Hay otros motivos por los cuales la idea de una sola agencia centralizada podría tener más inconvenientes que ventajas. Cabe preguntarse, ¿qué hace pensar que el Congreso, o un “Super-

¹³⁶ Baylac (1996).

¹³⁷ Aquí hay un error conceptual ya que estas funciones de coordinación y planificación (sólo a nivel de prospectiva sectorial y a título indicativo) para gas y electricidad están en la órbita de la Secretaría de Energía y no de los entes reguladores.

Ente” con dependencia legislativa tenga mejores atributos que el PEN para ejercer una acción que por definición es una función claramente de tipo administrativa? ¿Cómo imaginamos un debate en el seno del Congreso sobre si es más conveniente para la eficiencia de un régimen tarifario, aplicar un esquema de precios a la Ramsey o uno de tarifa en dos partes? ¿En cuánto tiempo se podrían tomar decisiones de regulación si están sujetas a los ritmos normales de aprobación parlamentaria? ¿No es suficiente la participación que le cabe al Congreso a través de la AGN, como órgano de supervisión y control de los entes reguladores?

En el 34° coloquio anual del Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA) los empresarios también rechazaron la idea del “Super-Ente” y expresaron su preocupación por el resurgimiento de viejas concepciones sobre el rol del Estado. Algunos opinaron, por ejemplo, que *“la percepción de que el Estado no es eficaz en su función reguladora es alentada por sectores que no aceptan el esquema económico instalado”* y que *“las audiencias públicas, si bien han servido para dar transparencia al funcionamiento de los entes, se usaron también para montar circos en contra del proceso privatizador”*.

IV.3 Participaciones de consumidores y provincias

Otro de los temas actualmente en discusión es el grado de participación que deberían tener los consumidores u organizaciones de consumidores, al igual que las jurisdicciones locales en los organismos encargados de la regulación.

Según Comadira (1997), el artículo 42 de la nueva Constitución no exige que los consumidores, usuarios y provincias interesadas tengan representantes en los directorios de los entes, pero sí que exista alguna forma de integración a estos organismos.

¿Cómo participan las provincias en las decisiones de los entes nacionales? En CNC y ENRE hay una participación a nivel de sus directorios a través de los nombramientos a sugerencia de los respectivos Consejos Federales donde están representadas las provincias. En la práctica, los directores nombrados por esta vía han ejercido un poder relativamente menor y no han ocupado cargos de presidencia o vicepresidencia.

En el ETOSS es el único caso donde hay participación de jurisdicción provincial y local, junto con la nacional. Cuatro de los seis directores corresponden a jurisdicciones distintas de la Nación y los mismos han ocupado posiciones de poder (inclusive la presidencia) dentro de este organismo. En el caso de ENARGAS existe cierta representación provincial a través de las delegaciones regionales.

¿Cómo participan actualmente los consumidores? Si bien no lo hacen con una representación institucional en los entes, en la práctica han participado principalmente a través de las audiencias públicas, que son obligatorias en los casos de gas y electricidad, han sido utilizadas en telecomunicaciones en reiteradas oportunidades y recientemente en forma experimental en el caso de aguas. En el ETOSS, a su vez, los consumidores participan a través de una comisión asesora ad honorem creada por el Decreto PEN 999/92 y en la CNC hay convenios para que las asociaciones de usuarios colaboren en la recepción de reclamos por deficiencias en el servicio.

La participación de consumidores en la conformación de los directorios de los entes, como suele sugerirse en algunos foros de discusión, no es una práctica utilizada en otros países, por la sencilla razón de que la función de los entes no apunta a defender exclusivamente los intereses de los

consumidores presentes, sino a objetivos más generales de bienestar social, que debería incluir por cierto un equilibrio intertemporal entre el bienestar de los consumidores presentes y los futuros, que no se encuentran representados en las asociaciones.

IV.4 Dinámica de la regulación: dilema entre flexibilidad o rigidez contractual

El mayor desafío actual en los temas de regulación es cómo lograr un equilibrio entre la flexibilidad requerida por la dinámica de la regulación y la rigidez que impone el respeto por los contratos, pliegos y condiciones originales (de *bidding parity*) donde hubo competencia por el mercado. La dinámica de la regulación requiere de flexibilidad para que los contratos puedan adaptarse a condiciones cambiantes, sean de origen tecnológico, de situaciones de mercado y/o de nuevas demandas solicitadas por el gobierno.

En Argentina, dadas las características de la reforma del Estado, las relaciones gobierno-empresas de infraestructura están signadas tanto por relaciones contractuales (*contract law*) como por regulaciones directas (regulación específica sectorial y general), y en algunos casos están alcanzadas por la política de defensa de la competencia (ej. mercados mayoristas de electricidad, gas).

Del análisis de este trabajo y del relevamiento realizado sobre la literatura se puede concluir que, en la gran mayoría de los casos, los contratos y pliegos de licitación tienen cláusulas que intentaron otorgar cierta flexibilidad para incorporar cambios contingentes a ocurrir en el futuro. Así se pueden encontrar previsiones por cambios exógenos a la empresa, como por ejemplo, posibles alteraciones en el tipo de cambio, modificaciones de alícuotas impositivas, introducción de medidas ambientales, etc. También hay condiciones que atemperan o cubren parte de los riesgos propios del mercado de la empresa regulada. Estos incluyen los derechos de exclusividad geográfica y/o de mercado, ciertas formas de barreras de entrada, cláusulas de *pass-through* de mercados de insumos, etc.

Sin embargo, como los contratos por definición son incompletos y no pueden prever todas las contingencias futuras, en determinadas ocasiones situaciones no previstas derivaron en la necesidad de adaptar el marco inicial, o lo que conoce como renegociaciones contractuales. Un buen ejemplo de estas contingencias no previstas que afectaron las condiciones iniciales contractuales fue la introducción de la Ley de Convertibilidad, que produjo una necesidad inmediata de renegociaciones en los contratos de caminos y telecomunicaciones.

Ahora bien, ¿son las contingencias futuras no previstas, dado el carácter incompleto de los contratos, las únicas causas de las renegociaciones contractuales observadas en Argentina? La respuesta parece ser negativa, dado que los hechos indican que en algunos casos las renegociaciones fueron fruto de un mal diseño de regulación inicial que provocó incentivos inadecuados (ejemplo: problema de la expansión en aguas) ya sea porque existieron zonas grises, confusas o incompletas o directamente por mala práctica en regulación. Investigar sobre la existencia o no de estos problemas de tipo *hold up* y cómo evitarlos en el futuro es un desafío importante en la agenda futura

Asimismo, también existieron intervenciones del gobierno (haciendo *bypass* de los entes) que alteraron las condiciones iniciales de la privatización, provocadas por conflictos entre partes, sea entre regulador-empresa o derivado de conflictos de intereses entre empresas reguladas de un mismo sector. Hay ilustraciones en este sentido en telecomunicaciones y en electricidad con los

temas relacionados a la transmisión. Parte de estas intervenciones se debe a que los mecanismos naturales de soluciones de conflictos, ya sean los especiales previstos en el contrato o los generales a través de la vía judiciales son ineficientes o ineficaces, o ambos. Esto sin duda constituye un ámbito de investigación institucional que debería ser extendido y profundizado a los efectos de poder perfeccionar los diseños de regulación actuales y por ende promover mejores desempeños empresarios en el área de infraestructura.

Referencias Bibliográficas

- Abdala, M.A. “Desregulación, privatización y regulación en el sector argentino de las telecomunicaciones” *Estudios* n° 63 – págs. 125-138. 1992.
- Abdala, M.A. “Precios, regulación e incentivos en la nueva actividad del transporte de energía eléctrica en Argentina”. *XXVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*. Tucumán: Noviembre 1993
- Abdala, M.A. “The Regulation of Newly Privatized Firms: An Illustration from Argentina” en Baer, W., y Birch, M., ed., Privatization in Latin America: New Roles for the Public and Private Sectors. Praeger. Westport, CT: 1994
- Abdala, M.A. “Transmission Pricing in Private-Owned Electricity Grids: An Illustration from the Argentine Electricity Pool” *XXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*. La Plata: Noviembre 1994.
- Abdala, M.A. y Conte Grand, M. “La renegociación del contrato de concesión de Aguas Argentinas” *Expe-Outlook* Año V, n° 48. Julio 1997.
- Abdala, M.A. “Welfare Effects of Buenos Aires’ Water and Sewerage Services Privatization” *XXXII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*. Bahía Blanca, agosto 1997.
- Abdala, M.A. “Cómo introducir mejoras de suma positiva en la regulación del mercado eléctrico argentino” *Expe-Outlook* Año VI, n° 50. Febrero 1998
- Abdala, M.A. y Chambouleyron, A. “Opciones de regulación para mecanismos descentralizados de inversión privada en transmisión eléctrica”. *XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*. Mendoza: Noviembre 1998.
- Alcazar, L. and Abdala, M. A. “Institutions, Politics, and Contracts: Private Sector Participation in Urban Water Supply: The Case of Aguas Argentinas Concession” forthcoming World Bank
- Arrufat, J.L. “Cuarta línea Comahue – Buenos Aires: enseñanzas regulatorias” *Expe-Outlook* Año V, n° 48. Julio 1997
- Artana, D., Navajas, F. y Urbiztondo, S. “Regulación, Organización e Incentivos. La Economía Política de los Servicios de Agua Potable. El Caso Argentino.” Mimeo FIEL. Julio de 1996
- Artana, D., Navajas, F. y Urbiztondo, S. ”Una evaluación de las decisiones del regulador del gas natural en la Argentina” Mimeo FIEL. Diciembre 1996
- Artana, D., Bour, E., Elías, V., Navajas, F. y Urbiztondo, S. “Las tarifas de transporte y distribución de gas natural en la Argentina. Evaluación del Informe NERA”, Mimeo FIEL. Junio 1997.

- Artana, D., Navajas, F. y Urbiztondo, S. "Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities: The Case of Argentina" Mimeo 1998.
- Banco Mundial, "Argentina. Reforma de las empresas provinciales de servicios públicos: problemas, desafíos y mejores prácticas". Informe 15063-AR de la misión residente argentina. Junio de 1996.
- Basco, J. y Givogri, C. "Situación actual y alternativas para el reordenamiento de las telecomunicaciones en la Argentina" *Estudios* n° 47. 1988
- Bastos, C. M. y Abdala, M.A. "Transformación del sector eléctrico argentino" Editorial Antártica. Santiago, 1993.
- Baylac, J. P. "Control y seguimiento legislativo sobre las privatizaciones" *Privatizaciones – Revista de la Auditoría General de la Nación* - año 1, n° 1. Diciembre 1996.
- Cabana, Guillermo "Sistemas de gestión en la red vial nacional" Mimeo, Dirección Nacional de Vialidad. 1998
- Cavallo, D., Cavallo, S. y Mondino, G. "Lecciones de la experiencia privatizadora argentina" *Estudios Año XX* n° 81. Abril/Junio 1997.
- Chambouleyron, A. y Novara, J. "La reestructuración tarifaria del servicio telefónico: Un análisis de las propuestas" *Novedades Económicas*. Noviembre-Diciembre de 1995.
- Chambouleyron, A. "La desregulación en telecomunicaciones: Un aporte al debate" *Novedades Económicas*. Febrero de 1996.
- Chambouleyron, A. "1999: ¿Se desregulan las telecomunicaciones?" *Novedades Económicas* Marzo/Abril 1998.
- Coase, R. "The New Institutional Economics" *American Economic Association Papers and Proceedings* Volume 88 n° 2. Mayo 1998.
- Coloma, G., Gerchunoff, P. y Schiappacasse, M.R. "Caso 1: Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel)" en Gerchunoff, P. ed. "Las Privatizaciones en Argentina (primera etapa)" Instituto Torcuato Di Tella, 1992.
- Comadira, J. "Aspectos jurídicos de la gestión de los entes reguladores" *Privatizaciones – Revista de la Auditoría General de la Nación* - año 2, n° 2. Abril 1997.
- Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios, ed. "La Regulación de los Servicios de Saneamiento". Agosto 1994.
- Crocker, K. y Masten, S. "Regulation and Administered Contracts Revisited: Lessons from Transaction-Cost Economics for Public Utility Regulation" *Journal of Regulatory Economics* Vol. 9, n° 1, Enero 1996.

Delfino, L. “La regenegociación del contrato de agua potable y desagües cloacales” Serie Notas n° 6, CECE. Agosto 1997.

Devoto, A. “Regulación y control del servicio de electricidad en Argentina” en Barrionuevo, A. y Lahera, E. Editores, “¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina” Eudeba, Buenos Aires: 1998.

Dirección Nacional de Vías Navegables “Puerto de Buenos Aires. Movimiento de Contenedores Beneficios Económicos” Informe 1998.

Dnes, A. “Franchising, Natural Monopoly and Privatization” en IEA ed., Regulators and the Market: An Assesment of the Growth of Regulation in the UK. London: IAE, 1991.

ENRE, “El informe eléctrico. Cinco años de regulación y control. 1993 – Abril 1998” Buenos Aires, 1998.

Estache, A. “Designing Regulatory Institutions for Infrastructure- Lessons from Argentina” *Public Policy for the Private Sector Notes*. The World Bank. N° 114, Mayo 1997

Estache, A. y Rodríguez Pardina, M. “Regulatory Lessons from Argentina’s Power Concessions” *Public Policy for the Private Sector Notes*. The World Bank. N° 92, Septiembre 1996

Estache, A. y Carbajo, J. “Designing Toll Road Concessions- Lessons from Argentina” *Public Policy for the Private Sector Notes*. The World Bank. N° 99, Diciembre 1996

Estache, A. y Martimort, D. “Transaction Costs Politics, Regulatory Institutions and Regulatory Outcomes” Mimeo presentado en el seminario Regulación Post-Privatización. La Experiencia de América Latina. Buenos Aires, Mayo 1998.

FLACSO 1998

Fiorina, M. “Legislative Choice of Regulatory Forums: Legal Process or Administrative Process?” *Public Choice* 1983.

García, R. “Esquema de Regulación en la Industria del Gas” *Privatizaciones* Año 2, n° 2. Abril de 1997.

General Accounting Office “GAO/AIMD-96-55 Privatization Practices in Argentina” Informe preparado por la GAO en respuesta a la solicitud del diputado estadounidense Scott Klug. Marzo de 1996.

Gerchunoff, P. y Visintini, A. “Privatizaciones en un Contexto de Inflación e Incertidumbre” en Porto, A., edit. Economía de las Empresas Públicas. Editorial Tesis, Buenos Aires: 1990

Gerchunoff, P. y Torre “.....” Mimeo, 1998

Goldberg, V. “Regulation and Administered Contracts” *Bell Journal of Economics* 1976 (pp.426-452).

- González Fraga, J. “Argentine Privatization in Retrospect” en Privatization of Public Enterprises in Latin America, ed. William Glade. International Center for Economic Growth, Institute of the Americas, and Center for US-Mexican Studies. San Francisco: 1991.
- Heller, W. y Mc Cubbins, M. “Political Institutions, Utility Regulation, and Economic Development in Argentina and Chile: The Case of Electricity” *Journal of Policy Reform*, 1997.
- Herrera, A. “La Revolución Tecnológica y la Telefonía Argentina” Editorial Legasa. Buenos Aires: 1989
- Hill, A. y Abdala, M. A. “Regulation, Institutions, and Commitment. Privatization and Regulation in the Argentine Telecommunications Sector” *World Bank Policy Research Working Paper* 1216. November 1993.
- IDIED (Instituto de Investigaciones en Economía y Dirección para el Desarrollo, Universidad Austral) “La Eficiencia de la Industria Portuaria de Santa Fe” Mimeo. Abril 1998
- Joskow, P. y Schmalensee, R. “Markets for Power” Cambridge: The MIT Press, 1983.
- Joskow, P. y Noll, R. “Regulation in Theory and Practice: An Overview” en Fromm, ed. Studies in Public Regulation. Cambridge: The MIT Press, 1981.
- Lalor, P. y García H. “Reshaping Power Markets- Lessons from Chile and Argentina” *Public Policy for the Private Sector Notes*. The World Bank. N° 85, Junio 1996
- Levy, B. y Spiller, P. “Regulations, Institutions, and Commitment in Telecommunications: A Comparative Analysis of Five Country Studies” World Bank mimeo. Abril 1993.
- Levy, B. y Spiller, P. Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies in Telecommunications. Cambridge University Press. London: 1996.
- Llanos, M. “....” *Revista Desarrollo Económico* 1998
- Marino, G. “La Privatización de ENTel –Empresa Nacional de Telecomunicaciones–” *Boletín Informativo Techint* # 265. Buenos Aires: 1991.
- Mattausch, C. “Evolución de la Regulación. Experiencias y Perspectivas” Mimeo. 1995.
- Molinelli, G. “Sobre la Selección de los Jueces: Una Disidencia. Nadie es Profeta en su Tierra” *Sentencia* Año I n° 5. Noviembre de 1992.
- Natale, A. 1993.
- Navajas, F. y Porto, A. “La Tarifa en Dos Partes Cuasi-Optima: Eficiencia, Equidad y Financiamiento” *El Trimestre Económico* (México) Vol. LVII (4) n° 223, 1990.

- Neder, A. E. “Determinación del factor X de eficiencia en la revisión quinquenal de tarifas de gas” *Expe-Outlook* Año V, n° 49. Octubre de 1997.
- Novara, J. “Precios internos y de exportación de gas natural y gas licuado de petróleo: ¿Diferenciación o discriminación de precios en el mercado interno? *Estudios* Año XX n° 83 – Octubre/Diciembre 1997.
- North, D. “Institutions, Institutional Change, and Economic Performance” Harvard University Press. Cambridge, MA, 1990
- Porto, A. y Navajas, F. “Tarifas Públicas y Distribución del Ingreso: Teoría y Medición Preliminar para la Argentina” *Revista de Análisis Económico*. ILADES/Georgetown University) Vol. 4 n° 2. Noviembre de 1989.
- Saleigh, S. y Tommasi, M. “Argentina’s Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction-Cost Theory of Politics” Mimeo presentado en la conferencia “Modernización y Desarrollo Institucional en la Argentina” PNUD, Buenos Aires, mayo 1998.
- Schoeters, M. y Válquez, C. “La interconexión entre las licenciatarias y las cooperativas telefónicas: ¿un pasado sin sustento y un futuro incierto? *Expe-Outlook* Año VI, n° 51. Agosto de 1998.
- Schvarzer, J. “El Proceso de Privatizaciones en la Argentina. Implicaciones preliminares sobre sus efectos en la gobernabilidad del sistema” CLACSO. Mayo de 1993
- Secretaría de Energía, Transporte y Comunicaciones “Propuesta de Reestructuración Tarifaria”. 1996.
- Shaikh, H. con Abdala, M.A., Kappaz, C., Lauter, P. y Visintini, A. “Argentina Privatization Program. A Review of Five Cases” Private Sector Development Department. The World Bank, 1996.
- Shirley, M. “Water Supply Reform in Latin America: A Tale of Four Cities” Mimeo presentado en el seminario Regulación Post-Privatización. La Experiencia de América Latina. Buenos Aires, Mayo 1998.
- Solanes, M. “La privatización de los servicios públicos de agua” *Revista de la CEPAL* n° 56. 1995.
- Spiller, P. y Viana Martorell, L. “How Should it be Done? Electricity Regulation in Argentina, Brazil, Uruguay and Chile” Mimeo. University of California, Berkeley. 1994.
- Spiller, P. “Regulatory Commitment and Utilities’ Privatization: Implications for Future Comparative Research” en Tommasi, M. y Saleigh S. ed. “La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones” Editorial ?. Buenos Aires, 1998.
- Spiller, P. y Torres, C. “Argentina’s Electricity Regulation: Its Performance, Credibility, and Options for the Future” Mimeo. 1996

Rausch, A. “La Regulación en la Argentina: Acerca de su Diseño e Implementación” Presentado en la conferencia sobre Post-Privatización en América Latina, PNUD – Gobierno Argentino. Marzo de 1995.

Tirole, J. (199x)

Thompson y Kopicki (1997)

Urbiztondo, S., Artana, D. y Navajas, F. “La Autonomía de los Entes Reguladores Argentinos: Agua y Cloacas, Gas Natural, Energía Eléctrica y Telecomunicaciones” *XXXII Reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política*. Bahía Blanca, Agosto 1997.

Williamson, O. The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press. 1985.

Williamson, O. “The Institutions of Governance” *American Economic Papers and Proceedings* Volumen 88, nº 2. Mayo 1998.

Willig, R. “Current and Forthcoming Argentine Regulatory Issues” Reporte al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de Argentina. Enero de 1995.

World Bank “Argentina’s Privatization Program. Experience, Issues, and Lessons” Washington, DC., 1993

World Bank “.....” (1995a) Ver referencia en Abdala, 97

World Bank “Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership” Oxford University Press. 1995b