

¿Productor y regulador? Un nuevo desafío para el Estado Argentino (2003-2009).

makon andrea y Rocca Mariela.

Cita:

makon andrea y Rocca Mariela (2010). *¿Productor y regulador? Un nuevo desafío para el Estado Argentino (2003-2009)*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/307>

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

ALACIP

Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario
28 - 30 de Julio de 2010, Buenos Aires, Argentina

Título: ¿Productor y regulador? Un nuevo desafío para el Estado Argentino (2003-2009).

Andrea Makón y Mariela Rocca**

Resumen

Desde el 2003 el Estado argentino ha retomado la gestión de algunas actividades empresarias que estuvieron a cargo del sector privado durante la década del noventa. Esta participación no sólo muestra una mayor intervención estatal, sino también las deficiencias y el agotamiento del esquema regulatorio implementado y del modelo de explotación establecido. Dada esta nueva situación, nos preguntamos: ¿cómo resuelve el Estado su condición de proveedor y a la vez de regulador? ¿Qué características posee la regulación de los servicios reestatizados? ¿De qué manera se desarrolla la participación estatal en el mercado?

Para responder a estas preguntas, se toman como fuente de información las leyes de presupuesto y de ejecución presupuestaria en el periodo 2003-2009; y la normativa que las regula. Luego se consideran dos nuevas empresas: Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA) y Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA). En la primera se parte de la rescisión contractual de un servicio concesionado, y en la otra de la creación de una nueva empresa en el sector energético. En ambos casos, se examinan las condiciones que determinaron su creación y sus respectivos desempeños empresarios, se evalúa el diseño regulatorio establecido y su funcionamiento, y a la vez la significación económica estatal en los dos sectores considerados. Una primera aproximación parece mostrarnos que este retorno empresarial del Estado no implicó un cambio sustancial de las condiciones existentes precedentemente.

En síntesis, este trabajo se propone aportar evidencia empírica sobre cómo funciona la regulación y participación estatal empresarial en sectores claves para el desarrollo y bienestar de la población.

**Lic. en Sociología (UBA), Doctoranda UNSAM y Lic. Ciencia en Política (UBA), Becaria Doctoral del Conicet respectivamente. Ambas integran el Programa de Sector Público y Reforma del Estado del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Introducción

Participación estatal empresaria

Contrariamente a lo ocurrido durante los noventa, a partir de 2003 es posible identificar una mayor participación del sector público en la economía. Esta intervención más activa puede ser reconocida principalmente –aunque no exclusivamente- a partir de la rescisión de las concesiones de algunos servicios públicos privatizados y su traspaso a manos estatales, la creación de nuevas empresas públicas, la posesión de acciones en diversas empresas privadas y el otorgamiento de subsidios a sectores económicos clave¹. Dado este contexto, es necesario indagar si se trata del inicio de un cambio estructural en el rol estatal o son medidas gubernamentales que forzosamente intentan saldar los resultados desfavorables que emergen producto del esquema privatizador implementado durante la década pasada.

Si se considera la renegociación de los contratos de los servicios públicos privatizados dispuesta por la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario², las decisiones tomadas no constituyeron una política uniforme. En la medida en que los consorcios privados pudieron mantener la prestación, el Estado no intervino directamente en la gestión de los servicios. Éstos conservaron las condiciones establecidas en la década del noventa sin que las mismas fueran puestas en discusión. En otros, debido a los problemas existentes en las empresas, la presencia estatal cobró relevancia a partir de reasumir las operaciones. En general, esos servicios fueron constituidos como sociedades anónimas con mayoría accionaria estatal. El recurso a la reestatización fue utilizado en última instancia ya que se buscaba que los consorcios privados continuasen con la prestación y que el Estado se hiciera cargo de las inversiones en infraestructura. Aun cuando se tornó más que necesario redefinir el rol estatal en esos servicios, y a la vez discutir las condiciones de regulación en aquellos que permanecían en manos privadas, las irregularidades y deficiencias de la regulación establecida no fueron resueltas.

Cinco fueron los contratos rescindidos: Correo Argentino S.A., tres líneas de ferrocarriles de pasajeros (Transportes Metropolitanos Gral. San Martín S.A., Belgrano Sur S.A., Roca S.A.) y AySA. Por fuera del proceso renegociador pero en el ámbito de las empresas privatizadas, en enero de 2004, se dio por terminada la concesión del espacio radioeléctrico operado por la empresa francesa Thales Spectrum, y sus funciones quedaron en la órbita de la Comisión Nacional de Comunicaciones; lo mismo ocurrió con Yacimientos Carboníferos Río Turbio. Tras disponerse la rescisión contractual en 2002, el Decreto N° 153/03 estableció que la intervención de esta empresa pasaría del ámbito de la Secretaría de Energía de la Nación al ámbito de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la Nación. Asimismo el astillero Talleres Navales Dársena Norte Sociedad Anónima, Comercial, Industrial y Naviera (TANDANOR S.A.C.I.yN.) que estaba siendo gestionado por sus trabajadores tras la

¹ Tales como electricidad, gas natural. Por otra parte, el congelamiento de precios se pudo establecer en base a una política de subsidios.

² Dada la situación de crisis social, política y económica que atravesaba la Argentina en los inicios de 2002, el gobierno a cargo de Eduardo Duhalde puso fin al régimen de Convertibilidad. Mediante esta Ley se estableció la pesificación de precios y tarifas, dejando sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste presentes en los contratos de la Administración Pública. El Poder Ejecutivo Nacional fue facultado para renegociar esos contratos, inclusive los de los servicios públicos privatizados. Se determinó el congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de esos contratos.

quiebra de la operadora privada, fue reestatizado en abril de 2007. El Ministerio de Defensa tomó posesión y efectuó las medidas necesarias para reorganizar los derechos que como accionista mayoritario tenía el Estado. Por otra parte, mediante la Ley N° 26.412 (septiembre de 2008) Aerolíneas Argentinas y Austral volvieron a manos estatales.

En lo que refiere a la creación de nuevas empresas, hacia mayo de 2003 se constituyó Líneas Aéreas Federales S.A. (LAFSA). El 40% de las acciones quedaron a cargo del Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública, igual porcentaje en manos del Ministerio de Economía y el 20% restante fue para la empresa estatal Intercargo. En el sector energético, mediante la Ley N° 25.943 se estableció ENARSA. Entre otras competencias, la compañía cuenta con la titularidad sobre los permisos de exploración y las concesiones de explotación de la totalidad de las áreas marítimas nacionales. Y en abril de 2006 se dispuso la constitución de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. AR-SAT (Ley N° 26.092). Esta compañía está compuesta por un 70% de acciones privadas, un 28% controlado por el Ministerio de Planificación y el 2% restante a cargo del Ministerio de Economía y Producción.

Finalmente, la participación estatal en empresas privadas se tradujo también en la compra de acciones. A través de ENARSA, el Estado suscribió el 25% de las acciones de la Compañía de Transporte de Energía de Alta Tensión (Transener S.A.). De esta manera, ENARSA adquirió una participación clave en la única empresa del país que realiza la transmisión de energía en alta y extra alta tensión, clave para la provisión de energía eléctrica. En este sector participa también en tres centrales generadoras (Central Térmica Güemes S.A. -7,75%- , Central Térmica Patagónica S.A. -13%- y Central Dique S.A. -49%-), una generadora hidroeléctrica (Piedra del Aguila S.A. -26%), en la Empresa de Transporte de Energía Eléctrica por Distribución Troncal de la Patagonia Sociedad Anónima (Transpa S.A.-6%-) y es socio mayoritario de las usinas térmicas Belgrano y San Martín. Por otra parte, tras absorber la deuda que poseía Aeropuertos Argentina 2000 por la suspensión del pago del canon, el Estado obtuvo el 20% de sus acciones. Asimismo, participa en un 55% en el paquete accionario de Terminal de Cargas Argentinas y en un 20% de Interbaires.

Por último, con la eliminación del sistema privado de pensiones y jubilaciones en noviembre de 2008, la Administración Nacional de Seguridad Social (Anses) quedó a cargo de las acciones que poseían las administradoras de fondos de pensiones y jubilaciones en diversas empresas privadas y reclamó su participación en el directorio de algunas de ellas³.

Condiciones jurídicas de conformación

Las nuevas empresas o aquellas reestatizadas fueron en su mayoría conformadas como sociedades anónimas. Esta figura fue cuestionada fundamentalmente por disponer que las empresas quedaban bajo la órbita del derecho privado (Ley N° 19.550). En consecuencia, no se les aplicarían las disposiciones de la Ley N° 19.549 de

³ Entre esas empresas pueden mencionarse Gas Natural Ban, Consultatio, Edenor, Cítricos San Miguel, Gas Cuyana, Banco Macro, Siderar, Telecom, TGS, Emdersa, Grupo Concesionario del Oeste, Supermercados La Anónima, Molinos Río de la Plata, Pampa Holding, Banco Galicia, Socoterm Américas, Solvay Indupa, Petrobras, Central Costanera, Camuzzi Gas Pampeana, Banco Patagonia, Aluar y Cementos Juan Minetti.

procedimientos administrativos, el Decreto N° 1023/01 sobre el régimen de contrataciones del Estado, la Ley N° 13.064 de obras públicas ni otras normas o controles propios del derecho administrativo.

Algunos legisladores y especialistas sostuvieron en momentos del debate parlamentario la importancia de constituir las bajo otra forma jurídica (tal como sociedades del Estado); ya que de esta manera no habría contradicciones entre la conformación de su capital, su función social y el derecho bajo el que se rigen. Asimismo, la constitución de estas sociedades con acciones intransferibles en manos del Estado tampoco se condice con el Art. 214 de la Ley N° 19.550 de sociedades anónimas donde se establece que “la transmisión de las acciones es libre. El estatuto puede limitar la transmisibilidad de las acciones nominativas o escriturales, sin que pueda importar la prohibición de su transferencia”. Por todos estos motivos, algunos legisladores señalaron la falta de transparencia y reducción de los controles que propiciaba la figura jurídica bajo la que se constituía las nuevas empresas.

Impacto presupuestario de las empresas públicas no financieras (EPNF)

Recapitulando entonces, durante el periodo considerado 2004-2009 se pasó de un total de 21 empresas con participación estatal mayoritaria en marcha⁴ y 8 en liquidación, a un total de 28 empresas y 4 en liquidación en 2009⁵. Por otra parte, se observa que a pesar del aumento en el número de empresas la incidencia presupuestaria de éstas no aumenta, si se consideran en relación a los recursos totales del Sector Público Nacional (0,2%)⁶ (Comunicados de Prensa del Proyecto del Presupuesto de la Administración Nacional 2005 y 2009).

Si se analizan en su conjunto se observa que recién en el 2007 el resultado financiero total resulta deficitario en \$ 370,64 millones. En este año se incorporaron la empresa reestatizada TANDANOR (Decreto N° 315/07) y se constituyó la empresa VENG S.A. (Vehículo Espacial Nueva Generación) mediante Ley 25.237. De todas formas, el déficit presupuestado de las EPNF de ese año había sido aún mayor (-821, 68 millones de pesos), y las empresas que marcan esa tendencia son principalmente NASA (Nucleoeléctrica Argentina S.A) e INdeR (Instituto Nacional de Reaseguros S.E.)⁷. La misma divergencia entre los presupuestado y el resultado del ejercicio se observa en relación a los años anteriores, con la diferencia que lo presupuestado fue de signo negativo y el resultado fue positivo. Finalmente, en los dos últimos años (2008 y 2009) se presupuestan valores altos de déficit financiero en el total de las EPNF.

⁴ En el 2004 se incorpora al universo de EPNF el Correo Oficial de la República Argentina. Del 2003 son Intercargo –empresa argentina de servicios de atención en tierra de aeronaves- y la línea aérea LAFSA. En 2005 se crea ENARSA, en 2006 AySA y AR-SAT –empresa argentina de soluciones satelitales S.A-; del 2007 son TANDANOR y VENG S.A. Finalmente, en el 2008 se constituyen la Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIF S.E.) y la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (OF S.E.).

⁵ Debe aclararse que la incidencia de las empresas públicas en liquidación resulta marginal tanto desde el punto de vista de los ingresos como de los gastos totales, la que a su vez disminuye a lo largo del periodo. En 2007 representan 0,37% de los recursos y 0,45% de los gastos (Fuente: Cuenta de inversión 2007. Comentarios a la Ejecución de Empresas Públicas. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía).

⁶ La Administración Nacional representa el 91,2%, otros Entes no empresariales el 6,2%, y los Fondos Fiduciarios 2,4% (Comunicado de Prensa del Proyecto del Presupuesto de la Administración Nacional 2009).

⁷ Fuente: Presupuesto 2007.

Desde el punto de vista de los ingresos y gastos, las empresas que revisten mayor importancia son ENARSA, AySA, Correo Oficial y NASA⁸. En 2009 ENARSA representa 31,1% de los ingresos totales EPNF y 25,4% del gasto total; AySA 17,6% de los ingresos y 22,8% de los gastos. Por su parte el porcentaje de incidencia en el ingreso total del Correo Oficial es 11,7% y de NASA es 10,8%, mientras que en términos del gasto es 10,5% y 15,9% respectivamente⁹. Por último, de acuerdo al presupuesto 2009, el resultado financiero de AySA y de NASA resulta negativo por efecto de los gastos de capital. Por el contrario, el presupuesto de ENARSA y Correo Oficial figura con superávit.

Análisis de casos

AGUA Y SANEAMIENTOS ARGENTINOS SOCIEDAD ANÓNIMA

Creación

Frente a la imposibilidad de arribar a un nuevo acuerdo contractual con Aguas Argentinas (AASA) o de encontrar nuevos inversores, el gobierno de Néstor Kirchner debió hacerse cargo del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires. El desinterés de AASA por continuar con la concesión no sólo se vinculó con posibles cambios en las condiciones del contrato (financiamiento, diseño y ejecución de obras en manos estatales) sino también con los desfavorables resultados económico-financieros registrados tras la caída de la Convertibilidad. A estas cuestiones se sumaron la decisión de sus accionistas extranjeros de avanzar firmemente en una demanda ante el Centro Internacional para Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI)¹⁰ y la reestructuración empresarial de Suez¹¹ a nivel internacional¹². Por otra parte, la deuda de AASA y la necesidad gubernamental de no aumentar las tarifas, afectaron negativamente una potencial transferencia a otros operadores¹³.

⁸ Le sigue en importancia TELAM (la Agencia Nacional de Noticias de la República Argentina), Ferrocarriles General Belgrano, Yacimientos Carboníferos Río Turbio, Lotería Nacional y el Sistema Nacional de Medios Públicos.

⁹ Fuente: Presupuesto 2009.

¹⁰ Los reclamos de AASA y sus accionistas extranjeros (con excepción de la Corporación Financiera Internacional) se vincularon principalmente con la ruptura, a partir de la crisis de 2001, del equilibrio económico-financiero y de las reglas que regulaban el contrato. Suez, Vivendi y Agbar fueron los accionistas que iniciaron una demanda ante ese tribunal, mientras que la Anglian Water Ld. efectuó su presentación ante la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI/UNICITRAL). Cabe aclarar que la demanda entablada por AASA fue retirada en febrero de 2006 y que continúa vigente aquella promovida por sus accionistas.

¹¹ Suez era la socia mayoritaria de AASA, con el 39,93% de las acciones.

¹² A la vez que Suez estaba replegando sus negocios en América Latina, había iniciado la conquista de nuevos mercados (China, Argelia y los países del Golfo Pérsico, entre otros) a partir de profundizar su diversificación hacia los sectores gasífero y eléctrico.

¹³ La potencial transferencia de la mayoría del paquete accionario de AASA a los fondos de inversión Fintech y Latin American Assets como los contactos con grupos empresarios locales – especialmente con Eurnekian-, no prosperaron. En el primer caso, esos fondos iban a entrar a la empresa controlando la mayor parte de las acciones, Suez mantendría una pequeña participación mientras que Agbar llevaría adelante las gestiones técnico-operativas. Sin embargo, el gobierno no iba a autorizar un ajuste tarifario del 20%, a modo de garantía para que se efectivizara el traspaso. Aun cuando el empresario Eurnekian estaba dispuesto a ingresar sin solicitar una recomposición tarifaria previa, la deuda de 600 millones de dólares y los resquemores de Suez respecto de la venta a una firma argentina, trabaron cualquier posible avance en las gestiones.

La renegociación culminó en marzo de 2006, cuando el gobierno dispuso mediante el Decreto N° 303/06 dar por terminada la concesión por culpa del concesionario, rescindiéndole el contrato a AASA. Alegando que la rescisión contractual se basó en la preservación de los intereses y la salud de los usuarios, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) buscó evitar que la medida fuera considerada un fracaso en la renegociación. Los incumplimientos considerados al momento de rescindir el contrato (exceso de nitratos e insuficiencia en el nivel de cobertura), habían estado presentes a la firma de un acta acuerdo en mayo de 2004. Sin embargo, sólo fueron considerados causales de rescisión cuando no existió otra alternativa respecto de la operatoria del servicio.

A través del Decreto N° 304/06 y su ratificación mediante la Ley N° 26.100 (mayo de 2006), se formalizó la creación de AySA. El 90% de las acciones quedó en manos del Estado (capital intransferible) y el 10% restante en poder de los trabajadores. Constituida como una sociedad anónima con control estatal, la nueva prestataria mantuvo el esquema empresario de su antecesora pues no se dispuso ningún tipo de subdivisión de la compañía. Conservó los activos de la concesión anterior e incorporó automáticamente a su planta a los trabajadores de AASA. Se estableció que las relaciones laborales con el personal se rigieran por la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo y los convenios colectivos de trabajo respectivos. En el organigrama funcional se dispuso que su desenvolvimiento y la aprobación de su plan de acción y presupuesto deberán ser supervisados por el Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS).

Bajo las normas y principios del derecho privado, no se le aplican las disposiciones que rigen para las Empresas del Estado. Esta situación fue observada por los legisladores opositores. En respuesta a este cuestionamiento el bloque oficialista señaló que con la creación de la ENARSA ya existía un antecedente respecto del régimen jurídico adoptado, y que éste no sólo otorgaría mayor fluidez operativa, sino que también permitía preservar la participación accionaria que el Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias poseía en AASA¹⁴. Señalaron también que AySA no quedaba excluida de controles sino que regirían aquellos previstos en la Ley N° 19.550 y los controles internos y externos que ejercen la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), dependiente del PEN y la Auditoría General de la Nación (AGN) que responde al Congreso Nacional (CN).

En síntesis, la creación de la nueva empresa no sólo mostró una mayor presencia estatal en el servicio, sino también las deficiencias y el agotamiento del esquema de gestión privada vigente desde los noventa. De acuerdo a lo enunciado por el Ministro de Planificación Federal, Julio De Vido, se iniciaba una nueva etapa en la que el carácter público y la importancia sanitaria del servicio serían revalorizados. En este contexto, la política regulatoria a implementar planteaba una serie de interrogantes en relación al modo en que el Estado ejercería su rol de proveedor y a la vez, regulador del servicio.

Desempeño de AySA

Aun cuando el análisis del desempeño de AySA posee ciertas limitaciones por el poco tiempo transcurrido y la falta de suficiente información disponible, resulta importante

¹⁴ El sindicato tenía a su cargo el 10% de las acciones en carácter de Propiedad Participada.

presentar algunas consideraciones preliminares. La situación de AASA para el año 2005 presentaba utilidades netas negativas, que ponían de manifiesto la profundización de las condiciones planteadas a partir de la devaluación. Los datos referidos a AySA mostraron para 2006 una recuperación de la situación económica-financiera (\$ 4.896.000), pero sin lograr superar las utilidades que presentara AASA en el 2004 (\$ 5.942.000). En el 2007 éstas registraron un valor muy inferior (\$ 162.000) que puede ser explicado a partir del incremento de los costos en más de un 50% (Cuadro N° 1) y el congelamiento tarifario vigente desde enero de 2002¹⁵. Para 2008, las utilidades netas presentaron un crecimiento del 72% respecto del año anterior (\$ 279.000) que se relaciona con las transferencias corrientes recibidas (\$ 86.668.000) (Cuadro N° 2) ya que el total de facturación por los servicios de agua potable y alcantarillado (Cuadro N° 4) descendió en un 9,5 % en relación al 2007. Asimismo, se presentó un incremento del saldo pendiente de cobro (\$ 4.728.000 más que en 2007), aunque con un descenso en la cantidad de cuentas que acumulaban deudas por servicios, de 550.799 a 530.128 casos.

A diciembre de 2008, las transferencias corrientes recibidas representaron el 31% de los ingresos totales de AySA (Cuadro N° 2) Con este aporte evitó una pérdida de \$ 86.388.000, puesto que sus ingresos de operación sólo alcanzaban a cubrir el 75% de sus gastos. Teniendo en cuenta que los datos obtenidos para 2009 alcanzan a septiembre, se pudo apreciar que en relación a 2008, el peso de las transferencias pasó del 31% a representar el 37% de los ingresos totales. Sin embargo, esto no evitó un resultado económico negativo (\$ - 15.811.000) para el período, pues los ingresos de operación presentaron un descenso de 7 puntos respecto de su participación en el total de ingresos corrientes (61%). Los gastos de operación sólo pudieron ser cubiertos en un 60% por los ingresos de operación.

Tal como se consigna en el Cuadro N° 3 las transferencias de capital fueron incrementándose en el período 2006-2008, registrando para este último año un valor más de veinte veces mayor que el monto dispuesto al inicio de la gestión pública. De esta manera, la totalidad de las obras han sido efectuadas exclusivamente con estos aportes transferidos. A septiembre de 2009, puede verse que las inversiones realizadas (\$ 191.817.000) estaban superando los ingresos de capital por un monto de \$ 54.403.000.

¹⁵ A esa fecha el valor de la factura media era de 27, 40 \$.

Cuadro N° 1
Estados de resultados
Agua y Saneamientos Argentinos S.A., 2006-2008
(en miles de pesos, a valores constantes*)

	2006	2007	2008
Ventas netas	168.357	204.214	183.482
Costos operativos brutos	140.795	216.645	266.036
Costos operativos netos	139.865	212.947	260.657
EBITDA** /ganancia (pérdida)	10.466	-2.974	-78.621
EBIT*** /ganancia (pérdida)	2.697	-5.284	-88.137
Resultado antes de los impuestos	5.025	75	-86.304
Resultado neto	4.896	162	279

*IPIM base 1993= 100

**Earnings Before Interests, Tax, Depreciation and Amortization (Utilidades antes de los intereses financieros, impuestos, depreciación y de amortización).

***Earnings Before Interest and Tax (Utilidades antes de intereses e impuestos).

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006, 2007 y 2008.

Cuadro N° 2
Cuenta corriente
Agua y Saneamientos Argentinos S.A., 2006- septiembre 2009
(en miles de pesos, a valores constantes* y porcentajes)

Cuenta corriente /Año	2006	2007	2008	%	Sept. 2009	%
Ingresos corrientes [A]	179.076	223.897	281.851	100	216.131	100
Ingresos de operación	177.148	219.011	190.953	68	132.033	61
Ingresos de la propiedad	1.928	4.887	4.231	2	4.201	1,9
Transferencias corrientes	0	0	86.668	31	79.891	37
Otros ingresos corrientes	0	0	0	0	0	0
Gastos corrientes [B]	174.180	223.735	281.572	100	231.942	100
Gastos de operación	157.583	209.226	255.074	91	219.598	95
Personal	65.866	90.047	106.556	38	94.546	41
Bienes y servicios	81.304	109.856	138.387	49	117.747	51
Transferencias	0	0	0	0	0	0
Otros gastos de operación	10.414	9.323	10.131	4	7.305	3,1
Gastos ajenos a la operación	16.596	14.509	26.499	9	12.343	5,3
Intereses internos	0	0	0	0	0	0
Intereses externos	0	0	0	0	0	0
Transferencias	0	0	0	0	0	0
Impuestos directos	6.950	10.949	12.415	4	9.548	4,1
Otros	9.647	3.560	14.083	5	2.795	1,2
Resultado Económico [C=A-B]	4.896	162	279	\	-15.811	\

*IPIM base 1993= 100

Fuente: Elaboración propia en base a Ejecución presupuestaria AySA.

Disponible en: www.eras.gov.ar/info-tecnica-eco_fin_aysa.asp

Cuadro N° 3
Cuenta de capital
Agua y Saneamientos Argentinos S.A., 2006- septiembre 2009
(en miles de pesos, a valores constantes*)

Cuenta de capital /Año	2006	2007	2008	Sept. 2009
Ingresos de capital [D]	9.151	71.043	188.501	137.414
Recursos propios	184	625	-723	463
Otros ingresos corrientes	8.966	70.418	189.224	136.951
Gastos de capital [E]	13.646	70.864	166.208	192.184
Inversión	12.484	69.988	164.801	191.817
Otros gastos de capital	1.163	876	1.407	368
Resultado Económico [C]	4.896	162	279	-15.811
Resultado Financiero [F=C+D-E]	401	341	22.572	-70.581

*IPIM base 1993= 100

Fuente: Elaboración propia en base a Ejecución presupuestaria AySA.

Disponible en: www.eras.gov.ar/info-tecnica-eco_fin_aysa.asp

Cuadro N° 4
Facturación total por servicio de agua potable y/o alcantarillado, facturación pendiente de cobro y cantidad de cuentas que acumulan deuda por servicios, Agua y Saneamientos Argentinos S.A., 2006-2008
(en miles de pesos, a valores constantes*/cantidad de casos)

	Año		
	2006	2007	2008
Facturación total agua potable y alcantarillado	177.148	210.902	190.953
Facturación pendiente de cobro	27.016	35.604	40.332
Cuentas por cobrar (cant. casos)	369.459	550.799	530.128

*IPIM base 1993= 100

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006, 2007 y 2008.

En lo que refiere al nivel de endeudamiento sobre el patrimonio neto, este pasó de 150 % en 2006 a 100,3% en 2008. En cuanto a la rentabilidad empresarial, se registró en 2008 una importante disminución de los valores dados en 2006. Las utilidades en relación a las ventas pasaron de 3% al 0,15%, mientras que en relación al patrimonio neto registraron otro importante descenso, del 8% al 0,09%. Esto se ubica en el marco que se describiera respecto del aporte constante y en aumento de transferencias a falta de recursos propios suficientes para cubrir su operatoria.

Pasando a las cuestiones vinculadas con la prestación, en materia de cobertura del servicio de agua potable, el déficit total existente al momento de la rescisión era del 16% (1.500.000 habitantes) y del 36% (3.500.000 habitantes) para los desagües cloacales. A fin de atender esta situación, mediante la implementación del Plan Director de Saneamiento 2006-2020, AySA se propuso alcanzar, para el 2011, el 100% de cobertura en el servicio de agua y el 80% en los desagües cloacales. En el período 2012-2020 se prevé mantener la cobertura total de agua y alcanzar el 95% respecto de

las cloacas. Si bien debido al tiempo transcurrido desde que se inició la gestión estatal del servicio, no se registraron aumentos significativos en la cobertura, se presenta una evolución ascendente en el número de usuarios incorporados a las prestaciones. Si se compara el total de unidades funcionales a diciembre de 2005 con el total existente en diciembre de 2008, para el servicio de agua potable se presentó un incremento del 4%, mientras que en relación a los desagües cloacales alcanzó menos de la mitad de ese valor (1,8%). En relación a los beneficiarios del programa de tarifa social, en 2006, el total de usuarios incorporados fue de 114.646, mientras que en 2007, ascendió a 118.953 y en 2008 disminuyó a 101.153 usuarios. Cabe agregar que para este programa, se destinaron anualmente 4 millones de pesos (Informes al usuario: 2006, 2007 y 2008).

Respecto a las inversiones, puede verse en el Cuadro N° 5 que durante el segundo año de gestión de AySA, no sólo hubo un importante aumento en la inversión presupuestada sino que también se llegó a ejecutar casi el total de las mismas, cuando en 2006, se había alcanzado apenas un poco más de la mitad. Para 2008 la empresa no presentó datos respecto de la inversión presupuestada, por lo que no pudo medirse el nivel de cumplimiento alcanzado¹⁶. Sólo es posible señalar que respecto de 2007 la inversión ejecutada creció en un 135%. Como ya se refiriera, esto se vinculó con el alto nivel de transferencias estatales aportadas para ese mismo año.

Cuadro N° 5
Inversión presupuestada y ejecutada
Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006- 2008
(en miles de pesos, a valores constantes* y en porcentajes)

	2006	2007	2008
Inversión Presupuestada	20.955	71.722	s/d
Inversión Ejecutada	10.559	69.994	164.830
% de ejecución de las inversiones	50,4%	97,6%	s/d

*IPIM base 1993= 100

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006, 2007 y 2008.

En síntesis, si bien los datos analizados mostraron buenos resultados en ciertos aspectos del desempeño de AySA, es preciso observar que la empresa no está cubriendo el total de sus gastos corrientes con ingresos propios y que las obras realizadas hasta el momento se solventaron exclusivamente con transferencias del Estado Nacional. Esta participación estatal directa parece mostrar un importante compromiso con el desarrollo sanitario, máxime si se consideran los altos incumplimientos de AASA en materia de inversiones. Sin embargo, este esquema puede presentar problemas en el mediano y largo plazo, por lo que se deberá buscar la mejor manera de readecuar el retraso tarifario y así ir disminuyendo paulatinamente la centralidad de esos aportes. Más allá de tener en cuenta la protección de los sectores más vulnerables a la hora de planificar futuros aumentos tarifarios, deben generarse también cambios en los criterios de tarifación a fin de incentivar una mayor racionalidad en el uso del recurso.

¹⁶ Esta dificultad se vincula con la falta de un contrato de concesión donde estén claramente especificadas las metas de inversión y los plazos en los que deben cumplirse.

Nuevo marco regulatorio del servicio de agua potable y saneamiento

Efectuado el traspaso a la órbita estatal, mediante la Ley N° 26.221 (febrero de 2007) se dispuso el nuevo marco regulatorio que ratificó la responsabilidad estatal en el suministro, mantenimiento y expansión del servicio. Aun cuando este marco fue establecido por ley y no por decreto, su presentación y tratamiento legislativo deben ser observados. El PEN buscó con urgencia su aprobación (no existieron instancias de consulta ni de participación de los usuarios) y fue escaso el debate legislativo. A fines de diciembre de 2006, a sólo dos semanas de su ingreso, el proyecto ya había sido aprobado en el Senado mediante 32 votos a favor y 13 en contra. Los diputados de la oposición lograron frenar su aprobación no dando quórum para sesionar. A inicios de 2007, el proyecto fue finalmente aprobado tras 45 minutos de debate con 133 votos por la afirmativa y 75 por la negativa.

En lo referido a la conceptualización del servicio, reconoció el carácter de derecho humano del acceso al agua y estableció como fundamentos rectores de la prestación, los principios de eficiencia y equidad, debiendo ser concebidos complementariamente y no de manera excluyente. Respecto de los objetivos dispuestos, se incorporaron a los del marco regulatorio precedente, la necesidad de llevar adelante una prestación eficiente, de garantizar tarifas razonables y equitativas y de concientizar a la población respecto de la importancia de la preservación del agua como recurso.

Puntualmente, en relación a las autoridades con competencia en el marco regulatorio, se dispuso que el MPFIPyS, mediante la actuación de la Secretaría de Obras Públicas (SOP), sea responsable del dictado de las normas aclaratorias y complementarias, de la aprobación de los planes de acción, del presupuesto, y de intervenir en todos los actos previstos en las normas aplicables, en el marco regulatorio y en el contrato de concesión. Debe suscribir este contrato con AySA y dictar las normas necesarias para cumplir con lo establecido por el marco regulatorio.

La Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), en su carácter de autoridad de aplicación, está a cargo del establecimiento de las políticas relativas al servicio y debe ejercer el poder de policía, regulación y control sobre el mismo. Entre otras cuestiones, tiene que: a) cumplir y hacer cumplir el marco regulatorio y el contrato de concesión, b) establecer las tarifas, c) aprobar los planes confeccionados por AySA (previa intervención de la agencia de planificación), d) expedirse en relación a los informes anuales de la empresa, teniendo en cuenta la opinión del ente regulador y la agencia, y e) verificar la procedencia de las revisiones tarifarias y ajustes de los planes de acción (Art. N° 21).

Al considerar ciertos aspectos del diseño de las nuevas agencias puede señalarse que el cambio que debía haberse presentado no se concretó. Disuelto el ETOSS, se creó el ERAS como un organismo autárquico con capacidad de derecho público y privado. Sin embargo, al ser conformado en el ámbito del MPFIPyS su desenvolvimiento como órgano independiente se encuentra limitado.

A diferencia de las facultades y obligaciones que poseía el ETOSS¹⁷, al ERAS sólo le caben funciones de control. Acorde a lo planteado en su misión, tiene a su cargo los controles relativos a los niveles de calidad del servicio, la contabilidad regulatoria y la realización del *benchmarking*. Tal como se señalara, el establecimiento de las tarifas y la fijación y modificación de las metas de expansión del servicio fueron asumidas por la SSRH. Las sanciones que puede aplicar el ERAS, sólo se circunscriben a la amonestación de los directivos o gerentes de la empresa y no sobre AySA en su conjunto. Ese tipo de sanciones quedan a cargo de la mencionada subsecretaría.

La composición del nuevo ente mantiene la representación tripartita que tuviera el ETOSS, aunque ha disminuido a la mitad la cantidad de representantes que cada jurisdicción tiene en el Directorio -de dos pasó a uno-. La duración de sus mandatos se redujo de 6 a 4 años, pero se mantuvo la posibilidad de que pudieran ser reelegidos por una única vez. La designación de los tres miembros la realiza el PEN, uno de manera directa y los dos restantes por recomendación de los Poderes Ejecutivos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires. Este modo de designación sin concurso público, le resta independencia al organismo pues se generan compromisos políticos con las autoridades de las jurisdicciones, que pueden interferir el desarrollo de la gestión. A esta situación se suma que, a diferencia del carácter rotativo que tenía la presidencia del ETOSS, el presidente del ERAS, es designado y removido también por el PEN. “Las autoridades del Ente Regulador serán elegidas entre los miembros del Directorio, salvo el Presidente que será designado por el Poder Ejecutivo Nacional” (Art. N° 45). Desde la técnica regulatoria esto concita cuestionamientos debido a la dependencia que genera respecto del PEN pero, desde el punto de vista político, aseguró que la presidencia se mantuviera afín a sus disposiciones.

En la conformación del ERAS no se propició un esquema de participación de los usuarios más amplio del que hubiera con anterioridad. Por el contrario, existe un retroceso pues al quedar el ente sin las facultades para establecer el esquema tarifario y/o las metas de expansión del servicio, no se precisa por ejemplo, en qué circunstancias deberían desarrollarse las audiencias públicas para modificar dichas cuestiones sustanciales. Este instrumento de participación sólo es referido cuando se definen las facultades del ente (debe “establecer los procedimientos [...] de audiencia pública cuando estuviera prevista”) y al establecer las funciones del Defensor del Usuario¹⁸.

El régimen de controles dispuesto establece cuatro tipos (Art. N° 43): a) de auditoria y legalidad a cargo de la SIGEN, b) de anticorrupción por parte de la Oficina Anticorrupción, c) de defensa de los usuarios, ejercida por el Defensor del Pueblo, quien puede solicitar la inclusión de temas en las reuniones del Directorio, y d) de gestión y patrimonial a cargo de la SIGEN y de la AGN.

Su financiamiento, al igual que el del ETOSS, depende de un porcentaje fijo de la facturación (2,67%). Se incluyen también como fuentes de recursos: a) el importe de los

¹⁷ Art. N° 17. Facultades y Obligaciones del ETOSS: “Aprobar los planes de mejoras expansión del servicio en el área de Concesión.” “Aprobar los cuadros tarifarios y precios de los servicios que preste el Concesionario” (Decreto N° 999/92-Marco Regulatorio AASA).

¹⁸ El Defensor del Usuario, único cargo para el que se dispuso la elección mediante concurso público, tiene por función “representar institucionalmente los intereses de los usuarios en las audiencias públicas, así como en cuestiones contenciosas o de procedimientos administrativos en las que el ente regulador sea parte y los derechos de los usuarios pudieran estar afectados por la decisión” (Art. N° 54).

derechos de inspección y retribuciones similares que establezca por los servicios especiales que preste, aprobados por el MPFIPyS, b) subsidios, donaciones y legados y c) cualquier otro ingreso establecido normas especiales (Art. N° 50).

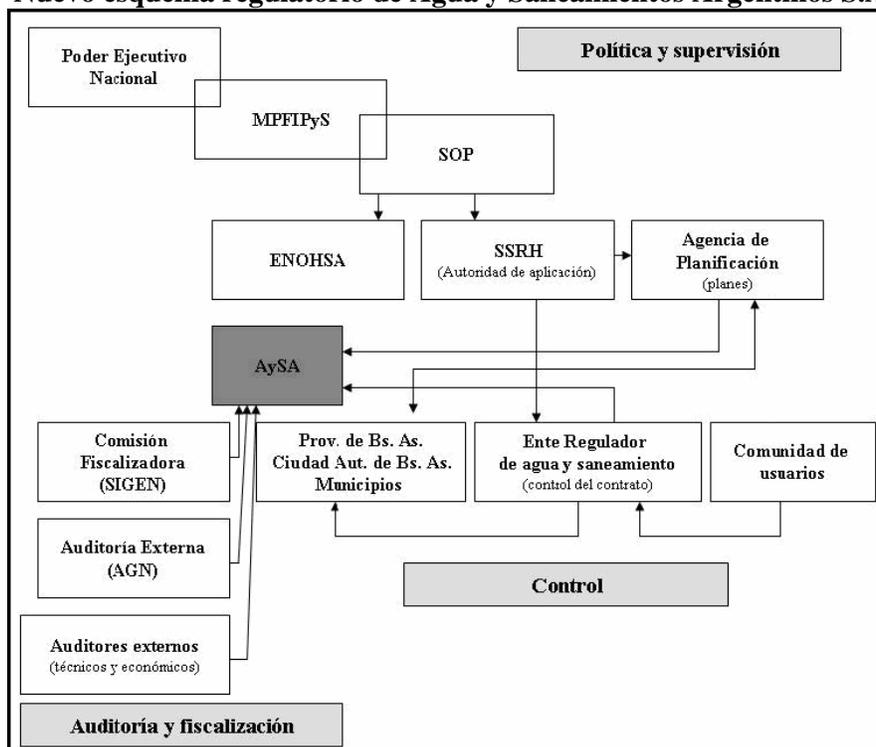
El nuevo diseño regulatorio dispuso también la conformación de otro organismo, la Agencia de Planificación (APLA). Al igual que el ERAS, fue constituida como entidad autárquica con capacidad de derecho público y privado. Esta condición puede verse vulnerada ya que la presidencia de su Directorio es desempeñada por el Subsecretario de Recursos Hídricos. Éste no sólo ejerce la representación legal, sino que su voto vale doble en caso de producirse un empate. Dado su carácter tripartito jurisdiccional, el Directorio también está integrado por tres miembros. Uno de ellos, como se señala, es el Subsecretario de Recursos Hídricos y los dos restantes son elegidos por el PEN a propuesta de los gobiernos de los distritos involucrados. Excepto por el Presidente, los mandatos de los otros integrantes son de cuatro años con la posibilidad de ser renovados por un período más.

La función de la APLA consiste en “[coordinar] la planificación de las obras de expansión y mejoramiento del servicio”. Esto incluye el “control de los proyectos, el desarrollo de las obras, los estudios de impacto ambiental, los planes, su comunicación y el establecimiento de las metas de calidad”. Debe también aprobar “la solicitud de las obras de expansión, proporcionar o facilitar a la población acceso a la información, proyectar y disponer la realización de obras de expansión [...] y, en general, intervenir en todas las cuestiones de carácter técnico u operativo que incidan en los planes de acción” (Art. N° 23).

Los recursos para cubrir los costos de funcionamiento de esta agencia se obtienen, como se dispuso para el ERAS, del mismo porcentaje fijo (2,67%) que debe ser repartido entre ambos organismos y de otras posibles fuentes (importes de derecho de inspección, subsidios, donaciones, etc). Por otra parte, se estableció que el control de gestión y patrimonial quedara a cargo de la AGN y la SIGEN. Esta última también ejerce sus acciones en lo referido a los controles de auditoría y legalidad. A pesar de que por su función (establecimiento y modificación de la metas de expansión del servicio) sería más que necesaria la participación de los usuarios, la APLA carece de toda instancia participativa.

En el nuevo esquema regulatorio pueden distinguirse tres ámbitos de acción (Cuadro N° 6): 1) el de política y supervisión, 2) el de control y 3) el de auditoría y fiscalización. El primero está integrado por el MPFIPyS, la SOP, que se desempeña como autoridad funcional entre el concedente y el concesionario y la SSRH. En materia de control se encuentran la APLA y el ERAS. En el ámbito de auditoría y fiscalización, se dispuso la conformación de una Comisión Fiscalizadora, integrada por el Estado Nacional (dos representantes de la SIGEN y uno del Programa de Participación Accionaria – trabajadores). Quedando la auditoría externa en manos de la AGN y de un grupo de auditores externos, técnicos y económicos (Plan de Saneamiento de AySA, 2006: 6).

Cuadro N° 6
Nuevo esquema regulatorio de Agua y Saneamientos Argentinos S.A.



Fuente: Plan de Saneamiento de AySA (2006-2020). Acceso universal a los servicios para millones de argentinos, p.6.

Este régimen de múltiples autoridades formales dispuesto pone en relieve la problemática de la “fragmentación regulatoria”. No sólo se presentan superposiciones en las facultades y funciones de los organismos y entes diseñados, sino que se tiende a la centralización de competencias en las autoridades de la administración central, particularmente en la figura del Ministro de Planificación Federal. Al poseer autoridad sobre la propiedad, la concesión, la planificación, la operación, la regulación y el control del servicio, los organismos creados quedan, en la práctica, sin capacidad efectiva para ejercer las funciones que le fueran asignadas.

Con el marco regulatorio establecido se readaptó formalmente el esquema anterior pero a la vez, en los hechos, se lo despojó de contenido. Resulta por lo menos paradójica la creación de un organismo y su denominación como ente regulador, cuando sus funciones se reducen exclusivamente a tareas de control y se dispone en la autoridad de aplicación el ejercicio de la regulación. La duplicación de la estructura (ERAS y APLA) con el mismo presupuesto que el ETOSS¹⁹, torna inviable el funcionamiento del ERAS a causa del desfinanciamiento. Para cubrir su déficit presupuestario este organismo debe solicitar aportes al MPFIPyS, que en algunos casos, son remitidos a través de AySA. El vaciamiento que sufre ese organismo no sólo se ha dado en términos monetarios y físicos, sino también respecto del personal. Desde 2003, se redujo la cantidad de agentes

¹⁹ Al inicio de su gestión, el presupuesto del ETOSS rondaba en los 6,5 millones de dólares, llegando a 12 millones en 2001 y tras la devaluación alcanzó a poco más de 4 millones (Ordoqui Urceley 2007: 51). Con las tarifas congeladas desde 2002, el monto repartido entre ambos organismos se ha mantenido en aquel último valor.

y se fueron desmantelando los equipos técnicos, por lo que inevitablemente se afectó la dinámica de trabajo²⁰.

El control a AySA encuentra importantes limitaciones también ante la ausencia de un contrato de concesión. De acuerdo con lo previsto en el Art. N° 2 del Decreto N° 763/07, el MPFIPyS debía suscribirlo en un plazo máximo de treinta días de la entrada en vigencia de ese decreto. Sin embargo, dicho plazo venció en agosto de 2007 y aún sigue sin ser firmado. Ante la falta de este instrumento, el Ministerio no ha designado a los auditores técnicos y contables, tal como lo dispone el marco regulatorio. En este sentido, la información presentada por la empresa no está siendo auditada y seguirá en esa condición hasta que el contrato sea firmado. Por otra parte, la intervención del ERAS en relación al presupuesto de AySA, se da formalmente desde 2008 (con anterioridad no se los enviaban) y se le solicita que se expida, en un plazo breve, sobre lo que ya fue aprobado por el CN. Su participación queda reducida así a un mero trámite. Incumpliendo con el marco regulatorio, la empresa reiteradamente eludió al ente respecto de la entrega de información financiera que, por el contrario, enviaba a la SSRH. Al carecer ésta de capacidad técnica para analizarla, la remitió al ERAS y de este modo comenzó a recibirla.

Como ya se planteara, la participación de los usuarios quedó relativizada. Al igual que sucediera durante la gestión privada, el marco regulatorio estableció que la elaboración del “Reglamento de Usuarios” recayera sobre la empresa y no en el ente de control y las asociaciones de usuarios. Asimismo, el accionar de éstas quedó circunscripto exclusivamente a la órbita del ERAS (Sindicatura de Usuarios), sin otorgarles atribuciones en la APLA, por lo que fueron excluidas de la planificación de las obras de expansión.

En suma, podría haberse esperado que, al emanar la autoridad de las nuevas agencias de control de una ley y no de un decreto, la injerencia del PEN en ambas fuera menor o nula, atendiendo a sus respectivas misiones y funciones. Sin embargo, no sólo la aprobación legislativa presentó irregularidades (premura en su tratamiento, escaso debate y nula participación de los usuarios) sino que el diseño establecido los vincula directamente a la voluntad política del PEN. Como se señalara, en el caso del ERAS, los tres integrantes del directorio son nombrados por el PEN (dos de ellos a sugerencia de los Ejecutivos de las otras jurisdicciones) y la presidencia ya no es rotativa sino que recae en el director que representa al Estado Nacional. En la APLA, este cargo lo ocupa el Subsecretario de Recursos Hídricos y los dos miembros restantes del Directorio son también designados por el PEN, con la anuencia de las autoridades de la Ciudad y Provincia de Buenos Aires.

Aun cuando el marco regulatorio dispuso que la empresa debía brindar amplia información respecto de sus actividades, AySA fue reticente en la entrega de ésta al ERAS y a la sociedad en general. Su accionar dificultó el desenvolviendo de dicho ente pues, a la ausencia de un contrato de concesión se agregó la falta de datos claves respecto del desempeño empresario.

La “fragmentación regulatoria” del nuevo esquema resulta funcional a las falencias que éste presenta en materia de regulación y control, dada la centralización de atribuciones

²⁰ Si se comparan las dotaciones del ERAS y la APLA con la del ETOSS, la reducción fue de alrededor del 20%.

en el PEN. A raíz de esta concentración de funciones, la regulación del servicio adquirió formalmente mayor cercanía al poder político y con ello, una mayor discrecionalidad. Si bien parecería que no existe escisión entre el rol de productor y regulador, esto no está totalmente definido. ¿Por qué crear dos organismos de control con restricciones de diseño y de funcionamiento efectivo, si en este nuevo esquema son *per se* irrelevantes? El pensar que constituyen “una mera formalidad a cumplir” no agota el interrogante sino que lo profundiza -¿dentro de qué esquema hay que cumplirlo?- y pone fundamentalmente de relieve la inexistencia de una clara estrategia regulatoria.

EMPRESA ENERGÍA ARGENTINA SOCIEDAD ANÓNIMA

Contexto de su creación

La creación de la empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), cuyo accionista controlante es el Estado Nacional, se realizó junto a otras medidas encaminadas a normalizar y regularizar el sector luego de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, y bajo una situación de “crisis energética”. En conjunto, las medidas adoptadas se tradujeron en resoluciones vinculadas a la producción y comercialización de la producción de petróleo y gas y sus derivados, y en negociaciones con las empresas encargadas del transporte y distribución gas y energía eléctrica.

Luego de la administración Menem (1989-1999), el sistema energético nacional (petróleo, gas y energía eléctrica) quedó completamente privatizado, a la vez que se tendió a la desintegración vertical de los distintos subsectores que lo componen. Por otra parte, se desreguló la producción de petróleo y gas, manteniendo la regulación en la provisión de los servicios de distribución y transporte de energía eléctrica y de gas (Ley Nacional N° 24.065 y Ley Nacional N° 24.076 respectivamente)²¹. Este paquete de medidas significó una transformación radical del modelo de explotación e intervención del Estado anterior, asociado a su participación a través de empresas bajo su propiedad y bajo condiciones monopólicas y casi monopólicas. Bajo la administración Kirchner (2003-2007) la situación energética nacional emergió como una cuestión socialmente problematizada, ante la evidencia de dificultades concretas para garantizar las condiciones de abastecimiento interno en un contexto de crecimiento económico. De este modo, se generaron las condiciones para la introducción de ciertas innovaciones en las políticas hacia el sector.

Si se considera el periodo 1996-2008, se observa a partir de los años 1998-1999 una disminución progresiva del volumen de las reservas comprobadas y de la producción de petróleo (una reducción de 14,8% en el volumen de reservas comprobadas y de 25,7% en la producción de petróleo en 2008 en relación a los valores 1998). Por otra parte, la relación reservas/ producción oscila en el periodo entre los 9 a 11 años. Con respecto al gas natural, se observa la misma tendencia declinante en el volumen de reservas comprobadas (- 43,1% en el periodo 2000-2007); mientras que en términos de producción la tendencia fue ascendente de manera continua (un incremento de 45,2% de 1996 a 2008). Este incremento de la producción acompañada de una reducción de las

²¹ Alguna bibliografía que describe y analiza el periodo señalado es Kozulj (2002); Pistonesi (2001), Murillo y Finchelstein (2004) y FIEL (1999), entre otros.

reservas comprobadas desde el 2000, tuvo como consecuencia una disminución del horizonte de reservas de 20 años en 1996 a los 9 años actuales²².

Finalmente, la reactivación económica registrada en el periodo post devaluación -2003 en adelante- se tradujo en un aumento del consumo de bienes energéticos secundarios: en el 2002 se observa el valor más bajo, consecuente con la situación de crisis económica en la que se vio sumergido el país, y desde ese año en adelante el consumo fue en progresivo aumento, siendo en 2007 un 46,6% mayor el volumen en comparación con el 2002²³. Ante la imposibilidad de satisfacer esta demanda con recursos internos, aumentan en determinados años las importaciones del gas oil + diesel oil, del fuel oil y de electricidad: los tres bienes energéticos secundarios más relevantes en el monto de las importaciones de este tipo de bien.

Es bajo este contexto que el gobierno nacional propone mediante un proyecto de ley la creación de la ENARSA, organismo actuante en el área del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con miras a que se constituya en un actor relevante en el mercado energético argentino, y “a efectos de evitar situaciones de abuso de posición dominante originadas en la conformación de monopolios u oligopolios” (artículo 4° de la Ley 25.943). De esta manera, se busca recrear competencias que el Estado Nacional poseía veinte años atrás en relación a la explotación de bienes energéticos, pero de una forma diferente.

Aspectos destacados de la ley que pauta las características de la nueva empresa

A mediados del año 2004 el PEN remite al CN el proyecto de ley a través del cual propone la constitución de una Empresa de Energía bajo la forma de sociedad anónima, en la que la mayoría de las acciones estaría bajo titularidad del Estado nacional. Éstas representarían un 53% de las acciones totales de la empresa (Clase “A”), serían de carácter intransferible y de las cuales se requerirá el voto de la totalidad de ellas para decisiones de relevancia en relación al destino de la empresa (presentación en concurso o quiebra; modificación del estatuto y/o aumento del capital; disolución anticipada de la sociedad; cualquier acto societario que implique poner en riesgo el patrimonio social y/o la prosecución del objeto principal de la sociedad; cambio de domicilio y/o jurisdicción). Un 12% serán de titularidad de las jurisdicciones provinciales que las suscriban (acciones Clases “B” y “C”), y también tendrán derecho a voto. Finalmente el 35% restante del capital social se ofrece a inversores privados a través de la oferta pública de acciones; y serán patrimoniales, sin derecho a voto (artículo 5° de la Ley 25.943).

La gestión y administración de la empresa estará a cargo de un Directorio integrado por cinco Directores titulares y cinco suplentes en representación de las acciones del Estado Nacional, y dos Directores titulares y dos suplentes por las acciones propiedad de las provincias (artículo 5°).

En relación con su alcance, se estableció un objeto amplio en tanto podrá “llevar a cabo por sí, por intermedio de terceros o asociada a terceros” las diversas actividades de cada

²² Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

²³ Fuente: Balances energéticos, Secretaría de Energía, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

subsector del sistema nacional energético (artículo 1º). Ellas son: “el estudio, exploración y explotación de los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y/o gaseosos; el transporte, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de estos productos y sus derivados directos e indirectos, así como la prestación del servicio público de transporte y distribución de gas natural”; la generación, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica; y la realización de actividades de comercio vinculadas con bienes energéticos. De esta forma, ENARSA no se encuentra impedida de “operar en cualquier segmento de la cadena de valor de los bienes energéticos en forma integrada o independiente a través de unidades de negocios específicas” (artículo 3º).

Por otra parte se le concedió mediante la misma ley “la titularidad de los permisos de exploración y de las concesiones de explotación sobre la totalidad de las áreas marítimas nacionales que no se encuentran sujetas a tales permisos o concesiones a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley” (artículo 2º). De esta forma, cualquier empresa que quiera extraer gas y petróleo off shore deberá hacerlo asociada con la firma estatal²⁴. A la vez que se le designó la responsabilidad de “crear, administrar y gestionar una Base de Datos Integral de los Hidrocarburos, a la cual tendrán acceso todos los operadores del mercado hidrocarburífero”. Para ello, “los concesionarios y permisionarios deberán suministrar toda la información que le sea requerida por el Poder Ejecutivo Nacional” (artículo 8º).

Finalmente, como sociedad anónima se la inscribe bajo el régimen del Capítulo II, Sección V de la Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550 (texto ordenado por el decreto N° 841 del año 1984); por lo que “ejercerá todas las atribuciones y estará sometida a los mismos controles, interno y externo, de las personas jurídicas de su tipo”. Simultáneamente, “regirá para esta sociedad lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 24.624” (artículo 6º), según el cual las sentencias judiciales que se dicten contra ella “en ningún caso podrán ejecutarse contra el Tesoro Nacional, ya que la responsabilidad del Estado se limita a su aporte o participación en el capital de dichas organizaciones empresariales” (Ley 24.624, del 28/12/1995).

²⁴ En diciembre de 2006 por otra parte se promulgó la denominada “Ley Corta” por medio de la cual se transfirió a los gobiernos provinciales la administración de los yacimientos de hidrocarburos situados en cada territorio provincial. Esto significó la modificación del principio según el cual eran “patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional”; a la vez que vino a cubrir un vacío legal existente hasta el momento al convivir principios legales opuestos (Ley de Hidrocarburos de 1976 y artículo 124 de la Constitución Nacional de 1994). Se la nominó públicamente como Ley Corta porque su objeto sólo fue la modificación del artículo 1º de la ley de hidrocarburos del año 1967 vigente. De acuerdo con la nueva Ley N° 26.197 de diciembre de 2006, “los yacimientos de hidrocarburos pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional o de los Estados provinciales según el ámbito territorial en donde se encuentren”. Esta medida se asienta en un precepto constitucional incorporado por la reforma del año 1994 que en su artículo 124 sostiene que: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Así, de acuerdo con el artículo 1º “pertenecen al Estado nacional los yacimientos de hidrocarburos que se hallaren a partir de las DOCE (12) millas marinas medidas desde las líneas de base establecidas por la Ley N° 23.968 (de “Espacios marítimos. Líneas de base de la República Argentina” de agosto de 1991), hasta el límite exterior de la plataforma continental. Pertenecen a los Estados provinciales los yacimientos de hidrocarburos que se encuentren en sus territorios, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de DOCE (12) millas marinas medidas desde las líneas de base establecidas por la Ley N° 23.968 (...)”.

Fuentes presupuestarias y de financiamiento: rentabilidad y resultados

Desde su creación a la actualidad el presupuesto destinado a ENARSA se incrementó considerablemente (1.820.000 pesos de ingresos corrientes en 2005 a 3.142 millones de peso en 2009)²⁵. Durante los dos primeros años (2005-2006) se presupuestaron resultados operativos negativos, mientras que los tres años siguientes (2007-2009) se contabilizó ganancia operativa creciente. En términos de gastos de operación aumentó el monto destinado a personal, y a bienes y servicios (en ambos rubros un 45% más en 2009 en comparación con el 2007)²⁶. Se puede afirmar que ello fue consecuente con el incremento de la actividad y de la participación de la empresa en proyectos de inversión y de desarrollo en el sector energético.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las actividades desarrolladas por la empresa? Por un lado, se registra la constitución de acuerdos de exploración y explotación en la Plataforma Continental Argentina. Con estas asociaciones estratégicas -que suponen inversiones de riesgo- se busca ampliar el horizonte de reservas de hidrocarburos. Por otro lado, desde la firma el 29 de junio de 2006 del Convenio Marco entre la República Argentina y la República de Bolivia para la Venta de Gas Natural y la Realización de Proyectos de Integración Energética, se designó a ENARSA para la realización de las operaciones de importación y comercialización del gas natural proveniente de Bolivia. De esta forma, se busca subsanar el déficit de abastecimiento interno. De acuerdo a la Memoria y Estados Contables 2007 de la empresa, “esta operación genera una razonable utilidad a la empresa”²⁷.

También se conformó una sociedad con Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA) dando lugar en 2006 a una empresa mixta, cuyo objetivo es el desarrollo de actividades en todas las fases de la cadena de valor del negocio de hidrocarburos. El primer proyecto que ya llevaron a cabo fue el desarrollo de una Planta de Regasificación de Gas Natural Licuado en la Argentina, y en respuesta también a la necesidad de garantizar el abastecimiento interno de gas natural en el mediano y largo plazo. En síntesis, todas las actividades que la empresa proyectó y encaminó hasta el momento fueron a partir de “alianzas estratégicas con empresas privadas y estatales relevantes, tanto en el país como en el exterior, de forma de aprovechar el respaldo tecnológico y financiero y la experiencia de dichas empresas” (Memoria y Estado Contables, 2007:2).

Retomando los datos del presupuesto de la empresa, se observa en el 2008 la transferencia de 1.618 millones de pesos a la empresa del Tesoro Nacional para importar gasoil y fueloil y licitar obras de infraestructura. Por otra parte y en consonancia con estas inversiones, los ingresos y los gastos de capital aumentan considerablemente en 2008. Finalmente, en conjunción con el resultado económico, y no obstante los resultados operativos diferentes, se estimó y se obtuvo en los cinco años

²⁵ Entre 2008 y 2009 los ingresos se incrementaron un 50%.

²⁶ Del 2007 al 2008 ENARSA aumentó su plantel de 25 a 35 empleados. Presupuesto de Empresas Públicas no Financieras 2005, 2006, 2007 y 2008, Síntesis de los Presupuestos Aprobados de ENARSA. Por su naturaleza comercial y su figura jurídica de derecho privado este presupuesto opera por fuera del Presupuesto Nacional.

²⁷ Un estudio realizado por Infobaeprofesional, señala a ENARSA entre las 19 empresas que lideraron las importaciones en 2008. Ubicada en el puesto número 12, “la petrolera aumentó ampliamente sus importaciones en 2008: pasó de US\$ 2 millones en 2007 a US\$ 500 millones en el 2008”. El destino de la compra de combustibles fue en parte para el funcionamiento de las centrales termoelectricas durante el invierno, una operación de varios miles de dólares. <http://www.infobaeprofesional.com/notas/77600-Quienes-son-los-grandes-duenos-de-las-exportaciones-e-importaciones-argentinas.html&cookie>

considerados (2005-2009) un resultado financiero superavitario, siendo en 2009 de 392 millones de pesos. En 2008 la ganancia operativa que declara de 36,7 millones de pesos proviene de lo que es hasta ahora una actividad de intermediario o de autoridad licitatoria en distintos negocios hidrocarburíferos con rendimiento a mediano plazo²⁸. La empresa actúa como vehículo de importación de gasoil y fueloil para alimentar surtidores y usinas eléctricas, y fija las condiciones, volúmenes y precio²⁹.

Así, desde el 2007 “los recursos de la empresa provienen fundamentalmente de sus ingresos operativos, producto de la venta de bienes y servicios, mayoritariamente de la venta de gas natural en el mercado interno. Por otro lado, las Transferencias Corrientes provenientes del Tesoro Nacional se destinan mayoritariamente al pago de remuneraciones y gastos de funcionamiento de la empresa; mientras que las Transferencias de Capital proyectadas, también originadas en el Tesoro Nacional, se destinan para el financiamiento de las obras proyectadas (“Empresas y Sociedades del Estado”. Resumen Presupuesto 2008)

Para concluir es importante señalar algunos aspectos del presupuesto 2009. En él se prevén partidas específicas para ENARSA de \$1.432 millones para sostener las importaciones de gas de Bolivia y Gas Natural Licuado por barcos, la provisión de propano-aire a la red de gas natural, el abastecimiento de combustibles líquidos (gas oil, fuel oil) y la sustitución industrial de gas y electricidad por combustibles alternativos, que luego volcará en el mercado interno a precios subsidiados³⁰.

Síntesis y consideraciones finales

Los procesos detallados respecto de la ampliación de la participación estatal en actividades empresarias distan de constituir una “estrategia estatizadora”. Más bien puede observarse una “intervención forzosa” que se relaciona, en algunos casos con la necesidad de garantizar la continuidad de la prestación de servicios esenciales ante el desinterés de las prestadoras privadas por continuar, y en otros con preservar puestos de trabajo. El establecimiento de un andamiaje institucional que pudiera dar cuenta del carácter estructural del cambio en la participación estatal se limitó a las disposiciones legales propias de las empresas en las que se decidió intervenir. Aun cuando en la mayoría de los casos se trató de leyes aprobadas en el Congreso Nacional, algunas de ellas suscitaban controversias. A partir del debate parlamentario pudieron introducirse modificaciones en algunos de los proyectos oficiales, pero no fue exhaustiva la discusión en torno a un “nuevo” modelo de gestión y regulación estatal como tampoco lo fueron las argumentaciones brindadas en torno a la conformación de algunas empresas como sociedades anónima. En lo que respecta al impacto presupuestario, no se observa un aumento de la incidencia de los recursos de las EPNF en relación a los recursos totales del Sector Público Nacional. Por otra parte el resultado económico de las empresas más importantes de este universo resulta superavitario en todos los casos. En aquellos casos que se observa déficit financiero, éste es producto de un proceso de capitalización de las empresas.

²⁸ Entre ellas se encuentra la instalación de pequeñas usinas móviles en el interior del país y la costa bonaerense, la construcción y operación de cinco centrales térmicas de mayor porte y el Gasoducto del Noreste Argentino que transportará el gas de Bolivia.

²⁹ Presupuesto de Empresas Públicas no Financieras 2005, 2006, 2007 y 2008, Síntesis de los Presupuestos Aprobados de ENARSA.

³⁰ Fuente: Clarín, nota del domingo 21/09/2008.

En el caso del agua potable y saneamiento, la decisión de reestatizar el servicio fue una medida de última instancia. AASA no estaba interesada en seguir operando el servicio y tanto la deuda de la empresa como la negativa gubernamental a aumentar las tarifas, dificultaron una posible transferencia. Los incumplimientos fueron utilizados como “excusa” para justificar una decisión que no presentaba alternativas. Las irregularidades en materia de nitratos y cobertura habían estado presentes al momento de la firma de un acta acuerdo en 2004, pero no habían sido consideradas cuestiones que pudieran impedir la continuidad del proceso renegociador.

La creación de AySA requería necesariamente de la discusión y definición de la política regulatoria que regiría la prestación; sin embargo, esto no se concretó. Las falencias identificadas en el diseño del marco regulatorio y el desempeño efectivo de los nuevos organismos constituidos, abonan en detrimento de transparentar al máximo las condiciones en las que se desenvuelve su gestión empresaria. La “fragmentación regulatoria” planteada por el nuevo marco, propicia, paradójicamente, la concentración de funciones en el PEN e incrementa su injerencia y discrecionalidad tanto respecto del desenvolvimiento de las agencias como de la gestión de AySA.

En lo que refiere a su desempeño, es importante señalar que la intervención estatal fue clave para mejorar su situación económico-financiera y para posibilitar nuevas inversiones en infraestructura. Sin embargo, será necesaria una pronta readecuación tarifaria para ir reduciendo paulatinamente la centralidad de esos aportes y así pueda cubrir el total de sus gastos corrientes y de capital con recursos propios. En este sentido, no sólo debe ser considerada la protección de los sectores más vulnerables a la hora de modificar las tarifas, sino también reconsiderar los criterios de tarifación con el objeto de fomentar un uso más racional del recurso.

En relación con la empresa energética, cuyo accionista controlante es el Estado Nacional Argentino, su creación estuvo signada por un contexto en el que las condiciones del abastecimiento energético en una situación de crecimiento económico se vieron problematizadas. De ahí que entre sus objetivos centrales se encuentren la realización de actividades de exploración y explotación, especialmente en los bloques ubicados en la plataforma continental argentina bajo su titularidad, de forma de poder disponer en el futuro de nuevas reservas de hidrocarburos. Estas inversiones en exploración son sin embargo de alto riesgo y conllevan varios años, por lo cual y dado el corto periodo transcurrido desde su creación no existen cambios cualitativos relevantes en esta materia. Lo mismo ocurre con los demás proyectos de inversión que son en general también de desarrollo y recupero a mediano y largo plazo (tales como la construcción de centrales eléctricas de gran porte y/o de gasoductos de larga extensión). No obstante se concluye que su creación es una respuesta que contribuye de manera satisfactoria a garantizar los recursos energéticos que internamente se requieren -tal el caso del gas natural; en tanto a través de ella el Estado argentino se posiciona como otro actor económico en el mercado de hidrocarburos.

Por otra parte, la creación de la petrolera vino acompañada – tal como se afirmó oportunamente- de otras medidas y cambios en el sector, que es necesario considerar si se quiere tener un panorama completo. La promulgación de la denominada “Ley Corta”, por medio de la cual se transfirió a los gobiernos provinciales la administración de los yacimientos de hidrocarburos situados en cada territorio provincial, y la modificación de

los derechos de exportación son algunas de relevancia. Queda por analizar qué impactos y qué cambios se registran a futuro en el sector energético a partir de todas estas medidas y modificaciones introducidas, y qué actividades y proyectos desarrolla finalmente la empresa estatal.

En síntesis, este trabajo se propuso mediante el estudio de estos dos casos aportar evidencia empírica acerca del “retorno empresario” del Estado, tras lo cual se puede afirmar que esta participación no evidencia, por el momento cambios sustanciales en relación a las condiciones existentes precedentemente. Aspectos de la constitución formal de ambas empresas, deficiencias en los marcos y entes constituidos, el modo en el que se desenvuelve la regulación estatal y la no modificación de la estructura del mercado, no hacen más que mostrar más continuidades que rupturas con el esquema vigente durante la gestión privada. En un contexto en el que el Estado no tuvo otra opción que hacerse cargo del servicio y la constitución de una empresa sin condiciones competitivas, se plantea a la vez, la falta de una estrategia en materia de política productiva y regulatoria aplicada en ambos sectores.

Bibliografía

Azpiazu, D. y Forcinito, K. (2004) “Historia de un fracaso: La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires” en Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K. *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

FIEL (1999), *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia Argentina reciente*, FIEL, Bs. As.

Kozulj, Roberto (2002): “Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y sus impactos sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles”, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL/ECLAC, Santiago de Chile, julio.

Levy Yeyati, E. y Valenzuela, D. (2007) *Resurrección, la historia de la poscrisis argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.

Murillo, M. Victoria y Finchelstein, Diego (2004), “Privatización y poder de mercado: el caso de la generación de energía eléctrica en la argentina”, *Revista Desarrollo Económico*, vol. 44, N° 173, Bs. As.

Ordoqui Urcelay, M. B. (2007) “Servicios de agua potable y alcantarillado en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño”. Santiago de Chile: *Serie recursos naturales e infraestructura N° 126*, CEPAL, Naciones Unidas, mayo.

Pistonesi, Héctor (2001), “Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina”, Serie Gestión Pública N° 15, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.

Leyes, Decretos y otras reglamentaciones

Leyes N°: 19.549, 19.550, 25.561, 26.100, 26.221, 25.943 /2004.

Decretos N°: 999/92, 1023/01, 303/06, 304/06, 763/07.

Leyes de Presupuestos 2005-2008: Empresas Públicas no financieras.

Documentos

Acta Acuerdo con Aguas Argentinas S. A. [en línea] Disponible en: http://www.uniren.gov.ar/agua/acta_acuerdo_aasa.pdf

Aguas Argentina S. A. Memorias y Balances de AASA (1993-2005).

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (s/f) “Informe seguimiento de la renegociación del contrato de concesión a favor de Aguas Argentinas S.A. y estado de cumplimiento del Acta Acuerdo de fecha 11/5/2004” [en línea] Disponible en: http://www.acij.org.ar/archivos/INFORME_Aguas_2004_ultimo.pdf

Boletín Anual de Reservas de Hidrocarburos, varios años (1998-2003), Secretaría de Energía, República Argentina.

Comunicados de Prensa “Aspectos relevantes del Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional” 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.

Conferencia de prensa del Ministro De Vido (21/03/06). [en línea] Disponible en: <http://www.casarosada.gov.ar>

Contrato de Concesión Aguas Argentinas S.A. [en línea] Disponible en: http://meppriv.mecon.gov.ar/Obras_Sanitarias/Pliego-OSN.html

Cuentas de inversión de empresas públicas no financieras 2004, 2005, 2006, 2007.

Debates legislativos: Reunión N° 9 - 8a. Sesión ordinaria Cámara de Senadores (17/05/2006), Reunión N° 5 – 4° Sesión ordinaria Cámara de Diputados (29/03/06) y Reunión N° 7 - 5a. Sesión ordinaria Cámara de Diputados (05/04/2006).

ENARSA “Memoria y Estados Contables correspondiente al ejercicio económico del 1/1/2007 al 31/12/2007, presentado de manera comparativa con el ejercicio económico del 1/1/2006 al 31/12/2006”.

ENARSA, “Informe de Gestión 2004-2007”.

ETOSS (2003) Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A. (Nota UNIREN N°73 del 15 de agosto de 2003), septiembre.

ETOSS (s/f) “Evolución de las tarifas de la concesión de Aguas Argentinas S.A” [en línea] Disponible en: <http://www.etooss.org.ar/R%E9gimen%20Tarifario/Evolucin%20tarifas%20Concesin%20a%20Junio%202004.pdf>

Informe al Usuario, Agua y Saneamientos Argentinos S.A. Datos a diciembre de 2006, 2007 y 2008.

Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A. 2006, 2007 y 2008.

Informe de ejecución presupuestaria del sector público nacional. Cuarto trimestre, años 2006, 2007 y 2008. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

Plan de Saneamiento de AySA (2006-2020). Acceso universal a los servicios para millones de argentinos.

Presupuestos de empresas públicas no financieras 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. Principales obras ejecutadas por AySA en su primer año de gestión. Disponible en: <http://www.aysa.com.ar/prensa/archivo.php?id=80>

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

Páginas webs

www.aysa.com.ar Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

www.caserosada.gov.ar: Presidencia de la Nación.

www.enarsa.com.ar: Energía Argentina S. A.

<http://energia3.mecon.gov.ar/home/>: Secretaría de Energía, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

www.eras.gov.ar : Ente Regulador de Agua y Saneamiento.

www.etoss.org.ar: Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios.

<http://infoleg.mecon.gov.ar/>: Información Legislativa.

www.mecon.gov.ar/: Ministerio de Economía.

<http://www.presidencia.gov.ar>: Presidencia de la Nación.

www.uniren.gov.ar: Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos

www.senado.gov.ar y www.diputados.gov.ar Cámara de Senadores y Diputados de la Nación.