

# Galera de corrección

MABEL THWAITES REY Y  
ANDREA LÓPEZ

## **Fuera de control. La regulación residual de los servicios privatizados**

Editorial Temas, Buenos Aires, 2003

En *Fuera de control. La regulación residual de los servicios privatizados*, su nuevo libro sobre un tema que ya abordaron varias veces como estudiosas de la administración pública y del rol del Estado, Mabel Thwaites Rey y Andrea López rastrean varios vicios y déficits que tuvo la política de privatizaciones de los años '90. Sobre todo, ponen énfasis en la ausencia de una política de regulación económica y social eficiente, que sustraiga los servicios básicos de la ciudadanía de la lógica mercantil y los devuelva a su condición de bienes públicos.

Según Thwaites Rey y López, la prioridad del menemismo al privatizar fue hacerse de caja para pagar deuda externa. Las urgencias

de corto plazo, y también la ansiedad por dar fe inequívoca de posiciones promercado, apuraron un vasto plan de enajenación de bienes públicos, para muchos el más amplio y acelerado del mundo. Las autoras no incluyen en esa perentoriedad algún posible caso de corrupción administrativa, pero sí dan cuenta de que el gobierno encabezado por el ex presidente Carlos Menem privatizó sin marcos regulatorios en varios casos. En un cuadro ilustrativo, rastrean esa "situación imprevista" de privatizar primero y armar después el marco que en teoría debería regular el proceso. Así, en vez de aprobar un marco regulatorio por ley, luego crear un ente regulador y finalmente llamar a concurso para vender o concesionar un bien público, las cosas arrancaron por el final (la cesión al grupo privado) o antes de crearse un ente en telefonía, electricidad y gas.

La constitución de un monopolio o duopolio en el sector de telecomunicaciones (que lo iba a ser por siete años y luego se prorrogó) o

de falta de división entre responsables de generación y transporte fueron parte del problema. Aun en el caso del agua, que cumplió la secuencia de marco, ente y concesión, la empresa Aguas Argentinas logró la concesión más amplia y extensa del mundo al recibir por 30 años el área de capital federal y 13 partidos de la provincia de Buenos Aires. Según las autoras, tal negocio hubiera requerido desintegrarlo en sus distintas etapas de producción y por región.

Además, da cuenta el libro, se vulneraron roles parlamentarios y judiciales y se permitió, junto a bajos riesgos empresarios, un nivel de rentabilidad con pocos parangones en la historia del capitalismo. Se despreció el papel del usuario en tanto ciudadano, de los trabajadores que cargan el saber de las empresas en cuestión o del Estado regulador. La capacidad reguladora fue “residual”, subsidiaria a la lógica mercantil, plantean las autoras. Y cuestionan no sólo fallas de regulación económica que indican los manuales básicos del tema, sino, y sobre todo, la ausencia de regulación social, es decir, la que garantiza universalidad de acceso a servicios indispensables para el ser humano y a la vez remite a cuestiones ambientales, seguridad de los productos o información para el ciudadano, no del “cliente” que paga.

La regulación social, sostienen Thwaites Rey y López, apela a la protección de los derechos de ciudadanía e “involucra al Estado co-

mo orientador de la oferta de bienes públicos”. Pero si ni se atendió la regulación económica clásica (Carlos Bastos, un allegado del ex ministro Domingo Cavallo que fue secretario de Energía, dijo: “hay que tener cuidado con los organismos de regulación; la regulación es un mal necesario cuando los mercados no son suficientemente competitivos, pero definitivamente es un mal”) es obvio que la regulación social estuvo fuera de agenda.

Las condiciones de ventajas que surgen del monopolio o de otras prerrogativas (como el modo de regulación económica decidida en el país) derivan en que la rentabilidad está prácticamente asegurada por la captación de la tarifa. Además, en un marco de estabilidad cambiaria, el endeudamiento externo fue una constante hasta 2001 y explica una de las razones de las actuales presiones de las privatizadas al Gobierno para subir las tarifas, debido al efecto encarecedor de ese servicio tras la megadevaluación del peso a inicios de 2002. De toda la deuda externa privada argentina, se estima en 50% la contratada por las empresas privatizadas.

Thwaites Rey y López plantean también cuestiones que atañen a las conductas de algunos de los actores involucrados en el proceso. Por ejemplo, indican que los constantes reclamos de “seguridad jurídica” han escondido en verdad presiones “estrictamente políticas” y condicionamientos so-

bre decisiones que deberían ser soberanas. “Porque si se respetan los mecanismos institucionales establecidos para la elaboración de las leyes, pedir que no se introduzcan cambios fundamentales en los contenidos no es una demanda de seguridad jurídica sino política”, dicen. También las apelaciones a cómo debería regularse, o mejor, no regularse, el mercado, caen en esa pretensión de los empresarios y accionistas del sector, extranjeros en su mayoría o nacionales, que no hicieron planteos de “seguridad jurídica” cuando el Ejecutivo influía tan abiertamente en el Poder Judicial, escriben las investigadoras.

También refiriéndose a actores de este proceso, el libro plantea las debilidades de los entes de control. Como sus presupuestos se encuentran ligados a la actividad y a la rentabilidad de las empresas, los riesgos de “captura” (del funcionario regulador por parte del operador del servicio público) “se ven potenciados”.

*Fuera de control...* cuestiona aspectos de fondo de la política privatizadora, como fue por caso el discurso antiestatista y proeficiencia del mercado. Señala: “La eficiencia sectorial, es decir, la elección de las mejores opciones en cada servicio para brindar una provisión óptima y a menores costos, fue absolutamente subordinada a los intereses y posibilidades del negocio, definidas por las propias empresas prestatarias”.

Entre sus conclusiones, se destacan dos ideas: que es preciso revertir la estrategia privatista en el sentido de desmercantilizar (es decir, eliminar la idea de lucro como único motor eficaz para lograr un funcionamiento efectivo de tareas sociales básicas) y generar una “ampliación significativa de los servicios universales que constituyen la ciudadanía social”. Y otra, que la alternativa de reestatización o renegociación de los contratos no tiene que estar atada a un criterio dogmático “sino a las condiciones específicas de cada servicio”. Porque si bien en algunos casos “podría resultar el mejor camino”, en varios casos “habría que evitar un abandono empresario —buscado por las propias concesionarias para rehuir del cumplimiento de sus compromisos— poco favorable para los intereses nacionales”. Desde ya, un cambio de fondo en el modelo de regulación de los servicios públicos —y cabría agregar, de la economía argentina en general— requeriría la construcción de una voluntad política suficiente para dar ese cambio y alterar las relaciones de fuerza que dominaron en la década pasada.

Este libro, cuando el Estado parece querer recuperar su capacidad regulatoria (están en proceso de renegociación 61 contratos de privatizadas, luego de una serie de oportunidades perdidas durante el anterior gobierno de Eduardo Duhalde, como señalan las autoras), es una herramienta útil para

reparar la experiencia de una época de ganancias extraordinarias para esas empresas que fueron uno de los núcleos duros del

modelo neoliberal que se impuso en los años '90.

**Néstor Restivo**

**Mabel Thwaites Rey y Andrea López**

# FUERA de CONTROL

La regulación residual de los servicios privatizados

**TEMAS<sup>®</sup>**