

Estado y servicios públicos en la posconvertibilidad (2003-2015): ¿qué hubo de nuevo en la participación estatal?

*State and Public Utilities in Postconvertibility (2003-2015): What Was New in State Intervention?*

**Verónica Pérez y Mariela Verónica Rocca**

**Verónica Pérez** es Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.  
E-mail: veronikaperez@gmail.com

**Mariela Verónica Rocca** es Investigadora del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.  
E-mail: maveroc@gmail.com

## resumen

En el año 2003 se abrió un nuevo ciclo político en Argentina que implicó profundas transformaciones respecto de la década precedente. Entre ellas se destacó un replanteo de las relaciones del Estado con las empresas privatizadas. El presente trabajo aborda el accionar del Estado en los servicios públicos durante el período 2003-2015, estudiando comparativamente dos servicios del Área Metropolitana de Buenos Aires que fueron re-estatizados en esa etapa: el de agua potable y saneamiento y el de transporte ferroviario de pasajeros. En dicho contexto, planteamos los siguientes interrogantes: ¿Cuál fue la lógica de las re-estatizaciones? ¿Qué tipo de institucionalidad se forjó en relación con este cambio en la gestión de dichos servicios? Para el desarrollo de las hipótesis propuestas se analizaron articuladamente diversas fuentes primarias y secundarias y fueron puestos en relación con estudios específicos sobre la temática.

## summary

In 2003, the Kirchner Administration started a new political cycle that involved profound changes in Argentina. Among these changes we highlight the redefinition of State's actions towards privatized public utilities. This article studies State performance in this sector during 2003-2015. We compare two re-nationalized utilities of the Metropolitan Area of Buenos Aires: the drinking water and sanitation services and the passenger rail transportation. In this context, many questions arise: what was the logic behind the re-nationalizations? What sort of institutional arrangements were implemented according to these management changes? Our analysis articulates primary and secondary sources which are supplemented by specific studies on the subject.

## palabras clave

servicios públicos / re-estatización / capacidades estatales

## keywords

public utilities / re-nationalization / State capacities

## Introducción

En el año 2003 se inició una nueva etapa en el país caracterizada por un proceso de recomposición económica y política que generó rupturas significativas con respecto a la década precedente. En el campo de la economía se produjo una renovada expansión capitalista, que en su desenvolvimiento desplazó a la valorización financiera como principal patrón de acumulación, permitiendo un mayor peso de las actividades de la industria y el agro frente al sector de servicios (Basualdo y Arceo, 2009). En el campo político, se consolidó una nueva alianza social en el gobierno del Estado nacional —el kirchnerismo— que produjo, con diferentes ritmos e intensidades, rupturas políticas, económicas y sociales significativas respecto de los gobiernos de la década anterior. Como rasgo dominante, estas transformaciones fueron configurando nuevos márgenes de autonomía relativa del Estado frente a los sectores más concentrados de la clase dominante y de los centros de poder internacional, promoviendo una mayor integración parcial de intereses de las clases subalternas a la política de gobierno (Antón *et al.*, 2011).

Si bien no existe consenso acerca de la caracterización de esta etapa, difícilmente pueda dudarse de la existencia de un cambio de ciclo en torno al “corazón de las reformas” (Costa, 2000) implementadas a partir de 1989: la privatización de las empresas públicas. No sólo se detuvo la tendencia a la privatización del patrimonio público, sino que el Estado fue incrementando su participación en varias de las empresas que habían sido transferidas a manos privadas. En este contexto surgen diversas preguntas, como, por ejemplo, ¿cuál fue la lógica que guió las re-estatizaciones?, ¿cuáles fueron las resultantes en la prestación de los servicios? y ¿cómo se reconfiguró la institucionalidad del sector ante la nueva orientación estatal?

Estos interrogantes se abordan a partir del estudio de caso de dos servicios públicos del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) que fueron re-estatizados en esta nueva etapa. Puntualmente se consideran de manera comparada el servicio de agua potable y saneamiento y el de transporte ferroviario de pasajeros. Ambos casos evidenciaron un agotamiento de los modelos de gestión privada que, de haber continuado, hubiesen acarreado consecuencias sociales significativamente negativas. En este marco, la participación estatal en dichos servicios fue incrementada con el fin de garantizar la continuidad de sus prestaciones.

La primera hipótesis que recorre este trabajo es que la re-estatización de empresas no fue una estrategia de política económica planteada desde el inicio por el kirchnerismo (Zaiat, 2012, Gaggero *et al.*, 2014). Más bien, representó una táctica puntual de resolución de los problemas que presentaba la gestión privada. No obstante y pese a su carácter emergente más que programático, la re-estatización como herramienta de política económica gozó de un amplio consenso social, que fue retroalimentado por los resultados positivos de dichas intervenciones. Ligado a lo anterior y como segunda hipótesis, sostenemos que la priorización de la mejora y ampliación de las prestaciones subsumió el problema de construir un marco institucional adecuado a la nueva situación, lo cual hubiera redundado en un reforzamiento de los resultados positivos iniciales.

Respecto de las fuentes de información utilizadas, se articularon estudios específicos sobre la temática con estadísticas y diversos documentos oficiales (normativa, informes, etc.). Asimismo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave –funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), integrantes de los entes reguladores, especialistas, entre otros– a fin de dar cuenta de los fundamentos que justificaron las posiciones y decisiones adoptadas por los actores. Se efectuó la búsqueda, clasificación y análisis de artículos periodísticos en diarios nacionales para reconstruir la coyuntura –acontecimientos y trama de relaciones entre los actores– en la que se desarrolló el proceso que concluyó con la re-estatización de ambos servicios.

El artículo se organiza en cuatro apartados. En el primero se expone el desenvolvimiento de la relación entre el Estado y las empresas de servicios públicos privatizados tras el fin de la Convertibilidad. Se analiza el proceso de renegociación contractual iniciado en enero de 2002. El segundo apartado se dedica a corroborar la primera hipótesis de trabajo a partir del análisis comparado de los casos elegidos. En la primera sección se plantean los principales factores intervinientes en el proceso de re-estatización del servicio de agua potable y saneamiento, en la siguiente, se realiza igual tarea en torno al servicio metropolitano de ferrocarriles de pasajeros. En la última sección, se presentan los principales resultados de las re-estatizaciones analizadas, tanto en términos operativos y de servicio como en cuanto a la legitimidad social que adquirió la política. En el tercer apartado se aborda la segunda hipótesis relativa al desacople del marco institucional vigente ante el nuevo contexto de pos re-estatización. Finalmente, se presenta un conjunto de reflexiones finales que buscan abrir algunos interrogantes en torno al Estado cuando éste asume funciones empresariales.

## **1. Estado y empresas de servicios públicos en la posconvertibilidad**

Uno de los rasgos que diferenciaron a la nueva alianza social que asumió el gobierno en 2003 respecto de la vigente en los noventa fue el progresivo replanteo de las relaciones que el Estado había mantenido con las empresas privatizadas (Azpiazu, 2005). Dicho replanteo se desarrolló en dos planos. Uno discursivo, en el cual la referencia a la situación de privilegio en la que habían operado dichas empresas, así como la necesidad de recuperar los servicios para los usuarios, fijaba un horizonte de posibilidad para una progresiva intervención estatal, y otro material, en el que los avances del Estado sobre las situaciones de las empresas privatizadas evidenciaron un carácter mucho más heterogéneo. En nuestra hipótesis pueden destacarse al menos tres factores que ayudan a comprender la brecha abierta entre discurso y acción: 1) la renegociación de la deuda con los acreedores externos; 2) las crecientes demandas que la Argentina enfrentaba ante los tribunales internacionales; y 3) la necesidad de ampliar los márgenes de gobernabilidad de una fuerza política que había asumido con el 22% de los votos. Todos estos elementos impactaron desigualmente en el tratamiento que desde el gobierno se dio a los distintos servicios públicos privatizados y, a su vez, impusieron límites a las posibles acciones a realizar.

La renegociación de los contratos con las empresas de servicios públicos privatizados fue establecida en la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, sancionada en enero de 2002 durante el gobierno de Eduardo Duhalde. Con el agotamiento del modelo de acumulación basado en la valorización financiera (Basualdo, 2006) se puso fin al régimen de Convertibilidad y, entre otras medidas, se dispuso la pesificación de precios y tarifas dejando sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste presentes en los contratos de la Administración Pública. En dicho marco, el PEN fue facultado para renegociar esos contratos y los de los servicios públicos privatizados, disponiendo el congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de éstos. La apertura de las renegociaciones con las empresas de servicios públicos constituía una posibilidad para replantear la política que se había venido implementando en relación con estas empresas. Las medidas dispuestas en la década del noventa habían tendido a preservar altos márgenes de rentabilidad empresaria en perjuicio de los intereses de los usuarios. Avanzar en la redefinición de una nueva propuesta contractual y regulatoria implicaba necesariamente una revisión crítica de lo actuado por las prestatarias. Sin embargo, el propósito con el que se había iniciado el proceso renegociador se encontró completamente desvirtuado a medida que fue desarrollándose.

Tanto los organismos internacionales de crédito –Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etc.– como los gobiernos de aquellos países cuyas empresas participaban en los consorcios, además del *establishment* local e internacional y las propias firmas prestatarias de los servicios, ejercieron importantes presiones para mantener las condiciones de privilegio en las que habían operado las empresas (Azpiazu, 2005). En este contexto, el gobierno de Duhalde, en lugar de encarar un proceso de renegociación integral, pasó a considerar la adecuación parcial de los contratos mientras durase la Emergencia Económica. Aunque finalmente quedaron sin efecto, también se dispusieron subas tarifarias a pesar de que las renegociaciones no habían concluido. Durante este período se implementó una estrategia dual y dilatoria. En algunas empresas se implementaron medidas funcionales al proceso de acumulación y reproducción de capital como la dolarización de tarifas y/o tasas. En cambio, en aquellos servicios donde la cuestión tarifaria asumía una mayor sensibilidad social –agua y saneamiento, transporte ferroviario, servicio básico telefónico y transporte y distribución de gas natural y energía eléctrica– se tendió a dilatar la renegociación integral de los contratos (Azpiazu, 2005).

Producido el cambio de gobierno en mayo de 2003, el presidente Néstor Kirchner prorrogó el plazo para realizar las revisiones contractuales hasta el 31 de diciembre de 2004 (Ley N° 25.790). A diferencia de la norma que la precedió, se dispuso que

los acuerdos de renegociación podrían abarcar aspectos parciales de los contratos de concesión o licencia, contemplar fórmulas de adecuación contractual o enmiendas transitorias del contrato, incluir la posibi-

lidad de revisiones periódicas pautadas así como establecer la adecuación de los parámetros de calidad de los servicios (Art. N° 3).

Con la sanción de la Ley N° 25.820 se extendió, también hasta fines de ese año, la vigencia de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. Al inicio de esta gestión persistieron los condicionantes generados por el proceso de renegociación de la deuda argentina, agravados a su vez por la cuestión de los Tratados Bilaterales de Promoción y Protección de las Inversiones Extranjeras (TBI)<sup>1</sup> firmados durante la gestión menemista. Los TBI habilitaron crecientes y millonarias demandas al Estado ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), organismo dependiente del BM. De las 33 demandas generadas frente al organismo contra la Argentina hasta diciembre de 2004, 26 habían sido realizadas por consorcios de empresas públicas privatizadas (Azpiazu, 2005) y la mayoría de ellas tuvieron por motivo la falta de ajuste de tarifas en servicios públicos tras la salida de la Convertibilidad (Pisani, 2012). Probablemente éste haya sido uno de los factores –aunque no el único– que ayuda a entender el carácter heterogéneo y discontinuo de la política de gobierno en este campo, pese a la importante legitimidad social de la que gozaba, desde el inicio, el avance del Estado sobre las empresas de servicios públicos privatizados<sup>2</sup>, más aun si se considera el peso que adquirieron los conglomerados extranjeros y empresas transnacionales en la propiedad de los consorcios que se beneficiaron con las transferencias de estas empresas.

No obstante, durante la primera etapa de gobierno se sucedieron algunas rescisiones de contratos. En noviembre de 2003, se dio por concluida la concesión a la empresa Correo Argentino S.A., haciéndose cargo del servicio una nueva empresa estatal: Correo Oficial de la República Argentina S.A. Por su parte, a mediados de 2004, se canceló el contrato de la línea San Martín (ferrocarriles metropolitanos de pasajeros) al concesionario Metropolitano. Las rescisiones contractuales entraron en un *impasse* hasta 2006. La cancelación anticipada de la deuda con el FMI en enero de aquel año amplió los márgenes de autonomía relativa del Estado, pues se redujo la influencia del organismo y de otros actores externos en el proceso de renegociación de los contratos. Sin duda, fue uno de los elementos que incidió en la decisión de rescindirle el contrato a Aguas Argentinas S.A. (AASA), la encargada de proveer el servicio de agua potable y saneamiento en el AMBA. En esa oportunidad, y al igual que había sucedido con el servicio de correo postal, el gobierno tomó la decisión de que el Estado asumiera su prestación.

Como ya se señalara, en nuestra hipótesis, el recurso a la re-estatización de empresas no fue una estrategia de política económica planteada desde el principio por el gobierno (Zaiat, 2012, Gaggero *et al.*, 2014), sino que más bien representó una táctica puntual de resolución de problemas. En los primeros años, se trató de intervenciones que buscaron rescatar a las empresas privatizadas que se encontraban en una situación financiera y operativa crítica (Gaggero *et al.*, 2014). No obstante, cabe resaltar que, entre un abanico de opciones políticas posibles, fue esta herramienta de gestión la que se eligió finalmente para resolver los problemas

derivados de las experiencias fallidas de la operación privada de los servicios. La opción por una mayor presencia del Estado en la economía constituyó una tendencia contrastante con la etapa precedente, así como la revalorización el rol del Estado en esta área, que fue un rasgo característico del nuevo gobierno. Además de las re-estatizaciones mencionadas, la participación e intervención estatal en el sector tendió a ampliarse a través del incremento de inversiones en infraestructura y del monto asignado en concepto de subsidios destinados a los usuarios, en forma de salario indirecto, y a sostener la rentabilidad de las empresas en un contexto de tarifas congeladas.

A partir de 2008, tras el denominado “conflicto del campo”<sup>3</sup>, se produjo un proceso de radicalización de las estrategias de gobierno (Antón *et al.*, 2011) y la participación estatal en diversas empresas cobró un nuevo impulso durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner.<sup>4</sup> Puntualmente, con respecto a los servicios públicos sujetos a renegociación, pasaron a manos estatales Metrogas (2012), la Línea Sarmiento de ferrocarriles metropolitanos de pasajeros y la Línea Ferroviaria Belgrano Cargas, ambas en 2013. No obstante, y pese al avance del Estado con respecto a algunos servicios, en la medida en que los consorcios privados pudieron mantener la prestación, el Estado no intervino directamente en su gestión, asumiendo así el recurso de la re-estatización un carácter más pragmático que programático.

En los apartados siguientes se analizarán los derroteros del avance del Estado en el servicio de agua potable y saneamiento y el de ferrocarriles metropolitanos de pasajeros. Por su parte, el análisis comparado permite sostener la hipótesis de una intervención tributaria de la fuerza de los acontecimientos más planificada como política de Estado.

## **2. El regreso del Estado a la gestión de los servicios públicos**

Como se señalara, el recurso de la re-estatización fue utilizado en varios servicios desde 2003. Este accionar estatal encontró rápidamente su justificación dadas las importantes deficiencias existentes en las prestaciones desde su concesión a manos privadas. Si bien en este artículo argumentamos a favor de la ausencia de una estrategia re-estatizante, consideramos la importancia de profundizar el análisis de los factores intervinientes en dichas decisiones gubernamentales. El hecho de que respondieran a la resolución de situaciones críticas no quita que el gobierno no contemplara la importancia y la necesidad de la participación estatal en el sector. Puede afirmarse también que la re-estatización surgió como la única alternativa posible después de otras opciones fallidas, pero políticamente no debe soslayarse que este modo de gestión se encontraba en el repertorio de posibilidades gubernamentales, a diferencia de otras orientaciones políticas como aquellas afines a la ortodoxia neoliberal.

En cuanto a la comparación que se propone en este artículo, cabe resaltar algunas disparidades relativas a las características de los servicios públicos y a las decisiones que aquí se analizan. En primer lugar, la distancia temporal con que se producen las re-estatizaciones: siete años median entre la decisión gubernamental

de recuperar la gestión del servicio de agua potable y saneamiento en el AMBA (2006) y de hacerlo primero en la línea Sarmiento del ferrocarril metropolitano (2013) y luego en otras cuatro líneas de las siete que integran la red de ferrocarriles de pasajeros de superficie (2015).<sup>5</sup> Este intervalo de tiempo implica no sólo una situación macroeconómica distinta, sino un contexto político significativamente diferente, en el que, si bien hubo continuidad de la fuerza política al frente del gobierno del Estado (Frente para la Victoria), no existió prolongación de sus máximos responsables<sup>6</sup>, ni tampoco de las alianzas sociales que compusieron y sustentaron el poder político de dicha fuerza.

La otra gran diferencia es tanto el origen del capital de los grupos que formaban parte del negocio, así como la cantidad de jugadores en uno y otro ámbito. Respecto de la primera diferencia, hacia 2003, la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros en el AMBA se encontraba plenamente en manos de empresas de capital nacional, por lo que la intervención del gobierno en la actividad no se vio atravesada por las limitaciones derivadas de la negociación de la deuda con los acreedores externos, factor decisivo en la relación del gobierno con AASA. En tal sentido y como se verá seguidamente, otros condicionantes adquirieron un lugar destacado en el proceso. En cuanto a la segunda distinción, mientras que AASA estaba operada por un solo concesionario, la red metropolitana de ferrocarriles fue dividida en siete líneas de servicios para su explotación, las cuales se licitaron de forma separada, quedando en manos de cuatro grupos concesionarios.<sup>7</sup>

No obstante, y más allá de las disparidades señaladas, éstas no obstaculizan un análisis comparado entre sectores, sino que más bien lo enriquecen, en tanto nuestro examen se centra en la observación de los factores intervinientes en las decisiones de re-estatización llevadas adelante por una fuerza política que tuvo como uno de sus pilares identitarios la revalorización del rol del Estado en la economía. Cómo lo hizo y en qué medida la fuerza de los acontecimientos fue moldeando diversas tácticas es el objeto de nuestra indagación.

## **2.1 De la renegociación ejemplar a la rescisión contractual: el servicio de agua potable y saneamiento del AMBA**

En el caso de AASA, la revisión de las condiciones irregulares<sup>8</sup> bajo las cuales operaba la empresa se vio relegada por la necesidad de lograr una solución favorable respecto de la situación de *default* en que se encontraba el país. La firma de un Acta Acuerdo, en mayo de 2004, constituyó la cristalización de ese objetivo, pues el PEN buscó asegurar ciertos beneficios empresarios a cambio del apoyo del gobierno francés en el Directorio del FMI.<sup>9</sup> El establecimiento del Acta Acuerdo permitió plantear un horizonte formal de un año, sobre el cual establecer condiciones de prestación y fijar los puntos a negociar para poder avanzar. Fue también útil para plantear un paréntesis en la demanda contra la Argentina que AASA había iniciado ante el CIADI, ya que el Acta fue presentada ante el tribunal como un documento que abría la posibilidad de componer el contrato de común acuerdo. En tal sentido, el eje de discusión con el concesionario se descentró: las condiciones de prestación de los servicios en el escenario de la posconvertibilidad sería “inter-

cambiado” por respaldo político. Amparada en esta situación, la empresa encontró las condiciones propicias para que, aun cuando existieran causales suficientes para rescindir el contrato, el proceso cambiara su rumbo y avanzara hacia la etapa de negociación.

En abril de 2002, a solicitud de la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (CRCOSP), AASA elevó su propuesta de un Plan de Emergencia en el que puntualizaba la necesidad de que el contrato de concesión retornara su equilibrio económico-financiero. Sus pedidos “transgredían las disposiciones legales vigentes en cuanto a la prohibición de indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios” (Azpiazu y Schorr, 2003: 146). Respecto de las inversiones, AASA propuso la suspensión del Plan de Mejoras y Expansión del Servicio con el propósito de atender las emergencias y el funcionamiento básico del servicio. Paralelamente, dio sus primeros pasos para accionar contra el Estado ante el CIADI, donde reclamaba una indemnización por los perjuicios que le habían ocasionado la devaluación del peso y el congelamiento de las tarifas.

Frente a la propuesta de AASA, la CRCOSP –en su dictamen de mayo de 2002– cuestionó sus demandas argumentando que la prestación del servicio podía realizarse sin inconvenientes debido a que estaba en condiciones de cubrir sus costos operativos, como también de realizar las inversiones comprometidas que había suspendido unilateralmente tras la sanción de la Ley de Emergencia. Asimismo, rechazó tanto el pedido de la empresa de un tipo de cambio especial para adquirir insumos como el requerimiento de un seguro de cambio retroactivo. Únicamente hizo lugar a los reclamos relacionados con las deudas contraídas por diversos organismos nacionales y la posibilidad de efectivizar el pago del impuesto al valor agregado sobre lo percibido y no sobre lo facturado. La negociación avanzó hasta la Fase III<sup>10</sup> (noviembre de 2002) y, aun cuando la CRCOSP realizó un diagnóstico crítico respecto de la gestión de AASA, no se planteó como opción la rescisión del contrato. Hacia la finalización del mandato de Duhalde se procuró alcanzar un acuerdo y dar por terminada la renegociación pero ello no se concretó, postergándose su tratamiento para el próximo gobierno.

Bajo la consideración de empresa en “situación de alta complejidad”, el gobierno de Kirchner reanudó la renegociación. Además de las irregularidades probadas, se sucedieron, con menos de dos meses de diferencia, dos grandes cortes del suministro que dejaron a millones de usuarios sin servicio. Los hechos pusieron en evidencia no sólo las formas de “presión” ejercidas por AASA, sino también las condiciones de vulnerabilidad de la prestación. A pesar de persistir las condiciones irregulares de operación, el nuevo gobierno no avanzó hacia la rescisión contractual sino que buscó mantener la gestión en manos privadas, alcanzándose un acuerdo parcial en mayo de 2004. Esto sucedió aun cuando, en el Informe del Equipo Técnico de Negociación y Análisis Sector Agua y Saneamiento sobre el proyecto del Acta Acuerdo de 2004, se reconoció la validez de las objeciones realizadas por diferentes organismos y entidades con respecto a la continuidad de la

concesión. Nuevamente la discusión acerca de la rescisión del contrato se postergó, aunque el motivo que lo justificó no quedó claramente explicitado:

Si bien del análisis de las presentaciones efectuadas por los diferentes participantes del trámite de Documento en Consulta se desprenden suficientes argumentos, así como un importante consenso en el sentido de reclamar la caducidad del Contrato por causa de los importantes incumplimientos en que ha incurrido el concesionario antes de la emergencia, sin perjuicio de lo que se decida en la etapa oportuna, entendemos en la actual coyuntura económica y política más conveniente continuar con la ejecución del Contrato vigente (Informe, 2004: 22).

En el acuerdo alcanzado las partes se comprometieron a renegociar el contrato de concesión definitivo, a realizar nuevas inversiones y a mantener las tarifas congeladas, al menos hasta diciembre de 2004, momento en el que finalizaba la vigencia del Acta. El convenio alcanzado resultó favorable para AASA, puesto que no sólo consiguió la suspensión del pago de multas por casi 10 millones de pesos y la continuidad del juicio ante el CIADI, sino que su logro más importante radicó en tener la posibilidad de mantener y redefinir su contrato –ahora desde una mejor posición– a pesar de haber estado muy cerca de perder la concesión. Tal como se señalara, el establecimiento del acuerdo se vinculó fundamentalmente a la necesidad del gobierno argentino de asegurarse el apoyo de Francia en la revisión de las metas comprometidas con el FMI. En este sentido, la empresa logró sortear los cuestionamientos efectuados a su gestión, pues encontró respaldo en la capacidad de presión desplegada por el gobierno francés, que actuó activamente en defensa de los intereses empresarios.

En los momentos más difíciles, más álgidos de la discusión con el Fondo Monetario Internacional, siempre la Argentina tuvo la actitud solidaria del gobierno francés; sabemos que la vamos a seguir teniendo y eso para nosotros tiene un valor muy importante [...]. Esperemos que este ejemplo al cual hemos llegado con Aguas Argentinas en la renegociación de contratos sea tomado por otras empresas que parecen más sordas [...]. A todos, gracias por estar aquí, están en su casa; señor Vicecanciller: llévele un fuerte abrazo al presidente Chirac y una solidaridad permanente del pueblo argentino retributiva de los muy buenos gestos de nuestro querido país, Francia (Discurso de Néstor Kirchner, 11/05/2004).

Vencida el Acta Acuerdo y coincidiendo con la resolución del canje de la deuda, el proceso renegociador entró en una etapa de discrepancias y parálisis. Posteriormente, y a raíz de una serie de cortes en el Conurbano Bonaerense –últimos días de diciembre de 2004 y primeros de enero de 2005–, el ente regulador sancionó a la empresa con una multa de 2 millones de pesos y la intimó a que pagara los 60 millones que por ese mismo concepto adeudaba, ya que la liquidación de las multas había quedado suspendida durante la vigencia del Acta (Resoluciones ETOSS

Nº 1/05 y 2/05). Las diferencias se profundizaron aún más a partir de septiembre de ese año –a pesar del compromiso asumido por el presidente francés, Jacques Chirac, y Kirchner durante la visita a París en enero de 2005–, cuando Suez anunció que dejaba la concesión y recomendó a los demás miembros del Directorio<sup>11</sup> a rescindir el contrato aduciendo culpa del concedente. El congelamiento tarifario y las nuevas condiciones contractuales propuestas por el gobierno (financiamiento, diseño y ejecución de obras en manos estatales) resultaron poco convenientes para la concesionaria. Al no poder mantener las ventajas obtenidas durante los noventa, perdió interés en la gestión del servicio. Su desinterés no sólo estuvo relacionado con esos posibles cambios y los desfavorables resultados económico-financieros tras el fin de la Convertibilidad, sino también con la reestructuración empresarial que Suez, la accionista mayoritaria, estaba desarrollando a nivel internacional y con su “apuesta” a una resolución positiva de la demanda ante el CIADI.

La imposibilidad de arribar a un nuevo acuerdo con AASA o de encontrar nuevos inversores<sup>12</sup> precipitó la decisión del gobierno de dar por terminado el contrato y re-estatizar el servicio con el apoyo del sindicato del sector (SGBATOS).<sup>13</sup> La deuda empresarial y la decisión gubernamental de no aumentar las tarifas afectaron negativamente las condiciones para una posible transferencia.

En cuanto a los principales argumentos esgrimidos por el gobierno en la decisión de rescindir el contrato a AASA –exceso de nitratos y falta de cobertura–, los elementos utilizados ya habían estado presentes a la firma del Acta Acuerdo de 2004. No obstante, sólo fueron considerados causales de rescisión cuando el gobierno no encontró otra alternativa respecto de la gestión del servicio. A través del Decreto Nº 304/06 y su ratificación mediante la Ley Nº 26.100 (mayo de 2006), se formalizó la creación de Agua y Saneamientos Argentinos S. A. (AySA) como una sociedad anónima con control estatal. El 90% de las acciones quedó a cargo del Estado, bajo la titularidad del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) –capital intransferible– y el 10% restante en poder de los trabajadores adheridos al Programa de Propiedad Participada (PPP). La nueva prestataria mantuvo el esquema empresarial de su antecesora pues no se dispuso ningún tipo de subdivisión de la compañía. AySA conservó los activos de la concesión anterior e incorporó automáticamente a su planta a los trabajadores de AASA. En el organigrama funcional se dispuso que su desenvolvimiento y la aprobación de su plan de acción y presupuesto debían ser supervisados por el MPFIPyS.

En síntesis, justificando su decisión en la guarda de los intereses y la salud de los usuarios, el gobierno procuró que la medida no fuera considerada un fracaso. Al haber sido en principio caracterizada como una “renegociación ejemplar”, le resultaba difícil asumir el costo político que implicaba el “revés” planteado en el proceso renegociador y la falta de alternativas.

## **2.2 El largo camino hacia el control estatal: el caso del servicio de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA**

El servicio metropolitano de transporte ferroviario de pasajeros constituye uno de los ejemplos más acabados del despliegue de una política donde el recurso a

la re-estatización emergió como alternativa de última instancia para superar las experiencias fallidas de las gestiones privadas.

Como rasgo general, la gestión del nuevo gobierno en el sector estuvo atravesada por los efectos resultantes de la Emergencia Ferroviaria (Decreto N° 2075/2002) heredada del gobierno de transición de Duhalde. La medida inauguró un período de profundo derrumbe de los principales indicadores de calidad de los servicios, que se explicó en gran parte por la profundización de una lógica empresaria centrada en la maximización de ganancias realizada en base al recorte de gastos operativos y de inversión (Pérez, 2013). En un contexto de tarifas congeladas, suspensión de los planes de inversión y supresión de los estímulos que habían existido para la mejora del sistema, su sostenimiento pasó a depender casi exclusivamente de los subsidios del Estado, los cuales llegaron a representar el 80% de los ingresos de los concesionarios.<sup>14</sup>

En cuanto a la gestión de los servicios, el período que media entre la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia de la Nación y la recuperación de la explotación de la mayoría de las líneas ferroviarias de pasajeros por el Estado se caracterizó por constantes reestructuraciones en su forma, cuyo rasgo distintivo fue una mayor intervención, de forma progresiva, del Estado en la actividad. Sin embargo, estas sucesivas actuaciones estuvieron lejos de formar parte de una estrategia hacia el sector; más bien constituyeron reacciones políticas dirigidas a contrarrestar los profundos desequilibrios en los cuales se iba sumiendo el sistema. Accidentes, demoras e interrupciones de los servicios, eventos con víctimas fatales y expresiones de disconformidad por parte de los pasajeros, que asumieron recurrentemente la forma de violencia colectiva, se erigieron en características sobresalientes de la etapa. Fueron esta clase de episodios los que convirtieron al transporte ferroviario en un problema social y ligado ello, desencadenaron múltiples intervenciones por parte del Estado (Pérez, 2013).

A un año de asumir, el gobierno tomó la decisión de rescindir el contrato de la línea San Martín al concesionario Metropolitano, luego de que ocurrieran una serie de accidentes fatales y expresiones de disconformidad por parte de pasajeros del servicio. Posteriormente, en 2007, se canceló el resto de los contratos que seguían bajo la órbita del concesionario (líneas Roca y Belgrano Sur), luego de que aconteciera un episodio de violencia colectiva de gran envergadura en la estación terminal de Constitución.<sup>15</sup> Estas líneas pasaron a ser operadas por una Unidad de Gestión Operativa de Emergencia (UGOFE), conformada por el resto de los concesionarios de la red: Metrovías, Ferrovías y Trenes de Buenos Aires.

La nueva forma de organizar socialmente la prestación de los servicios en las líneas que quedaron a cargo de UGOFE implicó cambios con respecto a la etapa precedente. En términos generales significó una mayor presencia estatal, ya que los concesionarios pasaron a operar los servicios por cuenta y orden del Estado Nacional cobrando un canon por su gerenciamiento. La promulgación de la Ley de Reordenamiento Ferroviario en 2008 intentó un mayor ordenamiento de la actividad con la creación de dos empresas estatales. Una asumió la operación de los servicios en las líneas cuyos contratos de concesión habían sido cancelados –So-

ciudad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE)– y la otra, la administración de la infraestructura ferroviaria, denominada Administradora de Infraestructura Ferroviaria (ADIF). Aunque dicha ley plasmó un avance del Estado en el sector, éste fue parcial, no sólo porque la ley no fue aplicada en su totalidad, sino porque el resto del sistema siguió funcionando bajo el modelo de concesiones.

Por otra parte, la participación de nuevos actores con responsabilidad sobre los servicios sumó nuevas inestabilidades a las ya existentes. En un contexto político donde incrementar los márgenes de gobernabilidad constituía una necesidad urgente –recordemos que el gobierno había asumido con un 22% de los votos–, cada una de las Subsecretarías modales de transporte fue ocupada por un representante sindical. La “doble alianza” gobierno-sindicatos durante el kirchnerismo fue un rasgo distintivo de la etapa (Etchmendy, 2013). En lo que a transporte ferroviario se refiere, en 2006 el gobierno designó al frente de la subsecretaría a un dirigente de La Fraternidad, sindicato correspondiente a los maquinistas de trenes de la República Argentina. En 2008, hombres ligados a los sindicatos más importantes del sector ocuparían las presidencias de las empresas estatales creadas en el marco de la Ley de Reordenamiento Ferroviario: SOFSE y ADIF.<sup>16</sup> Estos gremios también tuvieron un lugar central en el modelo UGOFE, en el cual controlaron la entrada de trabajadores a la empresa ocupando la oficina de recursos humanos. Bajo este esquema, el sindicalismo empresario<sup>17</sup> desplegó un conjunto de prácticas de acumulación de poder económico y sindical, que provocaron mayores perturbaciones a un sistema que ya se caracterizaba por la presencia de desequilibrios constantes.<sup>18</sup>

La política hacia los grupos empresarios fue dual y heterogénea durante todo el período. Si, por un lado, el concesionario Metropolitano había tenido graves incumplimientos de las cláusulas vigentes en los contratos de concesión, el resto no había mostrado mejores resultados. En particular, Trenes de Buenos Aires presentaba considerables irregularidades en su gestión, que llevaron a que el 22 de febrero de 2012 un trágico evento sucedido en la estación terminal de Once de la línea Sarmiento provocara la muerte de 52 personas. Inicialmente, la línea fue intervenida mientras se desarrollaban investigaciones tendientes a determinar las causas del hecho. Pasados unos meses, el gobierno tomó la decisión de rescindirle el contrato. Para la operación de las líneas hasta entonces a su cargo (Sarmiento y Mitre) se creó una nueva Unidad de Gestión Operativa (UGO-Mitre/Sarmiento), conformada por los concesionarios sobrevivientes del período (Metrovías y Ferrovías). Otros dos eventos, también ligados al pésimo funcionamiento de la línea Sarmiento (uno de los cuales arrojó nuevamente víctimas fatales), precipitaron su re-estatización el 24 de octubre de 2013. Por su parte, las seis líneas de servicios restantes continuaron siendo operadas con los modelos de gestión preexistentes.

La descripción realizada en las páginas precedentes permite observar con suficiente nitidez el rol destacado que las recurrentes perturbaciones del sistema ferroviario cumplieron en el desenlace de las sucesivas intervenciones estatales. Articulado a ellas, principalmente ante el profundo impacto que el evento de Once produjo en el conjunto social y, sin duda, previendo sus efectos negativos a nivel

electoral, el gobierno decidió avanzar hacia un mayor control del sistema, que involucró una redefinición de las alianzas preexistentes.

En junio de 2012, la Secretaría de Transporte fue transferida al ámbito del Ministerio del Interior, que pasó a llamarse Ministerio del Interior y Transporte. La medida mostró la determinación de jerarquizar el área y desplazar a algunos de los actores que habían tenido importante gravitación en el modelo ferroviario de los años precedentes. El primer desplazamiento fue el del subsecretario de Transporte Ferroviario, que, como se ha señalado, pertenecía al sindicato La Fraternidad. En junio de 2013, se estableció un régimen de penalidades por incumplimientos para los servicios ferroviarios operados por las distintas UGOs, inexistente hasta la fecha. Estas unidades habían funcionado sin ningún instrumento de control estatal por más de seis años. Un mes más tarde, fueron desplazados los entonces presidentes de la SOFSE y de la ADIF.

Las UGOs fueron disueltas en febrero de 2014 y se reestructuraron los contratos de prestación de los servicios con los operadores privados sobrevivientes. Estos nuevos contratos implicaron un mayor ordenamiento de la actividad, incluyeron esquemas de premios y penalidades detallados con metas de frecuencia, limpieza y recaudación. El grupo Roggio asumió el gerenciamiento de las líneas Mitre y San Martín, y el grupo EMEPA, el Roca y el Belgrano Sur. Mientras tanto, las líneas Urquiza (Roggio) y Belgrano Norte (EMEPA) continuaron siendo operadas bajo el modelo de concesión heredado de la década del noventa. Hacia fines de 2014, el sistema evidenció signos de mayor ordenamiento aunque, considerado en su conjunto, destacó su incoherencia funcional. Cuatro líneas funcionaban bajo el modelo de gerenciamiento, dos bajo el de concesiones y una línea se encontraba re-estatizada. Finalmente, en abril de 2015, el Congreso Nacional aprobó la Ley N° 27.132 de Ferrocarriles Argentinos, mediante la cual el Estado reasumió la plena administración de la infraestructura ferroviaria en todo el territorio nacional.

El intenso ritmo de cambios que en el lapso de apenas dos años (entre febrero de 2012 y diciembre de 2014) afectó las formas de organizar socialmente la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros en el AMBA no respondió a una planificación estratégica dirigida a superar las deficiencias que las concesiones habían gestado, sino más bien a la resolución de problemas puntuales. En alguna ocasión, estas acciones (atravesadas por una lógica política de construcción de poder) tendieron a profundizar los desequilibrios del sistema. En otras, mejoraron significativamente la calidad de las prestaciones. En particular, hacia el final del período analizado, factores exógenos como la cercanía del proceso electoral y la necesidad de construir un candidato que participara de la contienda como expresión de continuidad del proyecto kirchnerista<sup>19</sup> colaboraron en la recuperación del sistema ferroviario.

Al recapitular lo expuesto hasta aquí, a pesar de las diferencias señaladas, podemos observar que las re-estatizaciones analizadas muestran la importancia que asumieron factores exógenos a las prestaciones en la decisión gubernamental de rescindir los contratos de los operadores privados. En ambos casos, se trató de disposiciones mediadas por elementos que trascendían las cuestiones relativas a

la calidad de dichos servicios, aunque, sin duda, éstas tuvieron un lugar en la decisión, al menos como argumento de legitimación. En un caso, la negociación de la deuda con los acreedores privados y la demanda ante el CIADI condicionaron el proceso renegociador con AASA. Los términos bajo los cuales debía prestarse el servicio se convirtieron en “moneda de cambio” para acceder al apoyo francés en el FMI. Saldada la deuda con ese organismo, y frente al agotamiento de las alternativas existentes para gestionar la empresa, el servicio fue re-estatizado. Poco tuvieron que ver las condiciones irregulares de prestación y cobertura. Cuestiones económicas de la gestión privada (alto nivel de endeudamiento) e intereses gubernamentales (mantener el congelamiento tarifario) restringieron la búsqueda del nuevo operador. Por su parte, en el caso de los ferrocarriles metropolitanos, el largo camino hacia su re-estatización expone también la importancia que asumieron factores exógenos a la prestación de los servicios, aunque sin duda ligados a su deterioro. Como se ha señalado, profundas perturbaciones del sistema, como los ataques de pasajeros contra las empresas que propiciaron la quita de las concesiones al grupo Metropolitano, y accidentes fatales con alto impacto sobre el conjunto de la opinión pública, que favorecieron la cancelación de los contratos a Trenes de Buenos Aires, condujeron a una progresiva intervención del Estado en la actividad, la cual concluyó en la re-estatización de la mayoría de los servicios.

Ahora bien, aun reconociendo que estas re-estatizaciones no fueron la resultante de una decisión estratégica del gobierno, cabe resaltar nuevamente que fue la re-estatización y no otra la opción elegida para superar los problemas originados por las gestiones privadas fallidas. La suma de estas decisiones contribuyó a reconstruir material y discursivamente el rol del Estado como promotor de la recuperación de los servicios públicos. Esto se dio más allá de que otros servicios continuaran en manos privadas.

### **2.3 Las resultantes principales de la función empresarial del Estado en los servicios públicos**

Tanto en lo que al servicio de agua y saneamiento respecta como en lo relativo al servicio de ferrocarriles metropolitanos en la línea Sarmiento, el control del Estado sobre la operación de las prestaciones redundó en resultados positivos que gozaron de un amplio reconocimiento social.

La nueva responsabilidad asumida en el servicio del agua potable y saneamiento dejó atrás la lógica de lucro y mercantilización que se había establecido a partir de los años noventa del siglo pasado. El desempeño de la nueva empresa evidenció una significativa participación estatal a partir del incremento exponencial en las transferencias e inversiones recibidas y, con ello, en la cobertura de la prestación. Hacia diciembre de 2014 (último dato disponible), las transferencias corrientes aumentaron treinta puntos respecto de 2008<sup>20</sup>, representando el 61% de sus ingresos totales. De este modo logró afrontar sus gastos, pues sus ingresos de operación sólo le permitían cubrirlos en un 42%. Sin embargo, no evitó un resultado económico negativo para el período. En relación con 2009, año en que se inició esta tendencia negativa, la diferencia se amplió en un 363%. Las transferencias de

capital también se acrecentaron durante el período 2006-2014.<sup>21</sup> Este último año registró un valor 93 veces mayor que el monto dispuesto al inicio de la gestión pública. De esta manera, la totalidad de las obras fueron efectuadas exclusivamente con estos aportes.

Uno de los correlatos de lo anterior fue la considerable ampliación en la cobertura del servicio. De acuerdo con los datos disponibles para el período 2006-2015, la población incorporada al servicio de agua potable se incrementó en un 22% (de 7.469.117 beneficiarios pasó a 9.102.328). Hacia 2015, el porcentaje de cobertura para el total de la concesión era del 83,3%, mientras que en 2006 era del 74,6%. Respecto de los desagües cloacales, los datos muestran un crecimiento del 24% en la población que recibe el servicio: de 5.578.583 de beneficiarios en 2006 se pasó a 6.918.269 en 2015. Para el total de la concesión, el porcentaje de cobertura en materia de cloacas era, en dicho año, del 63,3%, mientras que en 2006 era del 55,4% (Informe Anual de AySA, 2015). Para obtener estos resultados, el Estado invirtió 28.036 millones de pesos desde 2006. En suma, el importante compromiso asumido con el desarrollo sanitario (también a partir de la puesta en marcha de grandes obras de infraestructura) se contrapone radicalmente a los altos incumplimientos de la prestadora privada. En relación con esto, de acuerdo a lo relevado por la empresa, el nivel de satisfacción de los usuarios con el servicio presentó en promedio, para todo el período, un 80% de calificaciones positivas. En cuanto al estado del servicio, al comparar diciembre de 2006 con el mismo mes de 2015, se observa un importante incremento en cuanto a la cantidad de usuarios que señalaron la mejora del servicio con respecto al recibido de la anterior proveedora: del 22% se pasó al 42% (Informes al Usuario, 2006-2015).

En el caso de los ferrocarriles metropolitanos, la gestión estatal demostró también mayor eficiencia que la privada, si se atiende a uno de los indicadores mayormente utilizados para medirla. En el año 2014, las líneas San Martín, Roca, Belgrano Sur y Mitre, que se encontraban todas bajo gestión privada, aumentaron sus gastos en un 77%, 27%, 56% y 51% respectivamente, mientras que la línea Sarmiento, que ya se encontraba re-estatizada, lo hizo en un 17% (Premisi, 2015). La política de recuperación y modernización ferroviaria encarada por el gobierno nacional representó una inversión sin parangón en las últimas décadas. Las inversiones en material rodante para las líneas metropolitanas alcanzaron los 1.308 millones de dólares, siendo más de 1.000 las formaciones renovadas entre 2013 y 2015. Las inversiones en señalamiento con el fin de reducir la probabilidad de accidentes por factores humanos alcanzaron los 53.5 millones de dólares. Las destinadas a vías y obras en 2013 ascendieron a 1.939,5 millones de pesos, mientras que las proyectadas para 2014 y 2015 –lamentablemente no contamos con datos sobre los montos efectivamente devengados– llegaron a 4.599,5 y 3.077,6 millones de pesos respectivamente (Otero, 2015).

Para fines de 2015, diversas encuestas de satisfacción de los usuarios realizadas por las SOFSE en las líneas por ella operadas, realizadas en colaboración con el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de San Martín, mostraban resultados ampliamente posi-

tivos. En la totalidad de estas líneas, los pasajeros mostraban una inédita satisfacción con el servicio. Las líneas Mitre y San Martín exhibían los valores más positivos en términos de satisfacción global con el servicio –89% y 84% de satisfacción respectivamente–, seguidas por las líneas Sarmiento y Belgrano Sur, con el 77% de las respuestas positivas. Los valores más modestos eran los de la línea Roca, donde el 60% de los usuarios manifestó una opinión positiva sobre el servicio. Los niveles de valoración también diferían hacia el interior de cada línea entre los distintos ítems –frecuencia, seguridad, atención, etc.–, pero tendían a ser positivos y se basaban en una percepción generalizada del cambio progresivo producido en el último año (Pérez y Rebón, 2016).

La valoración social de las re-estatizaciones realizadas excede los casos señalados. Según los resultados de una encuesta representativa de la población del Área Metropolitana de Buenos Aires realizada en el año 2012<sup>22</sup>, el 67,4% de la población estaba de acuerdo con la re-estatización de los servicios públicos privatizados en la década del noventa.

En base a la evidencia empírica disponible, es posible sostener que, en los servicios públicos bajo análisis, la mayor intervención del Estado ha permitido satisfacer necesidades sociales no consideradas bajo la gestión privada.

### **3. La construcción de institucionalidad: de la privatización a la re-estatización**

Como se ha venido desarrollando, la orientación del Estado presentó cambios sustantivos con respecto a la etapa precedente. Sin embargo, más que una orientación estratégica definida para el sector, se presentó un conjunto de políticas heterogéneas y discontinuas y muchas veces condicionadas y polémicas. A esto no escapó la construcción de institucionalidad<sup>23</sup> respecto de los servicios, más aún si se consideran los procesos de re-estatización. ¿En qué medida estas decisiones políticas fueron acompañadas por modificaciones institucionales adecuadas al nuevo contexto? Específicamente, ¿el nuevo rol estatal tuvo su correlato en una adecuación del marco institucional en los servicios públicos bajo análisis? Para poder abordar estos interrogantes respecto de lo acontecido en la posconvertibilidad, es necesario avanzar primero en la caracterización del período previo.

#### **3.1 El Estado regulador y los servicios públicos**

La reforma implementada en los años noventa, y en particular la privatización de empresas de servicios públicos, significó –entre otras cuestiones– que el Estado abandonaba su rol de empresario para asumir el de regulador. El traspaso de estos servicios de la órbita estatal a la privada conllevó, en la generalidad de los casos, la instauración de entes reguladores o de control. Dichos organismos debían estar fundados en principios de autarquía e independencia, a la espera de que brindasen certidumbre al ajuste contractual Estado-empresa y generaran una valorización positiva al ser percibidos como instituciones independientes del poder político. Sin embargo, las empresas no demandaron un marco previsible constituido por instituciones autónomas. Las garantías parecieron estar dadas por fuera de las institu-

ciones –canales opacos de negociación– y, al mismo tiempo, mediante la “construcción” por parte del poder político de mecanismos regulatorios frágiles, poco efectivos y plenamente funcionales a las firmas y sus propietarios. La postergación o impedimento en la conformación e inicio de las funciones de los entes fue implícitamente negociada u ofrecida para asegurar condiciones favorables de operación y la obtención de rentabilidades extraordinarias. Fundamentalmente, el objetivo era ganar la confianza de la “comunidad de negocios” (Azpiazu, 2002: 9).

En este marco, tanto el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) como la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) se caracterizaron por su falta de autonomía. En el primero, se dio un proceso de cooptación bifronte<sup>24</sup>, consumado por AASA y la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable<sup>25</sup> (SRNyDS); en el segundo, se produjeron denuncias de colonización<sup>26</sup> del ente. Este rasgo propició que las empresas operaran con amplios márgenes de rentabilidad y escaso o nulo riesgo empresario.

En el caso del ETOSS, la designación de los cargos directivos a propuesta de las jurisdicciones involucradas (el Gobierno Nacional, el de la Ciudad de Buenos Aires y el de la Provincia de Buenos Aires) lo exponía a la influencia directa del poder político. Asimismo, al no existir restricción legal respecto de un empleo anterior o posterior vinculado a AASA, algunos de sus funcionarios podían ser proclives a tener una actitud favorable hacia la empresa. El ETOSS presentó un alto grado de rotación en los cargos directivos. Hasta 2005, los directores designados permanecieron, en promedio, la mitad del período previsto, es decir, sólo tres años. Dicha inestabilidad se vinculó con el carácter político de la composición del Directorio que, a su vez, dificultó su profesionalización. Por su parte, en 2001, la CNRT fue intervenida mediante el Decreto N° 454/01, en el que se reconocían “falencias en su gestión”. Desde entonces y hasta febrero de 2015 (Decreto N° 110/2015), cuando se dispuso el cese de su intervención, su principal responsable fue designado por el poder político. Un trabajador que desde hace muchos años se desempeña en el ente se refería a este tópico del siguiente modo: “Acá hemos tenido como interventor desde el amigo de Menem que iba a tomar mate con él cuando Menem estaba exiliado en Tandil, hasta el guitarrero Elmo Pérez (...) hemos tenido de todo” (Trabajador de la CNRT, mayo de 2010).

En síntesis, los casos presentados mostraron que, durante la vigencia de la Convertibilidad, la acción estatal en materia regulatoria se caracterizó por su segmentación, fragilidad e ineficiencia. La ausencia de un proceso de institucionalización uniforme –cada organismo regulador posee aspectos particulares en lo que respecta principalmente a su conformación y funcionamiento– dificultó la implementación y la articulación de mecanismos regulatorios efectivos. Esto generó dificultades en el resguardo de los intereses de los usuarios y consumidores y significó menos controles para las prestatarias.

### **3.2. La regulación estatal en la posconvertibilidad**

Como ya se señalara, la renegociación de los contratos se había presentado como una muy buena oportunidad de rediscutir integralmente todos los aspectos

relativos a la prestación de los servicios públicos. Frente a la disparidad de los marcos regulatorios existentes, la necesidad de establecer un marco regulatorio general a partir del cual fijar un conjunto de condiciones que deberían cumplir todas las prestatarias cobró un nuevo impulso. Sin embargo, y pese a la elaboración de un Proyecto de Ley de Régimen Nacional de Servicios Públicos –0043-PE-04–, no se avanzó en su debate y perdió estado parlamentario en el año 2006. El proyecto resultó útil para presentarlo en ciertos momentos de la negociación con los concesionarios y retirarlo en otros, pero no tuvo la intención de modificar la política regulatoria. Tampoco se revisaron los marcos que se habían dispuesto por decreto ni se dieron respuestas precisas respecto de la situación institucional de los entes reguladores. La mayoría de ellos fueron intervenidos y, a diferencia de lo establecido en sus respectivas normativas, el nombramiento de las autoridades no se realizó por concurso público de antecedentes ni con la participación del Congreso Nacional en los casos requeridos, sino que fueron designados por el PEN. En suma, primó una gestión más centralizada y política de éstos.

En cuanto a los casos aquí analizados, el ETOSS hizo importantes avances en materia regulatoria durante la renegociación en la posconvertibilidad. A diferencia del período precedente, logró poner en práctica diversos instrumentos regulatorios preexistentes.<sup>27</sup> La información relevada le permitió hacer un seguimiento pormenorizado de AASA que, hasta ese momento, no había podido realizar. Sin embargo, en lo que refiere a la decisión del PEN de dar por terminado el contrato con la empresa privada, ni los técnicos ni los directivos del ETOSS fueron consultados sobre la fundamentación del decreto rescisorio (N° 303/06). En 2005, la presencia de altos niveles de nitratos en el agua había sido reevaluada por el ETOSS y, dadas las mejoras presentadas, había dispuesto la reducción de la sanción sobre la prestadora (Resolución N° 95/05). Sin embargo, ante la ostensible contradicción planteada respecto de los argumentos que fundamentaron la cancelación del contrato, el ETOSS tuvo que revocar dicha resolución. A diferencia de la etapa anterior (1993-2001), no se planteó un fenómeno de cooptación bifronte, sino que su accionar se vio influenciado únicamente por el PEN.

A partir de 2003, el análisis de la CNRT muestra semejanzas respecto al ETOSS en cuanto a las limitaciones de las acciones del organismo, derivadas de la centralidad que adquirieron las decisiones del poder político. Si bien algunas de las capacidades de la Comisión con respecto a la regulación y control de los ferrocarriles metropolitanos mejoraron –los recursos humanos prácticamente se duplicaron, pasando de 42 a 82 agentes entre 2001 y 2014, se realizaron cambios organizacionales que mejoraron los procedimientos de control<sup>28</sup>, (CNRT, 2015), etc.–, las acciones entraron en contradicción con disposiciones de la Secretaría de Transporte. En particular, gran parte de las multas aplicadas a los concesionarios en carácter de incumplimientos contractuales no fueron ejecutadas. Las negociaciones entre empresarios y responsables políticos del sector redujeron al mínimo la posibilidad de que las decisiones del ente regulador pudieran influir en los comportamientos desplegados por los distintos consorcios ferroviarios. Según investigaciones judiciales abiertas, dichas negociaciones se basaron en una relación de intercambio

entre apoyo financiero para las necesidades de reproducción político-partidarias del gobierno nacional y la condonación de deudas y/o relajamiento de los controles hacia los concesionarios.

Si retomamos nuestra pregunta inicial en relación con la construcción de institucionalidad tras las re-estatizaciones, es posible observar la persistencia de organismos de control formalmente autárquicos, con evidentes limitaciones de diseño y desempeño y un MPFIPyS que concentró directa o indirectamente funciones relativas al funcionamiento de los servicios re-estatizados.

En el caso del servicio de agua potable y saneamiento, se disolvió el ETOSS y se crearon el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) y la Agencia de Planificación (APLA), disponiéndose además un nuevo marco regulatorio para el servicio (Ley N°26.221, sancionada en febrero de 2007). Aun cuando podría haberse esperado que la injerencia del PEN fuera menor o nula, pues la autoridad de ERAS y la de APLA emana de una ley y no de un decreto, el diseño establecido las vinculó directamente con la voluntad política de aquél.<sup>29</sup> A diferencia de las facultades y obligaciones que poseía el ETOSS, al ERAS sólo le caben funciones de control (niveles de calidad del servicio, contabilidad regulatoria y *benchmarking*). 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 quedó a cargo también de la mencionada subsecretaría. En cuanto al rol de la APLA, consiste en coordinar la expansión y mejora 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” (Art. N° 23). La duplicación de las estructuras de control con el mismo presupuesto que el ETOSS<sup>30</sup> planteó, al inicio de sus funciones, restricciones al funcionamiento del ERAS a causa de su desfinanciamiento. No obstante, esta situación se subsanó debido a los aportes presupuestarios realizados por el MPFIPyS. En cuanto al fortalecimiento e inclusión de recursos humanos calificados, miembros del plantel del ERAS, que fueron entrevistados en el marco de este estudio y prefirieron el anonimato, señalaron que, desde 2003, se redujo la cantidad de agentes y se fueron desmantelando los equipos técnicos. Una comparación entre el personal del ETOSS y del ERAS y de la APLA reveló una reducción aproximada del 20%. Cabe aclarar que, a partir de la implementación de la política de reducción de subsidios, se incrementó el plantel a cargo del Programa de Tarifa Social en el ERAS.

En síntesis, el nuevo marco regulatorio produjo un régimen fragmentado con una estructura política centralizada en el PEN.<sup>31</sup> Aun cuando esta conformación debe ser analizada en el marco de una mayor intervención del Estado en la actividad, surgen algunas cuestiones. ¿Por qué crear dos organismos de control con restricciones de diseño y de funcionamiento efectivo, si en este nuevo esquema no serían relevantes? El pensar que constituyen “una mera formalidad a cumplir” no agota el interrogante sino que lo profundiza –¿dentro de qué esquema habría que cumplirlo?– y pone fundamentalmente de relieve que no había intenciones respec-

to de avanzar sobre redefiniciones en materia de regulación y control de los servicios, sino que políticamente se priorizó la ampliación y mejora de la cobertura.

En lo que respecta a los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros, el control de la infraestructura por parte del Estado es un hecho por demás incipiente. Más allá de que la nueva Ley ha desencadenado un profundo debate en torno a los alcances de la llamada “re-estatización”, ésta abre un interrogante sobre el futuro de la CNRT. Un trabajador del organismo señalaba a este respecto:

Trae muchos problemas funcionales, de roles. Por ejemplo la CNRT ¿Qué tiene que hacer la CNRT? ¿Cómo controla la CNRT al Estado? ¿Cómo controla el Estado al Estado? Al concesionario se lo puede multar. Lo podías retar, lo podías intimar. Del Estado al Estado, lo máximo que le voy a poder llegar a hacer, con suerte, y no está reglamentado todavía, es un llamado de atención o un apercibimiento. E informarle al ministro, del cual depende la misma persona del otro... (Entrevista, junio de 2015).

Luego del trágico evento producido en la estación terminal de Once, se incrementó el esfuerzo de económico del Estado con el objeto de recuperar años de sostenido deterioro. A los importantes subsidios estatales para sostener la prestación de los servicios se sumó la compra de nuevo material rodante a China y la multiplicación de inversiones en infraestructura. Estas intervenciones produjeron mejoramientos sustantivos en algunas líneas de servicios. Sin embargo, cabe recordar que eficacia no es lo mismo que eficiencia y, en este sentido, la ausencia de una mirada estratégica sobre el sector podría constituirse en un obstáculo que acarree nuevos problemas. Entre los desafíos pendientes, además de la falta de planificación estratégica, el esquema normativo vigente presenta vacíos y se encuentra desactualizado tecnológicamente. Como mencionaba un entrevistado, “la norma dice una cosa, pero la realidad dice otra. El deber ser está tan alejado de la realidad que terminás resolviéndolo en forma subjetiva”.

El regreso del Estado a la gestión de los servicios públicos plantea indefectiblemente interrogantes acerca de cómo resuelve su condición de proveedor y a la vez de regulador. Es decir, si pueden presentarse o no como dos funciones escindidas. Como se viera en los casos analizados, la respuesta no parece haber sido problematizada en profundidad. Habiendo adquirido la regulación una mayor cercanía al poder político y, con ello, una mayor discrecionalidad, no habría escisión alguna de roles. No obstante, este punto no debería ser cuestionado *per se*, sino que debería ser discutido dentro de un contexto más amplio, donde, como se viera, la participación e intervención estatal en el sector tendió a ampliarse arrojando resultados positivos en términos de calidad de las prestaciones e inclusión social. Sin embargo, aun cuando se tornó más que necesario replantear el rol estatal en esos servicios y discutir las condiciones de regulación, no se presentaron definiciones precisas al respecto. Persistió un esquema híbrido donde conviven herramientas, dinámicas y deficiencias heredadas de los noventa con la participación más activa del Estado en el desenvolvimiento del sector. Entre el repertorio de opciones

disponibles prevaleció la extensión de las prestaciones por sobre la construcción de una nueva institucionalidad que diera cuenta de los cambios producidos en el sector y mejorara el esquema heredado en aquellos servicios que aún permanecían bajo la órbita privada.

#### **4. Reflexiones finales**

El análisis desarrollado en torno a los factores que incidieron en la decisión gubernamental de re-estatizar los servicios de agua potable y saneamiento y de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA constituye un ejemplo enriquecedor como aporte a la comprensión de la falacia de considerar la acción intencional de los actores sociales como explicación de los procesos sociales. En ambos casos nos encontramos con metas inicialmente no buscadas, medios de acción frente a los problemas que, aunque latentes, emergen sobre el proceso de la acción y resultados que en dicho proceso se van configurando como los esperados. Como hemos desarrollado, en ambos casos la re-estatización no fue una estrategia de gobierno, si bien emergió como herramienta para solucionar problemas emergentes de las prestaciones privadas fallidas. No obstante, y pese a esta característica, los resultados iniciales de la intervención del Estado fueron parcialmente positivos. El carácter parcial de dichos resultados abrió una nueva línea de indagación en torno a las condiciones bajo las cuales se implementó esta táctica de resolución de problemas. El no haber avanzado sobre una reestructuración del diagrama institucional sobre el cual se montó dicha medida constituye, en nuestra hipótesis, una limitación en el sentido de avanzar con mayor robustez hacia la superación de los problemas existentes en las prestaciones de los servicios. Los resultados de nuestras investigaciones nos abren nuevos interrogantes con respecto al desenvolvimiento futuro de estos servicios y al rol que le cabe al Estado en ellos como proveedor y regulador, en particular cuando nos encontramos frente a un cambio de orientación política (en diciembre de 2015 asumió el gobierno del Estado una nueva fuerza política) que abiertamente rechaza la necesidad de una mayor intervención del Estado en la economía. En dicho contexto, uno de los desafíos hacia adelante es cómo hacer que la prestación de bienes y servicios por parte del Estado mantenga dicha orientación y profundice los cambios ya materializados. En nuestro modo de analizar el problema, éste es uno de los ejes principales que emergen con respecto a las cuestiones relativas al control de las empresas estatales. En este sentido, compartimos con Wright (2006) que el problema central a resolver es la profundización de la calidad democrática del Estado. En la medida en que los procesos de toma de decisiones sean abiertos y deliberativos y que se transparenten al máximo las condiciones en las que se desenvuelve su gestión empresaria, se habrá abierto un ancho camino que permitirá evitar argumentos a quienes consideran al Estado como un ámbito “natural” de ineficiencia y discrecionalidad.



## Referencias

1. Se trata de acuerdos entre Estados por los cuales los inversores extranjeros pueden recurrir a tribunales internacionales para la resolución de sus controversias o diferendos con el Estado receptor de sus capitales. Mediante éstos el inversor adquiere igual status jurídico que el Estado. Durante la gestión de Menem fueron firmados 56 TBI (Azpiazu, 2005).
2. Una encuesta publicada por el Diario *Página 12* (Granovsky, 2003) indicaba que 9 de cada 10 argentinos se mostraba a favor de revisar los contratos con las empresas privatizadas de servicios públicos. Por su parte el 23% se expresaba a favor de su re-estatización.
3. El denominado “conflicto del campo” se inició en marzo de 2008 cuando por Resolución N°125/08 se establecieron aumentos en las retenciones a las exportaciones de soja (44%) y girasol (39%). Frente a la medida de gobierno, las organizaciones tradicionales del sector agropecuario convocaron a un *lockout* patronal al que posteriormente se sumaron sectores de “autoconvocados”. La protesta se extendió hasta julio de ese año, cuando por votación del Senado el gobierno se vio obligado a retrotraer la medida.
4. Las estrategias desarrolladas desde 2003 abarcaron: a) la re-estatización de las compañías; b) la creación de nuevas empresas; c) la compra de acciones; y d) la tenencia de las acciones que las administradoras de fondos de pensiones y jubilaciones poseían en diversas empresas privadas. A partir de 2008 y para el primer caso, se destacan compañías de importancia estratégica: Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (2008), Grupo Aerolíneas Argentinas (2008), Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” S.A. (2009), Repsol-YPF (2012) y la Compañía de Valores Sudamericana (2012). Para más detalles se puede consultar Makón y Rocca (2009) y Pérez y Rebón (2015).
5. La red está compuesta por siete líneas que operan sobre 945km de vías que unen 230 estaciones localizadas en el Gran Buenos Aires, con 4 grandes terminales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Constitución, Retiro, Once y Estación Buenos Aires). Ver Ministerio del Interior y Transporte (2015).
6. Néstor Kirchner fue el presidente de la Argentina entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007. Fue sucedido por Cristina Fernández de Kirchner, quien gobernó dos mandatos consecutivos hasta el 10 de diciembre de 2015.
7. El grupo Roggio tenía a su cargo la línea Urquiza y la red de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires; el grupo EMEPA, la línea Belgrano Norte; el grupo Metropolitano, las líneas Roca, San Martín y Belgrano Sur; y el grupo Cirigliano, las líneas Mitre y Sarmiento.
8. La gestión de AASA, iniciada en 1993, presentó baja calidad del agua entregada e incumplimiento de las inversiones previstas. Asimismo su elevada rentabilidad (una tasa de beneficio sobre el patrimonio neto del 20% entre 1994 y 2001) fue posible, entre otras cuestiones, por el incremento sistemático de las tarifas, inicialmente vedado para los primeros 10 años de gestión. Adicionalmente la empresa desplegó una política sistemática de endeudamiento que, a partir de 2002, la expuso a una debilidad extrema.
9. Junto a los organismos internacionales de crédito, el gobierno francés respaldó a AASA durante la renegociación. Su embajador, Francis Lott, participó de casi todas las reuniones referidas a la situación de la empresa. Su canciller, Dominique De Villepin, visitó la Argentina en dos oportunidades.
10. Durante el gobierno de Duhalde, mediante la Resolución N° 20/02, se dispuso que la dinámica del proceso renegociador constara de cuatro fases. La fase III era la fase de discusión.
11. La composición accionaria de la empresa era la siguiente: Suez (39,93%), Aguas de Barcelona (25,01%), Programa de Propiedad Participada (10%), Banco de Galicia y Buenos Aires S. A. (8,26%), Vivendi Universal S. A. (7,55%) Banco Mundial (5%) y Anglian Water (4, 25%).
12. Las tratativas para mantener el servicio en manos privadas fueron variadas. El Estado Nacional se hizo cargo del pago de la deuda que AASA mantenía con el BID. Aun cuando no se concretara, existió el proyecto de otorgarle un crédito blando para que pudiera afrontar parte de su deuda. Asimismo, se establecieron conversaciones con empresarios locales e internacionales para integrar un accionista a la empresa.
13. Desde la concesión del servicio la relación del sindicato con la empresa AASA había sido muy buena. Sin embargo, hacia diciembre de 2004 su posición cambió, posiblemente influenciada, entre otros factores, por la oportunidad que abría la re-estatización para consolidar su poder. Mediante el “quite de

colaboración”, el sindicato reclamó la recomposición del salario de los trabajadores. Posteriormente, el 2 de agosto de 2005, realizó el primer paro con movilización desde que se iniciara la gestión privada en 1993. Para mayor detalle sobre las acciones del sindicato se puede consultar Rocca (2011).

14. Mientras las tarifas crecieron un 75% entre 2003 y 2010, los subsidios estatales lo hicieron en más de un 2000% (Instituto de Transporte Ferroviario, 2013).

15. El hecho sucedió el 20 de mayo de 2007 en una de las cabeceras terminales más importantes de la red. En esta oportunidad, ante la interrupción de los servicios, grupos de pasajeros destrozaron las instalaciones de la estación y se enfrentaron durante horas con la policía. Para más detalles sobre estos episodios, ver Pérez (2013).

16. La ADIF fue ocupada por un miembro de la comisión directiva de La Fraternidad, José Nicanor Villafañe, mientras que la Presidencia de la SOFSE fue entregada a Juan Araya, ligado al sindicato Unión Ferroviaria.

17. Este concepto refiere a sectores de la dirigencia sindical que apoyaron procesos de tercerización y flexibilización laboral, fomentando la desmovilización de la clase trabajadora, y que promovieron cambios profundos en la actividad de los sindicatos. Entre estos cambios se destaca el asumir empresas a su cargo (Basualdo, 2012).

18. El caso que visibilizó dichas prácticas sucedió el 20 de octubre de 2010. Ese día, un grupo de choque que respondía a la Unión Ferroviaria –con complicidad de funcionarios de la Policía Federal– atacó con armas de fuego a trabajadores tercerizados de la línea Roca que reclamaban su incorporación a la planta permanente de la empresa y la reincorporación de trabajadores despedidos. Dicho ataque dejó como saldo un muerto y tres heridos de gravedad. Los avances en la investigación pusieron en evidencia una compleja trama de relaciones entre diferentes esferas del poder sindical, de la empresa, de la policía y del poder político (CELS, 2012).

19. El Ministro del Interior y Transporte, Florencio Randazzo, fue uno de los precandidatos presidenciales por el partido de gobierno (Frente para la Victoria) para las elecciones de 2015. Finalmente su precandidatura no se materializó.

20. Es el primer año de la gestión estatal donde se registran transferencias corrientes.

21. Datos en base a Ejecución presupuestaria y financiera de AySA.

22. Encuesta “Formas Económicas Alternativas”. UBACyT La cultura de la recuperación de empresas. Representaciones y valoraciones de los trabajadores sobre el proceso y CEDESAL.

23. Siguiendo a Acuña y Chudnovsky (2013: 62), el análisis que aquí se realiza centra la atención en la interacción entre instituciones y actores: “las instituciones no sólo pueden definir el accionar de los actores [...] sino que a su vez pueden ser definidas por los actores y las otras variables de la matriz política [...] las instituciones importan porque distribuyen poder; sin embargo, la distribución de poder no se agota en las instituciones porque también se ve influida por los recursos y capacidades extrainstitucional con que cuentan los actores [...]”.

24. El regulador es capturado simultáneamente por la empresa regulada y por su “principal” político, es decir que se acerca progresivamente hacia los intereses y expectativas de aquellos sin que por ello deba existir una coherencia entre los objetivos de estos dos principales (Vispo, 1999). Aun cuando estas posibilidades de cooptación se dan entre el regulador y las empresas reguladas o el poder político, cabe mencionar también que este último puede ser capturado por los intereses de las firmas, por lo que ejercerá presiones políticas con el objeto de promover y servir a esos intereses particulares.

25. Esta situación se profundizó en 1998 y 1999, cuando la SRNyDS, a cargo de María Julia Alsoagaray, se transformó de hecho en autoridad de aplicación ante la cual AASA reclamaba las sanciones establecidas por el ETOSS.

26. Refiere a que integrantes de las empresas que deben ser reguladas forman parte del organismo regulador.

27. La renegociación contractual de 1999 había permitido la introducción de nuevas herramientas regulatorias (fórmula para calcular tarifas, contabilidad regulatoria, *benchmarking*, etc.) que brindarían mayor y mejor información para evaluar el desempeño empresarial. Sin embargo, la ejecución de dichos instrumentos no se concretó. Recurrentemente, y con la anuencia del PEN, AASA evitó su implementación.

28. En el año 2006, se restituyó una Gerencia de Seguridad separada de la de Concesiones Ferroviarias. En 2008, se dictó una resolución (N° 1770) que sistematizó los planes de mantenimiento, permitiendo caracterizar la conducta contractual de las empresas ferroviarias. Dicha resolución disparó la aplicación de multas directas. En 2013, se implementó la Subgerencia de Seguridad en el Transporte (CNRT, 2015).
29. La composición del ERAS mantiene la representación tripartita que tuviera el ETOSS, aunque ha disminuido a la mitad la cantidad de representantes. La duración de sus mandatos se redujo a 4 años, pero se mantuvo la posibilidad de reelección por una única vez. Su designación sin concurso público le resta independencia al organismo. Se suma que, a diferencia del carácter rotativo de la presidencia del ETOSS, el presidente del ERAS es designado y removido por el PEN. La condición de entidad autárquica de la APLA puede verse vulnerada, ya que la presidencia de su Directorio es desempeñada por el Subsecretario de Recursos Hídricos. Dado su carácter tripartito, los otros dos miembros son elegidos por el PEN a propuesta de los gobiernos de los distritos involucrados. Excepto por el Presidente, los mandatos son de cuatro años con la posibilidad de ser renovados por un período más (Rocca, 2014).
30. 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 poco más de 4 millones (Ordoqui Urcelay, 2007). El monto repartido entre ambos organismos por dicho concepto (2,67% de la facturación) se mantuvo alrededor de aquel último valor hasta marzo de 2014 cuando se descongelaron las tarifas. El ERAS debe recibir el 58% del total de esos recursos y el APLA el 42%.
31. El MPFIPyS (mediante la actuación de la Secretaría de Obras Públicas) es responsable del dictado de las normas aclaratorias y complementarias, de la aprobación de los planes de acción, del presupuesto, y de intervenir en las normas aplicables, en el marco regulatorio y en el contrato de concesión. La SSRH, en su carácter de autoridad de aplicación, está a cargo de las políticas relativas al servicio y de ejercer el poder de policía, regulación y control.

## Bibliografía

- C. ACUÑA y M. CHUDNOVSKY (2013), “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en C. ACUÑA (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- G. ANTÓN, J. CRESTO, J. REBÓN y R. SALGADO (2011), “Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en Argentina”, en M. MODONESI y J. REBÓN (Comps.) *Una década en movimiento. Luchas populares en América latina en el amanecer del Siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo–CLACSO–UBA.
- D. AZPIAZU (2002), *Las privatizaciones en Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*, Buenos Aires, CIEPP/OSDE.
- D. AZPIAZU (2005), *Las privatizadas I y II. Ayer, hoy y mañana*, Buenos Aires, Colección Claves para Todos, Editorial Capital Intelectual.
- D. AZPIAZU y M. SCHORR (2003), *Crónica de una sumisión anunciada: Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- E. BASUALDO (2006), *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, FLACSO-Siglo XXI.
- E. BASUALDO y E. ARCEO (2009), *Los condicionantes de la crisis en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- V. BASUALDO (2012), “Avances y desafíos de la clase trabajadora en Argentina de la posconvertibilidad, 2003-2010”, en CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2012), *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- O. COSTA (2000), “El Impacto del Consenso de Washington en la Transformación Estatal en América Latina y en Argentina”, en *Ciencias Económicas*, Santa Fe, Año 2, Vol. 2.
- S. ETCHEMENDY (2013), “La ‘doble alianza’ gobiernos-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012): orígenes, evidencia y perspectivas”, en C. ACUÑA (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones?*

*Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.

A. GAGGERO, M. SCHORR y A. WAINER (2014), *Restricción eterna. Poder económico y trabas al desarrollo durante el kirchnerismo*, Buenos Aires, Futuro Anterior.

INSTITUTO DE TRANSPORTE FERROVIARIO (2013), “Una estrategia para la rehabilitación de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires”, Foro de discusión sobre el FC suburbano, UNSAM -IT. Disponible en:

<<http://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/FFCC-Metropolitanos.pdf>> [consultado: 1 de febrero de 2016].

A. MAKÓN y M. ROCCA (2009), “Participación estatal para el desarrollo, 2003-2008. Los casos de Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) y Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima (AySA)”, Ponencia presentada en el XXVII Congreso Alas. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

M. B. ORDOQUI URCELAY (2007), “Servicios de agua potable y alcantarillado en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 126, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

G. OTERO (2014), “Sistemas de transporte automotor y ferroviario de pasajeros y su impacto en el presupuesto nacional”. Disponible en: <<http://www.asap.org.ar/xxviii-seminario-nacional-de-presupuesto-publico-2014>> [consultado: 10 de junio de 2016].

V. PÉREZ (2013), *Estallidos de hostilidad en el transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires, 2002-2010*, Tesis de Doctorado inédita, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

V. PÉREZ y J. REBÓN (2016), “El retorno del Estado. Valoraciones sociales en torno a las empresas estatales”, en *Revista Estudios Sociales*, N° 50, Universidad Nacional del Litoral.

M. ROCCA (2011), “De la concesión a la reestatización: el rol del Sindicato de Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (1993-2010)”, en *Realidad Económica*, Buenos Aires, N° 262, 15/08 - 30/09.

M. ROCCA (2014), “Water Services in the Metropolitan Area of Buenos Aires: How Does State Regulation Work?”, en *Brazilian Political Science Review*, Sao Paulo, Vol. 8, N° 2.

A. VISPO (1999), *Los Entes Reguladores. Problemas de Diseño y Contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

E. O. WRIGHT (2006), “Compass points. To points towards socialist alternative”, en *New Left Review*, London, N° 41.

A. ZAIAT (2012), *Economía a contramano. Cómo entender la economía política*, Buenos Aires, Planeta.

## Documentos

Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) (2015) Proyecto de normalización de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Fundamentos.

Discurso del presidente Néstor Kirchner en el acto de firma del Acta Acuerdo con AASA (11 de mayo de 2004).

Ejecución presupuestaria y financiera de AySA, diciembre 2014.

Informe Anual Agua y Saneamientos Argentinos S.A., año 2015.

Informe del equipo técnico de negociación y análisis sector agua y saneamiento sobre el proyecto de Acta Acuerdo 2004, Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN). Equipo técnico de negociación y análisis. Sector agua y saneamiento.

Ministerio del Interior y Transporte (2015), Nuevos Ferrocarriles Argentinos. Operadora Ferroviaria. Quinquenal, 2016-2020, Buenos Aires, Ministerio del Interior y Transporte. Disponible en:

<[https://www.sofse.gob.ar/institucional/pdf/plan\\_operativo\\_quinquenal.pdf](https://www.sofse.gob.ar/institucional/pdf/plan_operativo_quinquenal.pdf)> [consultado: 10 de junio de 2016].

## Diarios

M. GRANOVSKY (12/02/2003), “Ante servicios malos, o reestatizar o revisar”, *Página 12*. Disponible

en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-16518-2003-02-12.html>>.

S. PISANI (04/12/2012), “La Argentina acumula demandas en el Ciadi por US\$ 20.000 millones”, *La Nación*. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1533097-la-argentina-acumula-demandas-en-el-ciadi-por-us-20000-millones>>.

S. PREMISI (02/03/2015), “Trenes que van camino a ser de nuevo estatales”, *Página 12*. Disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-267181-2015-03-02.html>>.

Recibido: 20/02/2017. Aceptado: 10/04/2017.

Verónica Pérez y Mariela Verónica Rocca, “Estado y servicios públicos en la posconvertibilidad (2003-2015): ¿qué hubo de nuevo en la participación estatal?”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 21, número 33, enero-junio 2017, pp. 63-88.