

4

EL ESTADO DE LA REGULACIÓN Y EL CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN ARGENTINA. BALANCE Y PROPUESTAS ¹

Daniel García Delgado
(Investigador CONICET y
FLACSO Sede Argentina).

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo realizar un balance del estado de la regulación y del control de los servicios públicos en la Argentina, la posibilidad de su evolución próxima, y los desafíos que parecen presentarse luego de la experiencia de una década de privatizaciones y de la configuración de los entes. Apunta a destacar las estrategias y opciones políticas adoptadas por los diferentes gobiernos en el marco de reformas de primera y segunda generación, y a mostrar el predominio

de los intereses empresarios por sobre el de los ciudadanos-usuarios. Luego, se plantean algunas propuestas que permitan responder a las actuales demandas de control de la población respecto de dichos servicios.²

1 INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo realizar un balance de la regulación de los servicios públicos en la Argentina, su posible evolución y los desafíos que se presentan luego de la experiencia de más de una década de privatizaciones. En segundo lugar, plantear algunas propuestas que permitan responder a las actuales demandas de la población respecto de dichos servicios. En este último sentido, cabe señalar que las encuestas de opinión pública más recientes revelan que la población no pretende retroceder al Estado-empresario pero, sin embargo, demanda control y protección frente a la incertidumbre de lo laboral y la manipulación de las empresas prestadoras de servicios.

Para realizar este balance, analizaremos dos etapas de la regulación de los servicios públicos, evaluando los aspectos positivos y negativos de un proceso complejo y aún inconcluso. La primera, referida al gobierno del presidente Menem (PJ) durante la década de los '90, y la segunda, al del presidente De la Rúa (Alianza) en estos dos últimos años.

Para este análisis, dejaremos de lado la perspectiva habitual en la literatura regulatoria (jurídica, económica o técnico-sectorial) o que apunta a distinguir tipos de fallas del mercado (sea donde no existen soluciones competitivas en el caso de monopolios naturales, o que no producen soluciones de eficiencia óptima por razones distintas de las de economía de escala -externalidades y asimetrías de información-)³, para volcarnos a un enfoque socio-político, que pone énfasis en las estrategias

regulatorias de los distintos gobiernos, dentro de un escenario político configurado por instituciones, operadores y lobbistas que actúan en el contexto de una fuerte pugna de intereses. Un contexto signado por poderes e ideologías, en el cual los actores más influyentes se articulan con los medios masivos de comunicación para intentar incidir en la opinión pública en lo que hace al destino de bienes públicos.

Para ello, prestaremos especial atención a la problemática de las relaciones de poder entre el Estado, las empresas y los ciudadanos, como también entre el poder económico y el político, intentando verificar la hipótesis de que las tendencias actuales se inclinan hacia el primero de los términos. Si bien es verdad que el Estado Benefactor enfatizó unilateralmente la política sobre la economía, al punto de llegar a cierta distorsión de la propia racionalidad económica, no es menos cierto el hecho de que, en la actual situación, se produce la subordinación inversa. La globalización profundiza la dependencia de los gobiernos respecto de los grupos empresarios, de los organismos de crédito multilateral y en particular del sistema financiero. Si el denominado Estado de Bienestar Social tenía una mayor autonomía en relación con los intereses de los grupos económicos privados, ello era así en virtud del principio según el cual el poder estatal debía poder emanciparse de los influjos económicos privados mediante la conformación de una sólida base de poder económico propio. En los últimos diez años la política de privatizaciones, por el contrario, volcó la balanza a favor de la propiedad privada y del poder extrapolítico de los mercados. Y esta inversión de los términos de poder, finalmente, afecta la capacidad de regulación del sector público, con la consecuencia de que los derechos de los usuarios, si bien protegidos por diversas normas legales, tienden a ser conculcados en la práctica.

Con el concepto de control, por último, haremos referencia no sólo a la labor de superintendencias, auditorías y agencias especializadas, y principalmente de los “entes” reguladores (regulación strictu sensu), sino, más profundamente, a la capacidad efectiva del Estado para regular las empresas en función del bien común y no exclusivamente como medio de promover la competencia para aumentar la eficiencia individual y agregada.⁴ Se tratará, entonces, de responder a ciertos interrogantes de fondo: las privatizaciones, ¿se realizaron con o sin control? O, ¿cuán eficaces resultaron los mecanismos e instituciones de regulación instrumentados para el logro de ese objetivo, y qué podemos hacer al respecto?

2 LA REFORMA DE PRIMERA GENERACIÓN: "PRIVATIZACIÓN SIN CONTROL"

La experiencia argentina de privatización de las empresas públicas y regulación de los servicios privatizados se dio en el contexto de la difícil salida de la si-

tuación de ingobernabilidad en que había caído el sistema político a fines de los '80 (gobierno del presidente Alfonsín) y de la resolución de una crisis de hiperinflación. En lo internacional, se vivía el auge del Consenso de Washington y del capitalismo neoliberal. En ese marco, se establecieron las bases de lo que luego se denominaría “el modelo”: la Ley de Convertibilidad para solucionar el problema inflacionario, el Plan Brady para resolver la deuda externa y las privatizaciones para dar crecimiento a la economía e impulso al mercado de capitales, mayor eficiencia al sistema, apertura externa y descentralización, (sanción de la Ley Num. 23.696 de Reforma del Estado). Fue, en todo caso, el punto de inflexión entre la crisis del Estado de bienestar o desarrollista, y el inicio de las reformas estructurales que darían lugar a otro modelo de Estado (posprivatizador, “mínimo” o neoliberal) así como a una nueva relación Estado-sociedad.

El traspaso de funciones desde el Estado hacia el mercado requirió una ingeniería institucional novedosa en el país: la instalación de agencias reguladoras de mercados considerados natural, técnica o jurídicamente monopólicos, así como una perspectiva de derechos sociales y el rol tutelar del Estado sobre los mismos.⁵ Se trataba de una nueva concepción de lo público, con la introducción de agencias de carácter técnico, una experiencia institucional político-administrativa muy distinta de la tradición ministerial, centralizada y estructurada en un esquema de jerarquía política que prevalecía en la anterior gestión monopólica de estos servicios por parte del Estado.⁶ En este sentido, se produjo lo que es frecuente observar en la gestión de la administraciones públicas latinoamericanas: la incorporación de técnicas e instituciones propias de otros contextos como solución ideal a los problemas identificados, pero subestimando tanto la diversidad y complejidad de las funciones del Estado como las instituciones que caracterizan a los organismos públicos y las particularidades propias de su tradición administrativa, política y organizativa de la sociedad civil.⁷

Pero, ¿cuál fue el balance de la regulación y control en esta etapa? En términos negativos, puede decirse que, en un momento triunfalista de la ideología del mercado o neoliberal (“fin de la historia”, “caída del Muro”), se puso el acento mucho más en el traspaso de las empresas al ámbito privado que en la regulación y control del servicio público. Se trató de dejar las manos de los operadores privados lo más libres posible, a fin de conseguir la inversión a cualquier costo.

Los análisis críticos más habituales sobre los déficit encontrados en esta primera etapa hacen referencia a que:

a) La regulación fue ex-post, y apareció más como un subproducto residual e incómodo para los funcionarios que como una necesidad y obligación, por parte del Estado, de preservar derechos ciudadanos. No se apuntó a configurar un nuevo mercado con todos los condicionantes que ello requiere, sino más bien a

asegurar nuevos negocios y equilibrios fiscales. La creación de entes por decreto y no por ley, como, por ejemplo, el ente tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), la Comisión Nacional de Correo y Telégrafos (CNCT), la regulación del transporte (CNRT), del Transporte Ferroviario (CNCT), posibilitó la “captura del ente” por las empresas, en detrimento de los usuarios (Barbará, 1999). Esto se tradujo en la indefensión de los consumidores: tarifas altas, problemas de calidad, asimetría informativa, pliegos a la medida de las empresas, discrecionalidad en la fijación de precios, falta de participación parlamentaria en la definición de los esquemas iniciales, etc. Los posteriores aumentos tarifarios se justificarían desde los mismos mecanismos normativos de la privatización, lo cual fue generando un fuerte escepticismo de la población respecto de la capacidad regulatoria del Estado en lo que hace a cuestiones como equidad, calidad del servicio y protección de los derechos de los “ciudadanos usuarios”.

b) Tampoco hubo la necesaria transparencia, ya que tiempo después se detectaron múltiples casos de coimas a funcionarios y legisladores que se habían dado durante el proceso licitatorio.

Ahora bien: en los análisis del período, no recibió la misma atención el hecho de que las privatizaciones realizadas, en algunos casos, tuvieron el carácter de una verdadera expropiación de bienes públicos, de recursos no renovables en función de criterios de productividad y eficiencia propios del sector privado como se dio en el caso del petróleo, YPF-Repsol (Alfredo y Eric Calcagno, 2001). Porque se produjo una mutación del concepto de bienes públicos o colectivos, vinculados a derechos a garantizar por el Estado, a servicios que son comprados en el mercado por usuarios, consumidores o clientes. Los bienes públicos son aquellos de que no se puede excluir de su consumo a quienes no pueden pagar por ello. La relación se mercantiliza y, en algún sentido, se pierde el concepto de bienes públicos (agua, gas, electricidad, etc), en donde todo puede ser privatizado, a condición de que sea bien resuelto técnicamente y se planteen reglas de juego transparentes y competitivas.

A lo largo de este proceso de privatización y desregulación inicial, lo público, el Estado y la función pública comenzaron a ser sinónimos de burocratización, lentitud decisoria, ineficacia y corrupción. Urgía abandonar el concepto de seguridad social colectiva y de “protección social” y se hacía necesario, por el contrario, estimular la iniciativa y la responsabilidad individual. El Estado debía pasar del Estado de Bienestar (burocrático, sobredimensionado, corrupto) al “mínimo”, cuyo rol consistiría, sobre todo, en la creación de un ambiente regulador favorable al empowerment individual, pleno de seguridades jurídicas para el sector empresario. La mejor forma de garantizar el acceso a todos los bienes vitales antes considerado “públicos” era dejarlos en manos de los mecanismos de mercado y abando-

nar el principio de propiedad común o social de los bienes y servicios “colectivos”.⁸

De esta manera, se enajenó hasta tal punto la concepción de derechos y bienes públicos a tutelar por el Estado, que se llegó a la pérdida de empresas con capacidad estratégica de generar divisas, afectando cuestiones de soberanía e integración territorial (ej. zona patagónica y NOA del país) y dando lugar a la dilución del carácter de riqueza natural no renovable de ciertos recursos (petróleo, gas) de carácter finito (agua), y a la pérdida de empresas públicas de carácter emblemático para la Nación (ej. Aerolíneas).

El abandono de la estrategia de desarrollo a favor de otra de crecimiento hizo perder de vista el rol que jugaban las empresas privatizadas en la configuración de un determinado perfil productivo y de empleo (con la consecuente desarticulación del tejido productivo en su distribución espacial, y la generación de regiones aisladas, etc.). Más allá de consideraciones sobre la calidad, precio y accesibilidad de los servicios, se diluyó el rol e incidencia de los servicios públicos en el sistema productivo, tecnológico y de desarrollo general del país. Esto se vincula a los costos de los insumos y a las ganancias extraordinarias de este sector en detrimento del sector productor de bienes transables (en los '90 se registró un 14 % de suba de los precios industriales contra un 73 % de aumento de los servicios privados y un 108 % de los públicos). Se permitió la falta de desarrollo de proveedores, la quiebra de cadenas productivas a favor de importaciones y, en definitiva, se entregó un enorme poder de lobby conferido a estas empresas sobre el sistema político. Merced a la intervención del Estado argentino que convirtió la regulación de un instrumento de equilibrios internos en otro de transferencia masiva de ingresos a favor de las empresas de servicios esenciales. Estos consorcios, que debían operar con ganancias razonables, “...se han transformado en los principales aportantes a un modelo de centralización de capitales que generaliza la crisis de demanda a nivel global” (Nana Bevillaqua, 2001).

Por otro lado, en un marco de integración regional, la política de reforma del Estado fue realizada con independencia del Mercosur y, por tanto, no se consideró incluir una política de asociaciones y fusiones de empresas concesionadas o privatizadas para mejorar la capacidad de acumulación regional, la configuración de empresas regionales que pudieran pesar y competir en el contexto global (como podría haber sido una asociación entre YPF y Petrobras). Los intentos que hubo, como la iniciativa de las empresas de fabricación de aviones de construir un producto común, en el área de defensa, no tuvieron ningún apoyo financiero, lo que llevó a su fracaso (Schvarzer, 2001).⁹

Para cerrar el balance de esta primera etapa, pero ahora en términos positivos, se podría señalar que la promulgación de la Constitución del '94 fue un gran avance jurídico, no sólo en términos de legitimación del Estado y del régimen

democrático y de partidos, sino también para el sistema regulatorio, dado que posibilitó la incorporación de derechos de tercera generación -art. 42- vinculados a la defensa del usuario; también proveyó de instrumentos jurídicos concretos para posibilitar la participación y el amparo de los consumidores y provincias frente a los abusos de las empresas. De alguna manera, se incorporaron elementos del Estado social, ausentes en la parte doctrinaria de la Constitución.

También, como aspecto positivo, puede señalarse el mejoramiento de la calidad y modernización de algunos servicios públicos (especialmente en telecomunicaciones), la creación de entes por ley, como el ENARGAS y el ENRE, y el despertar de una conciencia, en las asociaciones de consumidores, sobre la defensa y lucha de sus derechos.

3 LA REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN: "RENEGOCIACIÓN SIN CONTROL" EN LA ETAPA MACHINEA

El nuevo gobierno de la Alianza, electo en 1999, enfrentó una herencia económica y social difícil, de alto déficit, nivel de endeudamiento y recesión. El contexto del ascenso de esta coalición, que generó grandes expectativas en la población, estuvo caracterizado por un alto desempleo, corrupción y pérdida de capacidad regulatoria por parte del Estado. El nuevo gobierno prometió bajar los precios de los servicios públicos y hacer más transparente su regulación. En el enfoque inicial desplegado por el gobierno del presidente De la Rúa (ahora derivado del conocido Consenso Pos-Washington), el control de las privatizadas implicaba más competencia bajo vigencia de la Ley de Convertibilidad, más instituciones para regular los mercados y el perfeccionamiento de los mismos, reducción de los costos de transferencia y de la corrupción, accountability y gestión por resultados: una sumatoria del modelo gerencial de gestión, el enfoque neoinstitucional del Estado, y una interpretación bastante light de la "tercera vía".

En esta perspectiva, el tratamiento de la problemática de la regulación y los instrumentos de accountability utilizados para manejar una serie de programas reformados de bienestar eran considerados neurálgicos desde el punto de vista político, en la medida que el éxito de estos procesos de modernización dependía de las capacidades institucionales públicas instauradas; en donde el mayor desafío político y económico de la región -de acuerdo con M. Naim y G. O'Donnell- no residía tanto en las opciones de políticas admitidas, sino en las formas de regulación consagradas y, por ende, en la autoridad del Estado que se lograra consolidar.

El eje de la regulación se puso en el discurso en que había que favorecer el aumento de la competencia, intentando que bajasen los precios y aumentara la cali-

dad de los servicios. Disminución de los costos de transacción vía aumento de la transparencia, mejora de la accountability, reducción del clientelismo e incorporación de un estado “amigo”, más que “hostil”, hacia los ciudadanos. Pero, ¿qué fue lo que efectivamente predominó? En realidad, la sorpresa es que no hubo cambios significativos respecto de la anterior etapa, tanto en los precios de los peajes y tarifas que siguieron subiendo como en el modo de establecer las concesiones. Más bien hubo una confirmación de las privatizaciones realizadas en sus términos previos (sin vuelta atrás, sanción o revisión de los contratos), en función de no amenazar la confianza de los inversores externos o de los mercados. El concepto de seguridad jurídica se alzó como si fuera el logotipo de la nueva administración contra todo intento parlamentario, del poder judicial o de la sociedad civil, de defender los intereses de los usuarios frente a los de las empresas. Dicho concepto se utilizó dentro de una argumentación según la cual vulnerarlo desnaturalizaría la ley de los mercados, propiciaría una huida de capitales y una crisis generalizada, mientras que la seguridad jurídica de asalariados y usuarios podía vulnerarse sin demasiadas consideraciones, vía flexibilización laboral, rebalanceo tarifario, indexaciones arbitrarias, reducción de salarios o jubilaciones.

También en esta segunda etapa puede reconocerse la influencia de los Bancos y organismos multilaterales en el proceso de traspaso y regulación, así como en la configuración de lo que luego serían los elencos de funcionarios del Ejecutivo que llevaron a cabo las reformas de segunda generación. Más allá de las evaluaciones técnicas y recomendaciones de buena gestión, estas entidades influyeron sobre los gobiernos en forma decisiva a favor de las concesiones y privatizaciones, primero, cuando en algunos casos ello no hubiera sido necesario, y segundo, para que se beneficiara a los operadores privados bajo cualquier condición, lo que dio lugar a la configuración de monopolios privados en reemplazo de los estatales (Vilas, 2000).

Estas privatizaciones (aconsejadas por el Fondo Monetario y los demás organismos multilaterales) se hicieron, en la Argentina y en el resto de América Latina, con opciones extremadamente desfavorables para el patrimonio nacional de los países (se vendieron empresas y fuentes de recursos naturales a precios muy por debajo de su valor real). En la Argentina, entre 1989 y 1993, se recaudaron, como resultado de las privatizaciones, 9.910 millones de dólares en efectivo y 13.239 en títulos de la deuda, que representan 5.270 en efectivo (39,8% del valor nominal de los títulos). Si se hubiera utilizado el efectivo también para rescatar títulos de la deuda, ésta tendría que haber disminuido de 57.000 millones de dólares en 1989 a 20.000 millones en 1994. Sin embargo, la deuda externa no disminuyó sino que aumentó, y alcanza actualmente a más de 150.000 millones de dólares. En estos 12 años, se triplicó.

Más allá de lo prometido a los ciudadanos en esta segunda etapa, tampoco hubo participación de los usuarios ni del Poder Legislativo. El “superente” regulador fue el Ministerio de Economía, que continuó con la indexación por índices de precios ajenos a los domésticos, en contraposición a todo lo anunciado (índices de inflación minorista o mayorista de los Estados Unidos): mientras los costos de las empresas bajan por la deflación interna, sus tarifas aumentan por un índice de inflación foráneo, no representativo de los precios internos.

Las tarifas se renegociaron sin contar con la participación de los usuarios y en forma altamente centralizada. Esto significó una modificación de las reglas de juego inicialmente pactadas para una relación de carácter bilateral. Los posteriores juicios pusieron de manifiesto la capacidad de lobby de las empresas para conseguir mejores condiciones, respaldo jurídico en interpretaciones de los jueces o en fallos y modificaciones de la Corte Suprema. Más bien predominó el “oportunismo empresarial”, en el cual estarían encuadradas la especulación del rebalanceo, la modificación de reglas y beneficios permanentes o las inversiones que terminan pagando los usuarios, frente al denominado “oportunismo gubernamental” (donde Estado puede perjudicar, por cuestiones electorales, a los operadores), y que fue el temido peligro esgrimido por el elenco gubernamental.

El “círculo virtuoso” buscado por el equipo económico desde el inicio de su gestión -recorte del déficit, menor riesgo país, baja de las tasas de interés- propuso una renegociación de los contratos con las empresas para inducirlas a la inversión, a fin de poder salir de la recesión manteniendo el esquema de fuerte ajuste fiscal. Inversiones que, de todos modos, ya estaban programadas en los contratos. De este modo, se convalidaba un problemático mecanismo de rebalanceo que siempre terminaba en el aumento de las tarifas: si suben los costos de las empresas, si las empresas invierten y otorgan mayor calidad al servicio, si el Estado invierte y esto significa una mejor prestación... Lo mismo ocurre tanto si hay una merma en la cantidad de pasajeros -en el caso del transporte- como si aumenta el número de usuarios, dado que, en este último caso, se hace necesario realizar nuevas inversiones. En conclusión: el ciudadano siempre tiene que pagar.

Al renegociarse los contratos (prolongando los plazos y modificando las condiciones iniciales, tanto para subtes como para trenes y colectivos) se genera una doble ilegitimidad: en primer lugar, para el usuario, al impedir de ese modo la posibilidad de que otro oferente le brinde mejores condiciones. En segundo lugar, para las propias empresas competidoras que no entraron en la licitación inicial debido a las ofertas temerarias, o debido a que las sucesivas renegociaciones modificaron sustancialmente las condiciones económicas por las que aquellas empresas que, en su momento, quedaron afuera de las licitaciones podrían en la actualidad participar en ellas. Por otra parte, el concesionario, mediante “rene-

gociaciones”, logra postergar o cancelar inversiones, reemplazarlas por otras innecesarias o mucho más costosas y sin arriesgar capital propio, ni siquiera para aquellas obras que realiza por propia decisión y para aumentar sus beneficios. Lo que se busca con el aumento del precio es que el usuario pague las obras de difícil o imposible fiscalización (cuyo interés, conveniencia y precio han sido seriamente cuestionados por los expertos), que el concesionario debe realizar per se o mediante subsidios.

En la otra columna, en el “haber” de este breve período inicial de la Alianza (hasta la crisis del “blindaje”), podemos contabilizar la promulgación de la Ley de Defensa de la Competencia y la creación de la Comisión de Defensa, y un aumento de la competencia en el área de las telecomunicaciones. Se produjeron avances en la instalación de mecanismos de reclamo y denuncia de carácter individual de los usuarios de empresas (modelo “consumerista” de participación), en el establecimiento de multas por incumplimiento o por abusos en los cobros, en la capacidad adquirida por las asociaciones de consumidores para movilizarse y trabajar en red y para apelar a la justicia, principalmente haciendo referencia al artículo 42.¹⁰ No obstante, tampoco debemos disimular las debilidades de estas asociaciones derivadas tanto de su falta de tradición de lucha como de la falta de recursos económicos para poder pleitear jurídicamente con posibilidades de éxito en las audiencias públicas o en los tribunales, como se realiza en los EE.UU.

EN LA ETAPA CAVALLO

Fracasado el “blindaje” y agotada la figura del ministro Machinea, sobrevinieron cambios de envergadura en Economía y en el rumbo de la Alianza gobernante. Luego del interregno de López Murphy, que generó una gran movilización social de rechazo por la regresividad social de su planteo ortodoxo, el superministro Cavallo pareció, en un primer momento, orientarse en una dirección distinta de la ortodoxa, privilegiando los problemas de competitividad y crecimiento por sobre los de déficit y recorte, ampliando la base monetaria de la convertibilidad para darle más flexibilidad (incorporación del euro); estableciendo planes de competitividad de lógica ofertista (reducción de impuestos, baja de aranceles, promociones, etc.) y modificación unilateral del AEC del Mercosur para abaratar los precios de los bienes de capital y encarecer los bienes de consumo primarios. Sin embargo, luego de dos meses de iniciada esta orientación no se tradujo en crecimiento sino que, por el contrario, se agudizaron los problemas del déficit público y la desconfianza de los acreedores externos hacia la sustentabilidad del plan, con crecientes aumentos del riesgo país luego del “megacanje”, para culminar en un cierre del crédito externo y el viraje hacia la ortodoxia del Plan Déficit Cero.

Ahora bien: ¿qué incidencia tuvo el cambio ministerial en el enfoque regulatorio?

La posición del nuevo equipo ministerial respecto de la regulación de las empresas privatizadas puede visualizarse en dos campos y en el marco de la ley de superpoderes (24.414): respecto de los entes reguladores y del universo a regular. Veamos.

a) Respecto de los Entes, no parece estar dentro de las prioridades del equipo económico aumentar el control y mejorar la regulación de las empresas, ni fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en este campo. Es decir: no hay deseo de entrar en conflicto con el sector de las privatizadas. El Poder Ejecutivo Nacional busca, más bien, simplificar, reducir y homogenizar. Los cambios apuntan a tres cuestiones básicas: fusión de algunos Entes (por ejemplo, ENRE/Energas, OCCV/Ocraba, CNRT/Orsna), realización de recortes presupuestarios y otras medidas de racionalización (como limitar el número de asesores), y equiparación de salarios de sus directivos con los funcionarios de rango equivalente de la administración pública. En verdad, un ajuste de los entes reguladores apuntaría a limitar las erogaciones de cada uno, a establecer reglas para un funcionamiento más homogéneo y daría facultades al Ejecutivo para corregir las distorsiones que se acumularon en función de normas anteriores. Esto también permitiría regular cómo se elige su conducción, cómo se elabora su reglamento y cómo se integran los representantes de los usuarios y de las provincias.

De cualquier modo, sigue imperando una doctrina regulatoria de carácter fiscalista y de corto plazo, que tiende a que los entes se parezcan a la burocracia de la administración central, con bajos incentivos a la eficiencia y con la consecuente desmejora en la calidad de la regulación. El Poder Ejecutivo Nacional pretende anular controles sobre los servicios públicos privatizados, lo cual dejaría a los usuarios aún más indefensos ante los abusos de las empresas, además de causar injustificados aumentos de tarifas. La falta del debido control por parte del Estado ya es la causa de que los usuarios de los servicios públicos de todo el país sufran abusos y paguen las tarifas más altas del mundo, lo cual afecta toda la economía al aumentarse artificialmente “el costo argentino”.

En esta cuestión, se ponen de manifiesto las posturas encontradas entre la tecnocracia del Ejecutivo y los legisladores del Congreso. El Ministerio de Economía, pretendiendo utilizar los superpoderes delegados por la ley 24.414 para reformar los organismos por decreto. Los segundos, queriendo poner límites a su avance en la reestructuración de los entes, cuestionando la forma de designar los directores, rechazando las modificaciones a los marcos regulatorios e impulsando una mayor presencia de los usuarios, buscando, además, que dichas reformas salgan por ley y no por decreto.¹¹

Más aún: entre los representantes, se abre camino la postura a favor de una renegociación con las empresas que empuje a la baja de tarifas. El ajuste de ta-

rifas de servicios públicos basado en índices extranjeros estaría prohibido por ley o por decreto, si la Cámara de Diputados acepta convalidar el proyecto (de "determinación de los valores tarifarios en los servicios públicos"). Hay también proyectos para establecer impuestos de carácter extraordinario sobre las rentas de las privatizadas (fundamentados en la existencia de 14 millones de personas por debajo de la línea de pobreza) o de reimplantación de las cargas patronales, de las cuales estas empresas habían sido eximidas a mediados de los '90.

b) Respecto del universo a regular, las reformas de segunda generación apuntan a ampliar el espacio de lo privatizable hacia el área social del Estado (Anses, Pami, Obras Sociales, Afip, recaudación) nuevamente sin el debido control o fuera de lo dispuesto en el Art. 42 de la CN, es decir, nuevos bienes públicos a riesgo de ser puestos a disposición del negocio de la financierización de la economía. Y si bien todo el mundo aspira a que el área social funcione mejor, nadie sabe cómo hacerlo sobre todo en un marco de presupuesto déficit cero. Al respecto se observa la creciente privación de los derechos de los ancianos a ser atendidos por el Pami y, en general, el deterioro de prestaciones de salud para el conjunto de la población. Se apunta hacia un proceso de privatización de bienes públicos muy sensibles, en algunos casos se plantea como proceso paulatino (ej., tercerización del sistema informático de la AFIP) para no despertar demasiadas reacciones tanto en la oposición como en la opinión pública, para luego avanzar sobre aspectos centrales.

La falta de control ha terminado por desbordar al sistema. Estamos ante la culminación de un Estado capturado por intereses privados de empresas privatizadas con una rentabilidad cinco a uno con el promedio de los demás, o donde los balances de los principales bancos del país son los que más interés han dejado en una economía que no crece. Cuando una economía no crece y a un sector le va muy bien es por la transferencia que otro sector le hace. En los últimos años le ha ido muy bien a los que han tenido mercados monopólicos (cerrados con tarifas indexadas por la inflación norteamericana) y al sector financiero con capacidad para tomar plata al 2 o 3% en mercados de Oriente y prestarlo en la Argentina al 30% o 40% (con seguro de cambio gratuito que es la ley de convertibilidad) que deja exangüe y con problemas de competitividad al sector de bienes transables.¹² Pero esto parece estar llegando a sus límites, porque si bien los bancos y las empresas privatizadas tienen activos en la Argentina, en un país que se desintegra esos activos tienden a no valer nada.

En algún sentido, la nueva regulación que apunta a garantizar con la recaudación los derechos de los acreedores en detrimento de los de los jubilados empleados, o contratistas, o coparticipación provincial, tiende a vaciar el Estado de Derecho y a generar ciudadanía de distinto nivel: de primera, para los tenedores de bonos y acreedores, de segunda para el resto.

En síntesis, en esta última etapa no hubo un cambio en la relación Estado-empresas sino una ratificación de la anterior. En ambas se terminó promoviendo una desequilibrada relación de poder entre empresas y usuarios, conformándose un pasaje de monopolios estatales a monopolios privados, en algunos casos con desguace de la empresa antes estatal en favor de consorcios estatales transnacionales (caso Aerolíneas Argentinas-Iberia).

Hubo falta de voluntad política para controlar a las privatizadas por parte del Estado, en la configuración de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía. Debilidades en el diseño de la concesión, tanto en la regulación estructural como en la de la conducta o comportamiento empresarial, fijación de elevados precios base de inicio de la operatoria privada, dolarización de tarifas como paso previo a su indexación en función de la evolución de precios ajenos a la economía doméstica, etc.

Se aseguraron rentas de privilegio, facilitándose un predominio de los intereses de los consorcios por sobre la sociedad en su conjunto, afectando también la competitividad de la economía (Azpiazu, 2001). Y, finalmente, las privatizaciones no se llevaron a cabo dentro de un plan de desarrollo, sino de búsqueda desesperada de capitales (liquidez para el Estado) y de transferencia de ganancias hacia las empresas.

4 ALGUNAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: HACIA UNA NUEVA ETAPA

De esta experiencia de traspaso del sector público al privado surgen algunas recomendaciones para encarar una nueva etapa regulatoria, esta vez con control.

NECESIDAD DE CONTAR CON ALGUNA DOCTRINA REGULATORIA

En la implementación del rol regulador del Estado en la experiencia argentina posprivatizaciones, observamos una disociación entre la política y la práctica de la regulación. Entre lo que los partidos en campaña prometieron a los electores y lo que luego sucedió efectivamente en los organismos de control. ¿Deberá, tal vez, suponerse que no tiene por qué existir un marco normativo único, que se trata de ser pragmáticos o plantear respuestas individuales y flexibles?

El hecho de que el esfuerzo por salir del monopolio estatal y burocrático haya tenido como efecto el paso a otro monopolio, privado y rentístico, supone un verdadero desafío para la dirigencia política: el crear el nuevo andamiaje jurídico de la posprivatización, apoyado en un marco doctrinario que no se limite a la adop-

ción automática de la masa crítica proveniente de los think tanks del establishment (CEMA, Fiel, Mediterráneo, Millenium) o de organismos multilaterales, que conlleva un sesgo definido en favor del sector privado. La configuración de esa doctrina requeriría:

i) Una mejor clarificación y definición de los derechos de los usuarios, sujetos hasta ahora a una jurisprudencia contradictoria (fallos en primera instancia a favor de los usuarios que luego se pierden en los de segunda), en una justicia que actúa muchas veces en función de las necesidades de los ejecutivos coludidos con las empresas.¹³ Esta clarificación es ya imprescindible, frente al riesgo de que aquellos que son derechos queden reducidos a meros servicios, sujetos a la capacidad en el mercado, a que se disponga o no de ingresos. O de convalidar servicios que por los mismos precios tienen prestaciones diferenciales según las zonas.¹⁴

ii.) Realizar un reconocimiento de la existencia de bienes colectivos, y del rol indelegable del Estado en tutelar derechos sociales y profundizar la noción de servicio público y de regulación social. Ello implicaría “desmercantilizar” el discurso regulador, reconocer la situación que condena a millones de trabajadores a la exclusión y a amplios sectores a la inaccesibilidad de servicios básicos. Apuntar a elaborar soluciones para que no haya familias sin agua, sin gas y sin luz. En ese sentido, un antecedente a considerar es la resolución (Provincia de Buenos Aires) que estableció la Tarifa de Interés Social para el consumo de electricidad, que sería necesario extender a otros servicios públicos. La Tarifa Social es una demanda de vastos sectores de la comunidad impactados por la crisis económica y una propuesta destinada a promover tarifas de servicios públicos diferenciadas para las familias de menores ingresos, a fin de garantizar que la prestación llegue a todos los hogares.

iii.) Incorporar la relación de la regulación con la competitividad, dada la alta incidencia de los servicios en el costo argentino (deflación de tarifas). Se trata de promover una “competitividad con control”, lo que supondría adoptar medidas como mejorar las atribuciones y composición de los entes, porque la Argentina debe proponerse ir a tarifas a precio internacional (a cambio de lo cual se podría dar más años de contrato a la privatizadas), porque las diferencias con los precios industriales se sigue ensanchando dado que ellos deflacionan mientras que aquéllas se ajustan por la inflación norteamericana. Se trata de asegurar la mayor participación de provincias y municipios en los entes nacionales de regulación; hacer cumplir el artículo 42 de ejercicio de control y participación de usuarios y consumidores (mediante una participación consultiva de los usuarios en los entes o en los directorios). En este punto, hay que rescatar algunas experiencias positivas llevadas a cabo en diversas provincias, como por ejemplo, la creación de una Sindicatura de Usuarios, o la participación de usuarios en el ente

director en la ciudad de Córdoba y en el ente regulador del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, sería importante, en este sentido, viabilizar cierta resignación de ganancias extraordinarias en orden a crear subsidios a favor de los desempleados.

iv) Destacar la importancia del diseño de las concesiones. La experiencia de la segunda etapa resalta que la renegociación de los contratos ha sido la norma en la concesión de los servicios públicos, lo cual habla, más que de la razonable necesidad de adaptar las reglas pactadas a los cambios de la realidad, de la preocupante tendencia al incumplimiento de las cargas comprometidas por parte de quienes las asumieron (por ejemplo, Correos y Aeropuertos, Aerolíneas). Cuando es el Estado el que no cumple, se esgrime el argumento de la inseguridad jurídica para forzar el respeto a lo pactado. Por el contrario, cuando las condiciones cambian, los privados suelen alegar la legitimidad de su mora. De allí que sea necesario rescatar la importancia del diseño de la concesión, poner de relieve los criterios y presiones políticos y mediáticas que entran en juego, y resaltar la necesidad de la firmeza de la decisión pública, a fin de no sujetarse a la presión del rebalanceo posterior; requerir información veraz, es decir que no exista asimetría tanto de lo que se conoce o sabe de las empresas como de los requerimientos de la comunidad; idoneidad técnica de los componentes de los entes, e independencia funcional de los mismos, tanto respecto de las empresas como de las autoridades políticas e introducir la regulación por precios más que por tasa de rentabilidad, pero con fijación de niveles de servicios.

v.) Incorporar la comunicación en la concepción de servicio público, dada la significación que la misma tiene en la sociedad massmediática. Sobre todo, en el sentido de evitar que la elaboración de las políticas comunicacionales, paradójicamente, se haga poco transparente, y mediante intercambios entre el Confer y los grupos multimedia, y siempre por razones estratégicas para el Estado y el mercado. Urge la necesidad, también aquí, de incorporar la participación de la sociedad civil para asegurar los derechos de los usuarios.

FAVORECER AL CAPITAL DESCONCENTRADO Y LOCAL EN LAS CONCESIONES

La orientación al ingreso del capital más desconcentrado en el campo de lo público no estatal (Nuria Cunill, 1999) podría generar un mayor derrame y empleo, sobre todo considerando el vínculo que esta opción tiene con el desarrollo local y con las potencialidades endógenas de las ciudades y microregiones (ejemplo: el movimiento cooperativo eléctrico de la Provincia de Buenos Aires), frente a las tendencias de exacción del excedente hacia afuera. Una orientación a tal escala revalorizaría el sentido de servicio público, fortaleciendo la presencia de empre-

sas cooperativas que se han mostrado eficientes y dinámicas bajo las actuales reglas, y que además pueden posibilitar la reconversión de empresas quebradas en cooperativas de trabajo. Asimismo, dicha orientación podría incluir el impulso de esta economía social local a incubadoras de empresas y programas de empleo joven, a la participación en planes estratégicos y de desarrollo local, etc. Tal tipo de opción debería contemplar iniciativas que bajaran costos relativos para tales empresas, así como una decidida política creadora de infraestructura, dado que sin infraestructura no hay desarrollo.

INCORPORAR EL DEBATE REGULATORIO DENTRO DE UNA CONCEPCIÓN DE BIEN COMÚN

Finalmente, algunos de los puntos centrales de la experiencia que nos dejan estos doce años es que el control y la regulación no son sólo un problema institucional, jurídico o exclusivamente técnico sectorial, sino una cuestión política central. Porque no es posible considerar la regulación de las privatizadas como un subsistema aislado del funcionamiento del resto, en particular de la economía real, sino como una de las claves del funcionamiento del conjunto de la misma y de la posibilidad de resolver, por tanto, uno sus principales problemas como es el salir de la recesión.

102

Se hace claro también que la relación de poder entre empresas de servicios públicos y ciudadanos no cambia suficientemente sólo con el hecho de considerar un diseño institucional más o menos participativo de las asociaciones de consumidores en los entes, o de asegurar mayor competencia en el sector o realizar audiencias públicas. Una política de regulación y control debe estar inscrita en un proyecto de país o en una visión compartida del bien común. De lo contrario, la misma tiende a reducirse a un perfil técnico, sectorial y fragmentario, o a pensar que el bien común puede subsumirse en el logro de mercados desregulados y en aumentar la competitividad de las empresas.

Esto nos lleva a la necesidad de desmontar la narración de la globalización neoliberal donde la premisa de todos estos años consistió en que la privatización, el mercado, la apertura y el libre comercio total darían lugar al crecimiento, al derrame, a la distribución del ingreso y a la satisfacción de los clientes o usuarios. Para mostrar que, en realidad, esa dinámica marcha en dirección opuesta a lo prometido: a una mayor concentración del ingreso y de la decisión, a una mayor exclusión, y en desmedro del poder de los ciudadanos y a favor del poder de los mercados o de individuos con capacidad solvente.

En definitiva, todo ello remite a la problemática de rumbo, en el marco del agotamiento del modelo instaurado en los '90 y, por tanto, a incorporar la temática regulatoria sobre el interrogante de qué país se quiere: si uno que produzca valor

agregado, con mayor equidad y autonomía, o aquel que dispongan los mercados. Sólo en un planteo de los fines y no sólo de los instrumentos, es donde puede cobrar significación una política de regulación y control. Plantearla autonomizada sólo seguirá siendo funcional a una sociedad de mercado cada vez más fragmentada, donde el Estado, tanto el Social como el de Derecho, tiende a desaparecer para convertirse en una caja de convertibilidad entre acreedores y deudores.

Por último, el balance sobre la problemática de la regulación y el control por parte del Estado, en el marco de la globalización, muestra que es fundamental rescatar la importancia de los bienes colectivos y de la defensa del bien común para lograr una sociedad inclusiva. Que se requiere de una concertación de las principales fuerzas políticas y sociales para establecer cuatro o cinco ejes de política pública que permitan fijar un rumbo, quebrar la recesión más larga de nuestra historia y dar vuelta el ciclo de la decadencia como nación. De lo contrario, el debate regulatorio seguirá sesgado por cuestiones puntuales, gravemente distanciado de las verdaderas condiciones de reproducción de una ciudadanía cada vez más acotada y escéptica, y de una democracia cada vez más formal y endeble.

BIBLIOGRAFÍA

Abeles, M. (1999), “El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿Reforma estructural o consolidación hegemónica?”, en Revista Época, Año I, Núm. 1, Buenos Aires.

Aidar, Viviana (2001), “El rol del Estado a través de los entes reguladores”, en Primer Congreso Argentino de Administración Pública, Rosario, (mimeo).

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001), Regulación pública en el mercado argentino de gas natural: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital, FLACSO, Buenos Aires, (mimeo).

Barbará, Jorge Edmundo, “Los entes reguladores en la era de las desregulaciones” en Revista La Ley, Buenos Aires, Año LVIII, núm. 246, Tomo 1994-E.

Barrionuevo, Arthur, y Lahera, Eugenio (eds.) (1998), ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina?, CLAD-Eudeba, Buenos Aires.
“La teoría de la captura de los entes reguladores. El caso del sistema postal o de correos”, en Revista La Ley, Buenos Aires, Año LX, núm. 206, Tomo 1996-E.

Bastos, Carlos (1993), Transformación del Sector eléctrico argentino, Antártica, Sgo. de Chile.

Basualdo, E. M. (2000), "Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros", FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes. IDEP, Colección Economía Política Argentina, Buenos Aires.

Bevillaqua, Nana (2001), "Aguas Argentinas, gran negocio de la empresa, a expensas de los usuarios. Un Estado que actúa a favor de las multinacionales", Le Monde Diplomatique, el Diplo, Agosto.

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

Banco Mundial (2000), "Privatizaciones e impacto en los sectores populares", Editorial de Belgrano, Grupo de Trabajo de ONGs sobre el Banco Mundial, Universidad de Belgrano, Buenos Aires.

Bresser Pereira L.C. y Cunill N. (1988), "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en Lo público no estatal en la reforma del Estado, Paidós, Buenos Aires.

Calcagno, Alfredo y Eric (2001), "YPF: otra privatización ruinosa," Le Monde Diplomatique, Cono Sur.

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

Dromi, Roberto (2000), Empresas públicas de estatales a privadas, Ciudad Argentina, Buenos Aires.

García, Américo (2000), "¿Habrà una política antimonopólica?" en Revista Realidad Económica, Núm. 170, Buenos Aires.

García Delgado, Daniel (1998), Estado-Nación y Globalización, Ariel, Buenos Aires.

Gerchunoff, Pablo (Editor) (1992), "Las privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa", Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

López, Andrea y Felder, Ruth (2000), "Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados", en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, núm. 14.

López, Andrea; Impala, Darío (2000), "Funcionamiento de los mecanismos de control social sobre la gestión privada de servicios públicos: potencialidad y limitaciones de la Audiencia pública convocada durante el apagón", Buenos Aires: INAP.

Mata, Ismael (1998), Los Entes Reguladores de los servicios Públicos en el Derecho Administrativo Hoy, Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires.

Morales, Antonio (1998), “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Bresser Pereira, L. U. Cunill, N., (comp.) Paidós, Buenos Aires.

O´Donnell, Guillermo (2000), “Teoría democrática y política comparada”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, núm. 156.

Sonia Ospina Bozzi (2001), en “El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas”, *Revista del CLAD*, núm. 20.

Petracci, Mónica (1998), “La medición de la calidad y la satisfacción del ciudadano usuario de servicios públicos privatizados”, INAP, Buenos Aires, 63 páginas.

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

Thwaites Rey, Mabel (1999), “La esencial noción de ciudadanos/usuarios”, en *Le Monde Diplomatique*.

Vispo, Adolfo (1999), *Los entes de regulación : problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

Smith, Warrick (2000), *Regulación de la Infraestructura para los Sectores Pobres. Perspectivas sobre el Diseño del Sistema de Regulación*, Banco Mundial.

NOTAS

¹ El presente trabajo fue realizado en el Área de Estado y Políticas Públicas de la FLACSO (Sede Argentina), en el marco del Proyecto: "El rol regulador del Estado posprivatizaciones" que cuenta con el apoyo del CONICET.

² Ricardo Rouvier –análisis de encuestas de opinión pública– Buenos Aires, abril de 2001.

³ Ver de Eugenio Lahera P. "Políticas de Regulación", en ¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina, CLAD, Eudeba, Buenos Aires, 1998, pág. 12.

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

⁵ Vispo, Adolfo, Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina. Norma, Buenos Aires, 1999.

⁶ Esta nueva relación entre lo público y lo privado tiene diferentes consecuencias entre las que pueden destacarse su impacto negativo tanto en el índice de desempleo (pues las empresas estatales eran importantes receptoras de mano de obra) como en el ingreso, pues subsidiaban mediante menores tarifas el consumo social. Por otra parte, esta variación muestra la respuesta que se dio a la necesidad de mejorar la calidad en la producción y prestación de los servicios y eliminar la corrupción vinculada a la "patria contratista" (Aidar, 2001).

⁷ Ver al respecto de Sonia Ospina Bozzi, "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas", Revista del CLAD, núm. 20, junio de 2001.

⁸ Para un impacto más amplio de esta perspectiva, ver de Riccardo Petrella, "A urgencia de un contrato social mundial de car a los desafíos de la globalización actual. Más allá de las lógicas bélicas", Simposio interniconal: O ensino social da Igreja e a Globalização: limites e possibilidades, 25

a 28 de setembro de 2001, UNISINOS, Sao Leopoldo, RS, Brasil, pág. 13 (mimeo).

⁹ Ver de Jorge Schvarzer, "El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar" en Gerónimo de Sierra (coordinador), Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal. CLACSO, Buenos Aires, 2001.

¹⁰ Este artículo de la Constitución Nacional dispone: "Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos: a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. (...) Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. (...) La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas en los organismos de control."

¹¹ El cuestionamiento del ministro de Infraestructura, es realizado desde dos frentes: desde los legisladores de la Comisión de Obras Públicas, señalando que los decretos 802 y 976 son ilegales ya que vulneran la ley 25.414 rechazando que el decreto 976 crea la tasa por treinta años, cuando las concesiones finalizan dentro de dos años y cuenta con una recaudación que estimó en unos 18 mill millones que se cobra antes, y que por lo tanto constituye un impuesto para el que el PEN no está facultado. Y desde los movimientos de usuarios, sobre el intento de las autoridades de modificar las reglas del

juego del sector eléctrico que fueran aprobadas por la ley 24.065, mediante el decreto 804/1. Señalan que el gobierno se “ha excedido en el uso de las facultades delegadas por el congreso”, que introduce un elemento de alta volatilidad que va a producir la elevación de los precios de la energía eléctrica en todo el país y que derivará en una transferencia de recursos de los consumidores hacia el sector de generación, sin que ello implique necesariamente la instalación de nuevos equipos para aumentar el parque de generación.

¹² En los últimos 20 años se ha producido una mutación de la relación finanzas-producción. El papel tradicional de las finanzas al servicio de la economía, interviniendo en el proceso de producción y del consumo (con créditos, prestamos, baja tasa de interés), quedó relegado por el nuevo papel del capital financiero: producir beneficios sin participar en el proceso productivo, a través de la especulación financiera, la especulación con divisas, con los llamados productos financieros derivados, con las tomas de participación de los fondos de pensiones y de compañías de seguros en las industrias y en los servicios. El dinero comienza a reproducirse sin ayudar a crear valor o, como en el caso de las participación en industrias y servicios, obteniendo una renta muy elevada fundada en la degradación de las condiciones de trabajo en esas industrias y servicios. Es bien conocido el fenómeno de que cuando una empresa anuncia despidos sus acciones suben. La forma en que las empresas o grupos de capital virtual se apropian del valor creado por la economía real adopta dos formas: La primera corresponde a un empeoramiento de las condiciones de empleo (bajos salarios, horarios de trabajo flexibles empleos precarios, desocupación), lo que permite que el aumento de la productividad no beneficie a los trabajadores y solo redunde en el aumento de la ganancia del capital. La segunda, es través

de una repartición desigual entre el capital productivo y el capital financiero en beneficio de este último. Pues los gestores de capitales financieros que tienen participaciones en actividades productivas exigen un plafond mínimo de renta que en muchos casos no puede obtenerse manteniendo condiciones decentes de trabajo y una distribución equitativa de los beneficios entre el capital productivo y el capital financiero.

¹³ La última modificación del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación con el artículo 195 parece ir en esa dirección, porque dice: “Cuando se dicten medidas cautelares que en forma directa o indirecta afecten, obstaculicen, comprometan o perturben el desenvolvimiento de actividades esenciales de entidades estatales, éstas podrán ocurrir directamente ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación pidiendo su intervención. (...) La Corte Suprema de Justicia de la Nación podrá desestimar el pedido sin más trámite o requerir la remisión del expediente”.

¹⁴ Hecho que se nota de manera patente en la calidad de los servicios ferroviarios que se brinda en la zona norte (eléctricos, aire acondicionado, vagones herméticos, alfombrados), frente a los de la zona sur (a gasoil, trenes de más de treinta años, destruidos, inseguros).