

La política del Frente de Todos hacia las empresas y servicios públicos (2019-2023)

The policy of the Frente de Todos towards companies and public services (2019-2023)

Mariela Verónica Rocca

Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata (UNLP) / Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP-UBA), Argentina

maverocc@yahoo.com.ar

Resumen: Caracterizada por incrementos tarifarios exponenciales y por la reducción de presupuesto y personal, la política de Cambiemos respecto de las empresas y servicios públicos había asegurado negocios para los privados en detrimento del desarrollo del sector y del interés de los usuarios (Rocca, 2023). Con la llegada del Frente de Todos (FdT) a la presidencia en 2019, se abría la posibilidad de revertir esa situación a partir de retomar una política de mayor intervención estatal, como la implementada por los gobiernos kirchneristas (2003-2015). Cabe indagar entonces: ¿qué características adoptó el accionar estatal para superar las condiciones heredadas? ¿Qué políticas le dieron forma? ¿Qué continuidades y rupturas pueden identificarse respecto del gobierno de Cambiemos? La respuesta a estos interrogantes guía el desarrollo de este artículo. El análisis se basa en la articulación de datos e información provenientes de documentos oficiales, legislación y artículos periodísticos.

Palabras clave: empresas y servicios públicos, intervención estatal, tarifas

Abstract: *Regarding State-owned companies and public utilities, the Cambiemos policy was characterized by exponential increases in prices while budget and personnel suffered reductions. In this sense, its administration had ensured favorable business conditions for private companies at the expense of the sector's improvement and users' interests (Rocca, 2023). The arrival of the Frente de Todos (FdT) to the presidency in 2019 presented the possibility of reversing this situation by implementing policies alike the ones of the Kirchnerist governments (2003-2015) in which State intervention increased. What characteristics did State action adopt to overcome the inherited conditions? What kind of policies shaped it? What continuities and ruptures can be identified regarding to the Cambiemos government? The answers to these questions guide the development of this article. The analysis is based on official documents, legislation and newspaper articles.*

Keywords: *state-owned enterprise and public utilities, state intervention, rates*

Introducción

La pandemia originada por la Covid-19 suscitó enormes desafíos sanitarios y económicos para los Estados, en el marco de una profunda crisis a escala global. Tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, las respuestas desplegadas para mitigar su impacto volvieron a poner en el centro de la escena los debates respecto del rol del Estado y sus niveles de intervención. En América Latina, el impacto de la pandemia se agudizó producto de las graves condiciones socioeconómicas preexistentes pues, debido al giro neoconservador ocurrido en los años anteriores, el Estado se había relegado como actor dinamizador de los procesos de desarrollo e inclusión social.¹ Superada la situación sanitaria más apremiante, la reactivación económica

¹ En la Argentina, bajo el gobierno del FdT, el Estado intervino activamente con medidas de protección a la salud y los ingresos. Además de reacondicionar la deteriorada infraestructura sanitaria y efectuar la compra de insumos médicos y vacunas, se implementaron políticas para



mundial se vio alterada por el inicio del conflicto bélico entre la Federación de Rusia y Ucrania, poniendo en primer plano la dependencia que la mayoría de los Estados desarrollados poseen respecto de la importación de alimentos y energía para el funcionamiento de sus economías y el bienestar de sus sociedades. Los países en vías de desarrollo tampoco escaparon a las problemáticas planteadas por la guerra, pero para aquellos que son productores de esos bienes, este contexto representó un desafío. Si bien deben aprovechar ese potencial para satisfacer una demanda creciente, tienen que hacerlo evitando prácticas predatorias que profundicen el rol subordinado que poseen en el mapa internacional. Una vez más se planteó la cuestión respecto de cómo impulsar un desarrollo autónomo y qué función debe desempeñar el Estado para poder alcanzarlo.

En lo que respecta a las empresas y servicios públicos, el contexto descripto propició las condiciones para que algunos Estados consideraran necesario ampliar su participación en compañías estratégicas a fin de mejorar las condiciones de las prestaciones pero sobre todo evitar su quiebra.² En el caso argentino, el sector venía de una etapa de retroceso pues, durante la gestión de Cambiemos (2015-2019), no sólo se le redujo el presupuesto y el personal, sino que la apertura a la competencia en ciertos sectores terminó asegurando condiciones ventajosas a los privados y perjudicando a las empresas públicas. En cuanto a las tarifas, la magnitud de los incrementos dispuestos había restringido la capacidad de pago de los usuarios y con ello el acceso a los servicios (Rocca, 2023). En este sentido fue que el triunfo del FdT en 2019 planteó la posibilidad de revertir la situación, a partir de retomar los principales lineamientos de política del Frente para la Victoria (2003-2015). En esos gobiernos, el Estado había desplegado una participación más activa mediante la rescisión de las concesiones de algunos servicios públicos privatizados, la creación de nuevas empresas públicas, el congelamiento tarifario y el otorgamiento de subsidios a sectores económicos clave (Rocca, 2023). Sin embargo, las políticas del FdT encontrarían una primera limitación: la renegociación del préstamo de US\$ 45 mil millones contraído por el gobierno de Cambiemos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Como se verá, entre las exigencias planteadas por el organismo se encontraba la de disminuir los subsidios a las tarifas de servicios públicos para contribuir a bajar el déficit fiscal.

Es en este marco que surgen diversos interrogantes respecto de la gestión del FdT: ¿qué características adoptó el accionar estatal para superar las condiciones heredadas en las empresas y servicios públicos? ¿Qué políticas le dieron forma? ¿Qué continuidades y rupturas pueden identificarse respecto del gobierno de Cambiemos? Estas preguntas son abordadas a partir del análisis de las medidas dispuestas por el FdT, considerando la normativa establecida, la política tarifaria implementada, las transferencias estatales hacia el sector y lo ocurrido en casos específicos. El estudio realizado se nutre de la integración de datos e información provenientes de documentos oficiales, legislación, estadísticas y artículos periodísticos. La exposición se organiza en tres apartados. En el primero de ellos, se presenta la política desarrollada en materia de tarifas y subsidios de los servicios públicos, haciendo especial foco en los límites que encontró su implementación. En el segundo apartado, a partir del análisis de las transferencias corrientes y de capital realizadas por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y la presentación de casos, se examina la intervención estatal en las empresas y servicios públicos. En base a esta caracterización, se establecen continuidades y rupturas con la gestión anterior. Por último, el tercer apartado está destinado a las reflexiones finales.

Tarifas y subsidios: la gestión en su laberinto.

Producto de la situación heredada y a fin de balancear los objetivos sociales y económicos, el gobierno de Alberto Fernández se propuso revisar el esquema tarifario establecido durante la gestión de Cambiemos. Con este propósito, ni bien asumió, mediante la Ley N° 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, el PEN no sólo declaró la emergencia pública tarifaria y energética³ hasta el 31 de diciembre de 2020, sino que dispuso el congelamiento por 180 días de las tarifas de transporte y distribución de electricidad y gas natural bajo jurisdicción federal. La implementación de la Revisión Tarifaria Integral (RTI) ya había dejado de cumplirse durante la gestión de Mauricio Macri. A raíz de la campaña electoral de 2019, los aumentos previstos

sostener la actividad económica, preservar los empleos registrados y asistir a trabajadores monotributistas e informales. Entre estas últimas políticas pueden destacarse: el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) por el cual el Estado Nacional abonaba parte del salario a trabajadores registrados del ámbito privado y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), prestación destinada a compensar la pérdida o disminución de ingresos de aquellas personas afectadas por la emergencia sanitaria.

² A modo de ejemplo pueden mencionarse: la nacionalización del 100% de la aerolínea Alitalia que pasó a denominarse Italia Trasporto Aereo (ITA) desde noviembre de 2020 y el rescate de la empresa Lufthansa con la adquisición estatal del 25% de su paquete accionario.

³ La Emergencia pública se había declarado también en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, sanitaria y social.

para el segundo semestre de aquel año no se habían autorizado. Asimismo, dicha Ley facultó al PEN para intervenir administrativamente, por un año, al Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y al Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE).⁴ En este último caso, se ratificó su competencia sobre el servicio público de distribución de energía a cargo de las concesionarias Edenor y Edesur pues se suspendió el traspaso de éstas a la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tal como se había dispuesto en el Art. 124 de la Ley de Presupuesto de 2019. Agravada la situación por la pandemia de la Covid-19, el congelamiento tarifario dispuesto fue extendido hasta fin de año (Decreto DNU N° 543/20) por lo que las tarifas mantuvieron sus valores a marzo/abril de 2019.

A pocos días del establecimiento del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), se decidió también prohibir, por 180 días, el corte por falta de pago de los servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable. Vencido el plazo estipulado, esta medida fue prorrogada hasta el 31 de diciembre mediante el Decreto DNU N° 756/20. La mora o falta de pago de facturas consecutivas o alternas, con vencimientos desde el 1° de marzo de 2020, se extendió primero de tres a seis y luego a siete, para que se procediera a cortar o suspender el suministro. En cuanto a las tarifas, en diciembre de 2020, el Decreto DNU N° 1020/20, estableció el inicio de la renegociación de la RTI, cuyo plazo no podía exceder los dos años. Asimismo, el congelamiento tarifario fue nuevamente prorrogado por noventa días corridos (hasta el 15 de marzo de 2021) o hasta que entraran en vigencia los nuevos cuadros tarifarios transitorios resultantes del Régimen Tarifario de Transición (RTT). Es decir, se facultaba al ENRE y al ENARGAS a avanzar en la discusión de acuerdos transitorios que implicarían modificaciones particulares hasta que se desarrollara la RTI. La intervención de ambos entes reguladores también fue extendida por un año o hasta que se alcanzara el acuerdo de negociación definitivo.

Iniciado el 2021, el ENRE dio comienzo al procedimiento de adecuación transitoria de las tarifas para lo cual convocó a las transportadoras y distribuidoras de energía eléctrica a participar de la audiencia pública prevista desde el 29 al 31 de marzo. En el caso del servicio de gas natural, la Secretaría de Energía⁵ llamó a una audiencia para tratar el precio en el punto de ingreso al sistema de transporte (PIST)⁶ el 15 de marzo, mientras que el ENARGAS hizo lo propio con las transportistas y distribuidoras, a partir del día posterior, con el objeto de definir aumentos transitorios. Estas acciones se enmarcaron en lo anunciado por el presidente Alberto Fernández en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional.

"He dicho una y mil veces que las tarifas deben corresponderse con las necesidades y capacidades de nuestra gente. Mi objetivo final es poder lograr tarifas diferenciales según la capacidad patrimonial de quien recibe el servicio. El propósito último es que los subsidios del Estado sólo amparen a los que lo requieren. Las tarifas deben ser justas, razonables y asequibles, permitir la sustentabilidad productiva y la justicia distributiva. La pesadilla de tener que decidir entre alimentarse o pagar los servicios públicos, la incertidumbre permanente de no saber cuánto 'iba a venir de luz y gas' ha llegado a su fin. La conformación de ese nuevo cuadro tarifario va a demandar meses. Hasta tanto podamos formular una nueva Revisión Tarifaria Integral creo importante marcar un sendero en el precio de las tarifas de luz, gas y otros servicios para el próximo año. A tal fin, enviaré al Congreso Nacional un proyecto de ley que declare la emergencia de servicios públicos y regulados con el objetivo de desdolarizarlos definitivamente y adecuarlos a una economía en la que los ingresos son en pesos. Queremos que los costos fijos que representan esas tarifas en millones de familias argentinas, repercutan cada vez menos en el poder adquisitivo de cada una de ellas" (Extracto del discurso del presidente Fernández en la apertura del 139° período de sesiones ordinarias en el Congreso Nacional).

Si bien el proyecto de ley nunca fue enviado al Congreso, la cuestión tarifaria se mantuvo en agenda y constituyó un ámbito de política donde se evidenciaron las diferencias existentes al interior de la coalición gobernante. Un sector, encabezado por la vicepresidenta Cristina Fernández y en el que se encontraban

⁴ En marzo de 2020, se dispuso por decreto la intervención de dichos organismos y se designaron como interventores a Federico Basualdo y Federico Bernal, respectivamente. Entre otras cuestiones, ambos debían realizar una auditoría y revisión técnica, jurídica y económica a fin de evaluar los aspectos regulados por la Ley N° 27.541 en materia energética.

⁵ Al frente de la Secretaría se encontraba Darío Martínez, quien había sido designado el 25 de septiembre de 2020 luego del pedido de renuncia a Sergio Lanziani en agosto de ese mismo año.

⁶ Este valor representa aproximadamente el 40% de la factura.

Federico Basualdo y Federico Bernal, remarcaba la inconveniencia de efectuar aumentos significativos debido al impacto que generaría en parte de la industria y el comercio, ya afectados por la pandemia, y en la economía de muchos hogares. Sus argumentos encontraban respaldo en los informes de auditoría que, al inicio de la intervención, habían sido requeridos por el PEN y, a partir de los cuales, se señalaba que las tarifas aprobadas en el período 2016-2019 no habían sido ni justas, ni razonables ni asequibles para los usuarios finales y también se sugería la anulación de los contratos firmados producto de las irregularidades encontradas. Otros integrantes, entre quienes se destacaba el ministro de economía Martín Guzmán, planteaban su concreción, contemplando incrementos de dos dígitos a partir del mes de enero y estableciendo dos subas durante el 2021. En esta última postura, adquirirían especial relevancia los reclamos del FMI respecto de la necesidad de reducir el déficit fiscal. El objetivo era que los subsidios energéticos no superasen el 1,7% del PBI, meta establecida en el presupuesto de ese año. Las tensiones entre ambos sectores no sólo implicaron diversas especulaciones respecto de posibles cambios de funcionarios, sino que, como se verá, afectaron la implementación de la política de segmentación tarifaria, elemento que era identificado como clave para precisar la orientación de los incrementos.

En este contexto y tras el desarrollo de las audiencias públicas, la definición de los aumentos fueron del 9% de la tarifa promedio para el servicio de distribución de energía eléctrica en el AMBA a partir del 1° de mayo, mientras que en el caso de los usuarios residenciales de gas natural, ésta se incrementó en 6% promedio desde el 1° de junio.⁷ Según lo expuesto por los Entes, de haber continuado vigentes los ajustes estipulados por la RTI de 2017, las tarifas del servicio de electricidad se hubieran incrementado, en promedio, 160% y las de gas natural 135%. Se daba así el primer paso en la actualización tarifaria, dando por terminado el congelamiento vigente desde 2019. Por otra parte, se avanzó en un régimen diferenciado para municipios de zonas frías y en la ayuda a clubes de barrio y cooperativas de trabajo. En el primer caso, por iniciativa del bloque de diputados oficialistas, se logró la sanción de la Ley N° 27.637⁸ por la cual quienes residían en zonas con bajas temperaturas obtendrían, de acuerdo a su situación económica, entre un 30% y un 50% de descuento en las tarifas de gas. De este modo, no sólo se renovó el subsidio a los usuarios de las provincias patagónicas sino que se extendió a los de la provincia de Mendoza y a los residentes de algunas localidades de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis y Santa Fe. Por otra parte, con el programa Gas Solidario, se estableció una reducción de la tarifa del gas natural por redes para los clubes de barrio y las cooperativas de trabajo, a fin de facilitarles su funcionamiento. Asimismo, aquellas entidades deportivas y empresas recuperadas usuarias de garrafas fueron incluidas como beneficiarias del Programa Hogar, por lo que se les garantizó el acceso a garrafas de 10, 12 o 15 kilos de capacidad a precios diferenciales.

La definición de nuevas actualizaciones tarifarias se reactivó a comienzos del 2022 cuando los Entes convocaron a audiencias públicas para enero y febrero. Tras las discusiones desarrolladas, los incrementos establecidos para el gas fueron, en promedio, de 20% para los hogares y de 15% para las Pymes. Cabe señalar que aun cuando la Secretaría de Energía llevó adelante una audiencia pública con el objeto de debatir los precios mayoristas del gas en el PIST, los valores acordados no fueron aplicados a la tarifa cobrada por las distribuidoras (lo mismo había acontecido en la primera revisión transitoria). Las discrepancias existentes entre los funcionarios a cargo de la implementación de la política quedaron una vez más en evidencia, pues por más que la Secretaría tuviera autonomía para definir el incremento, sin la decisión final del interventor del ENARGAS de trasladarlo a los cuadros tarifarios, las distribuidoras no tenían la obligación de cobrárselo a los usuarios. Esta medida no sólo implicó morigerar el impacto de los aumentos sino también un nuevo incremento en los subsidios energéticos pagados por el Estado, cuestión que contravenía la meta de bajar el déficit fiscal.

En el caso del servicio de energía eléctrica, “[...] el Ente Regulador aplicó un aumento promedio del 17% del Precio Estabilizado de la Energía (PEST) determinado por la Secretaría de Energía, una adecuación promedio del 41% para las transportistas y del 4% para las distribuidoras” (“El ENRE aplicó...”), siendo del 22% promedio la suba para los hogares del AMBA. Asimismo, a fin de garantizar su abastecimiento y continuidad se reglamentaron los estándares de calidad de las prestaciones que las transportistas y distribuidoras debían brindar a partir de marzo de 2022 hasta febrero de 2023. El ENRE también actualizó el precio estacional de la energía para el trimestre febrero-abril, aplicando incrementos del 14 al 16% promedio en las tarifas de las distribuidoras para los grandes usuarios. Por último, se anunció que durante el año se avanzaría con la segmentación de

⁷ En el caso de las pymes y comercios el incremento fue del 4%, mientras que para las grandes industrias del 20%.

⁸ El PEN la promulgó mediante el Decreto N° 441/21 y su implementación se efectivizó mediante las Resoluciones N° 239 a 242/21 del ENARGAS.

las tarifas a partir de considerar las características geográficas de la vivienda/negocio y las actividades económicas de los usuarios.

Con la aprobación del Programa de Facilidades Extendidas con el FMI (Ley N° 27.668, 18/03/22) el PEN forjó su compromiso de avanzar en mayores definiciones respecto de la política de subsidios a la energía. En el "Memorando de Políticas Económicas y Financieras" se establecieron las medidas a implementar en el corto y largo plazo, fijándose también los criterios técnicos de ejecución en el "Memorando Técnico de Entendimiento". Según lo acordado, los primeros excluidos de la tarifa subsidiada serían aquellos consumidores de mayores ingresos y las revisiones tarifarias de los usuarios residenciales⁹ se definirían en base al Coeficiente de Variación Salarial (CVS).

"Segmentación de subsidios para los hogares con mayor capacidad de pago: se ha diseñado un nuevo esquema de segmentación de los subsidios a los consumidores residenciales de manera que podamos focalizar las revisiones de los precios mayoristas de la energía en aquellos usuarios que, en base a criterios objetivos, demuestren tener una mayor capacidad de pago, iniciando un procedimiento de audiencia pública antes de que finalice el mes de abril con la propuesta de eliminar los subsidios a la electricidad y el gas a partir de junio de este año al 10 por ciento de los consumidores residenciales con mayor capacidad de pago. El ahorro fiscal previsto con el plan de segmentación podría alcanzar el 0,06 por ciento del PBI en 2022, y ahorros adicionales resultarían en 2023 como consecuencia de la expansión del plan" (Memorando de Políticas Económicas y Financieras, 2022: 16).

"[...] [Los] usuarios residenciales beneficiarios de la tarifa social tendrán una revisión tarifaria equivalente al 40 por ciento del promedio del coeficiente de variación salarial del año anterior. [...] Para el resto [...], excluyendo aquellos sujetos al esquema de segmentación de subsidios descrito anteriormente [los de mayor capacidad de pago], la revisión de las tarifas energéticas será equivalente al 80 por ciento del coeficiente de variación salarial del año anterior" (Memorando de Políticas Económicas y Financieras, 2022: 17).

La proyección de aumentos para junio de 2022 requirió nuevamente del llamado a tres audiencias públicas consecutivas durante mayo. La Secretaría de Energía estableció el temario de las mismas definiendo, para la primera, el tratamiento de los nuevos precios del gas natural en el PIST; los nuevos precios de referencia del PEST se convendrían en la segunda audiencia; mientras que en la última, se discutiría la implementación de la segmentación en el otorgamiento de los subsidios a los usuarios (Resolución N° 235/22). Si bien en este último caso, los marcos regulatorios no contemplaban la necesidad de celebrar audiencias para discutir la asignación de los subsidios estatales, el llamado se consideró pertinente a los fines de garantizar la transparencia y la participación pública.¹⁰ Los argumentos desarrollados en los considerandos de esta última resolución evidenciaron la postura sostenida por el ministro Guzmán. El énfasis estaba puesto en la necesidad de reducir las ineficiencias en el gasto público, remarcando la utilidad que propiciaría la segmentación para terminar con subsidios que, según se manifestaba, tendían a favorecer mayormente a los sectores de altos ingresos. De este modo, se avanzaba hacia el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Programa de Facilidades Extendidas con el FMI.

"[Las] partidas presupuestarias destinadas desde el sector público a la cobertura de subsidios energéticos han sufrido aumentos notorios, impactando no sólo en el resultado fiscal (déficit primario) sino también en características que hacen a la calidad del gasto, sobre todo en relación a su progresividad o regresividad [...] [Atendiendo] a la escasez de recursos y a la escalada sostenida de los precios internacionales de la energía, no es equitativo que se sostenga una política de subsidio universal por parte del Estado que tiene

⁹ Respecto de los usuarios no residenciales, se quitaría el total de los subsidios a los Grandes Usuarios en Distribuidora (GUDI), mientras que para el resto usuarios no residenciales con consumos menores a 300 kW, se procedería a una revisión tarifaria de acuerdo a la propuesta definida en la audiencia pública.

¹⁰ Las asociaciones de consumidores manifestaron su descontento respecto de la decisión de reducir a la mitad el tiempo de exposición previsto para cada orador pues consideraban que los cinco minutos establecidos imposibilitaban un desarrollo apropiado de las cuestiones tratadas. Sostenían que esta dinámica parecía vincularse más a la necesidad de cumplir con un trámite administrativo y así evitar impugnaciones judiciales, que con garantizar la participación efectiva de los diversos sectores involucrados (Diario Página 12, 10/05/22).

un sesgo pro-rico, por lo que se torna necesaria avanzar en una política orientada a segmentar por capacidad de pago, permitiendo una mejor aplicación de los recursos estatales" (Resolución N° 235/22).

Este proceso de audiencias estuvo atravesado por la profundización de los desacuerdos ya presentes entre los funcionarios. A fin de fundamentar las propuestas de adecuación del PEST y de segmentación tarifaria, la Subsecretaría de Energía Eléctrica (SSEE), a cargo de Federico Basualdo, elaboró un Informe técnico en el que manifestó su oposición a los aumentos propuestos debido a que afectarían el crecimiento económico y acelerarían la inflación; además cuestionó el criterio de segmentación por ingresos utilizado para identificar al 10% de usuarios de mayor poder adquisitivo. Entre otras cuestiones, el informe señalaba que dado que la base de usuarios de los servicios públicos de todo el país se encontraba desactualizada, la identificación de dichos usuarios se vería dificultada, siendo necesario un proceso de reempadronamiento generalizado para contar con mejores datos para definir la política de segmentación. A la vez puntualizaba que la provisión de información objetiva respecto de los ingresos de ese primer sector a excluir no estaba garantizada debido a que tampoco se especificaba cuál sería el organismo encargado de brindarla.

Si bien este Informe debía ser incluido como insumo para la discusión pública, su incorporación fue desacreditada pues se señaló su falta de sustento técnico, y con ello, se descartó su utilización. Tres áreas afines al ministro de economía elevaron notas a la Secretaría Legal y Administrativa y al Secretario de Energía refutando lo planteado en el informe de la SSEE¹¹. En el caso de la SSPE, ésta confeccionó un nuevo Informe técnico que sería el que efectivamente se utilizaría en la audiencia pública. Estas acciones fueron acompañadas por la decisión de excluir a Basualdo de la presidencia de las audiencias, delegando la responsabilidad en dos funcionarios que respondían directamente a Guzmán. La discusión sobre la segmentación tarifaria sería presidida por Santiago López Osornio, quien estaba a cargo de la SSPE; mientras que la audiencia para definir el PEST, la dirigiría el Subsecretario de Coordinación Institucional de Energía, Guillermo Adolfo Usandivaras.

"[...] en el informe aludido se hace una interpretación distorsiva de este criterio al considerar que la variación debe ser la del promedio anual en lugar de la variación acumulada. De esa manera, se propone una medida cuyo impacto acumulado al considerar las modificaciones ya implementadas en el precio estacional alcanza una variación del 65%, muy superior al 42,7% planteado como tope en el criterio antes mencionado. Por lo tanto, revisadas tales conclusiones las situaciones complejas para enfrentar su pago que se mencionan no resultan significativas en esta instancia" (NO-2022-36482957-APN-SSPE#MEC).

"El mencionado informe indica que "los incrementos propuestos, tanto para el segmento comercial como el industrial, atentan contra el proceso de crecimiento económico que se viene verificando, y sería un canal más de aceleración de la inflación como consecuencia de la variación de sus costos". Se considera que dicha afirmación no se desprende de la exposición realizada a lo largo del informe al tiempo que, al no considerar a la política tarifaria en el contexto más amplio de la política macroeconómica, ofrece conclusiones incorrectas" (NO-2022-36477502-APN-SPE#MEC).

"[...] a la luz de las consideraciones vertidas en el informe citado en su punto 3.7.d. –Impacto en subsidios que reza: "De aplicar las medidas analizadas en los usuarios finales, con el objetivo de ir reduciendo los subsidios a la generación eléctrica, el impacto alcanzaría a recaudar un monto máximo de \$163.463 MM. Este valor implica una reducción de subsidios de sólo el 13% para el año 2022" se señala que dicho ahorro, lejos de ser despreciable, exhibe su valor en los términos de inversión social, productiva y de capital que representaría. A continuación, se presentan ciertos ejemplos de lo que implicaría un ahorro de \$163.463 M: Duplicar el incremento de la tarjeta alimentar otorgado en mayo 2022, es decir, podría haberse otorgado un incremento del 100% de la tarjeta; 5 meses del programa Potenciar Trabajo de acuerdo a su ejecución en 2022; 6 meses de la ejecución correspondiente a la Asignación Universal por Hijo en 2022 [...] [continúa enunciando ejemplos]" (NO-2022-36463372-APN-SH#MEC).

Finalmente, mediante las Resoluciones SE N° 403/22 y 405/22 se dispuso, a partir del 1° de junio, el ajuste de los precios del gas natural en el PIST entre 41,7% y 46,3% y del PEST en 26%. De este modo, los incrementos

¹¹ Las áreas involucradas fueron la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Política Económica y la Subsecretaría de Planeamiento Energético (SSPE).

en la factura promedio para usuarios residenciales fueron de 16,53% en el AMBA para el servicio de energía eléctrica (en el resto del país las subas las definiría cada provincia, pero estaría por debajo de dicho porcentaje) y entre 18,5% y 25% para el gas natural. Los aumentos tarifarios continuaron con la suba de las tarifas del servicio de agua potable y saneamiento provisto por Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) y la de los transportes ferroviario y automotor de pasajeros urbano y suburbano de jurisdicción nacional. En el primer caso, la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (SIyPH) convocó a una audiencia pública para el 19 de mayo, en la que se definió un incremento total de 32%, en dos tramos. Asimismo, se anticipó que se avanzaría en un proceso de segmentación similar al establecido para el sector energético. Para la modificación de las tarifas del transporte público, el Ministerio de Transporte (MTR) habilitó la instancia de participación ciudadana prevista¹² y terminó fijando, con vigencia a partir del 1 de agosto, un aumento de 40%. Si bien, el último aumento en estos servicios de jurisdicción nacional se había producido en marzo de 2019, en las provincias había habido adecuaciones tarifarias con posterioridad a esa fecha.

Retomando la cuestión de la segmentación tarifaria, el 16 de junio, el PEN emitió el Decreto N° 332/22 con el que estableció el régimen de segmentación de tarifas para los usuarios de los servicios públicos de electricidad y de gas natural. De este modo, se establecieron tres niveles de usuarios según criterios de ingresos (nivel 1: usuarios de mayores ingresos, nivel 2: usuarios de menores ingresos y nivel 3: usuarios de ingresos medios).¹³ Tal como se había referido en el Programa de Facilidades Extendidas con el FMI, los primeros tendrían a su cargo el costo pleno de la tarifa; para los segundos, el incremento porcentual total anual en su factura sería de hasta el 40% del CVS del año anterior; mientras que para los últimos el aumento no podía ser mayor al 80% del CVS. Asimismo, se dispuso, bajo la órbita de la SSPE, la creación del Registro de Acceso a los Subsidios a la Energía (RASE) en el cual los usuarios residenciales (titulares o no de los servicios) debían anotarse para solicitar el subsidio al Estado Nacional pues aquellos que no se empadronaran dejarían de percibirlo. Para quienes no contaran con los medios tecnológicos para realizar las declaraciones juradas a través de la web, que se dispondría a tal efecto, tanto las prestadoras como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) debían facilitar la atención presencial en sus respectivas oficinas.

No obstante, lo establecido, su implementación encontró complicaciones vinculadas a las tensiones políticas que ya se describieran. Pareció primar la idea de que era necesario avanzar sí o sí con la política aun cuando esto implicara cierta improvisación con respecto a la definición de cuestiones técnicas básicas. El uso de bases de datos desactualizadas, la falta de precisiones en los criterios establecidos que podían terminar afectando a más usuarios de los previstos, junto al retraso en la difusión y habilitación de la página web de empadronamiento fueron algunos de los problemas iniciales. No sólo no se había definido el incremento que tendrían los usuarios del nivel 1 (los excluidos de percibir los subsidios), sino que la mayor dificultad que se planteó fue que podían quedar sin subsidios usuarios de menores ingresos que no se inscribieran en el RASE. A fin de reducir, en parte, esta posibilidad, la Resolución SE N° 467/22 en su Art. 3 señaló que, sobre la base de la información disponible en los registros del Estado Nacional, la SSPE podía incluir en el nivel de menores ingresos, a todos los beneficiarios de programas sociales nacionales de transferencia monetaria.

A poco de iniciado julio, la sorpresiva renuncia del ministro Guzmán¹⁴ también impactó en esta cuestión, pues no sólo hubo recambio de funcionarios en las áreas a cargo de la política (e.g. en la SSPE, Santiago López Osornio fue reemplazado por Carlos Soriano)¹⁵ sino que se redefinió su implementación. Como ya se señalara, el proceso venía presentando inconsistencias por lo que, a fin de evitar aplicaciones erróneas de la segmentación y/o aumentos desmedidos, se dejó sin efecto la quita automática de los subsidios retroactiva a junio y se activó el registro,¹⁶ estableciendo la aplicación de la segmentación a partir de los dos meses posteriores. Fundamentalmente, se buscaba disponer de mejor información y mayor tiempo para analizarla pues la quita tenía

¹² Según lo dispuesto en el Reglamento de la instancia de participación ciudadana para el MTR, a partir de la publicación de la norma, la ciudadanía tiene tres días hábiles, para expresar sus opiniones con relación a la propuesta de modificación tarifaria. Las mismas deben ser ingresadas en el portal web del Ministerio, contener hasta 5 mil caracteres, pudiendo incluir documentos de hasta 20 MB. Los interesados podrán participar una sola vez por cada instancia convocada y sus opiniones no son vinculantes. La coordinación de este procedimiento es efectuada por la Secretaría de Gestión del Transporte la que también tiene a su cargo la elaboración del Informe de Cierre.

¹³ Para más detalles respecto de los criterios de clasificación considerados, ver el Art. 2 del Decreto.

¹⁴ Presentó su renuncia el 2 de julio y en su reemplazo fue designada Silvina Batakis.

¹⁵ Hasta el momento de su designación, Soriano se desempeñaba como Gerente de Asuntos Económicos del Ente Regulador de Energía y Servicios Públicos de Tucumán. Estaba vinculado con el vicepresidente de Cammesa, Santiago Yanotti y el jefe de Gabinete, Juan Manzur.

¹⁶ El formulario de inscripción para acceder a los subsidios estuvo disponible a partir del 15 de julio, un mes después de la firma del Decreto N° 332/22. Las fechas de registro se establecieron de acuerdo a la terminación del Documento Nacional de Identidad.

que articularse también con las diferentes jurisdicciones del país. Si bien la inscripción al RASE debía cerrarse el 31 de julio, se dispuso que permaneciera abierta desde el 1° de agosto para que pudieran inscribirse quienes aún no lo habían realizado. Con la llegada de Sergio Massa al Ministerio de Economía el 3 de agosto hubo cambios de autoridades en el área de energía¹⁷ y, para definir la segmentación, se introdujeron topes de consumo a fin de promover el ahorro y criterios de diferenciación por zonas según factores climáticos. Asimismo, la quita de los subsidios se daría de forma progresiva: a los usuarios de altos ingresos de energía eléctrica y gas natural se les retiraría el 20% del subsidio en septiembre, el 40% en noviembre y el 40% restante en enero de 2023; mientras que a los usuarios de ingresos medios, se les subsidiarían hasta los primeros 400 kWh mensuales en el caso de la electricidad¹⁸ y para el gas hasta un 70% del promedio entre los umbrales mínimos y máximos de consumo considerando las diferentes zonas del país. Superados esos topes, los precios dejarían de estar subsidiados y se cobrarían de manera plena. En el servicio de agua potable, en base a la segmentación geográfica definida por AySA, se dispuso que, a partir de noviembre, los usuarios del nivel zonal alto dejaran de percibir en su totalidad el 60% que estaba siendo subsidiado. Para los del zonal medio, esta quita sería escalonada: 40% en noviembre y el 20% restante en enero, por lo que en marzo de 2023 se quedarían sin subsidio; mientras que para los usuarios del nivel medio-bajo el subsidio se reduciría a 45% en noviembre, 30% en enero, pero se mantendría el 15% a partir de marzo pues para este nivel la ayuda estatal no sería retirada por completo.

A pesar de los cambios ocurridos, la determinación del universo de usuarios a partir de su empadronamiento en el RASE continuó presentando inconvenientes pues la cantidad de no inscriptos se mantenía elevada aun cuando el formulario permanecía abierto. Según datos oficiales, alrededor del 35% de los usuarios perderían los subsidios, cifra mucho mayor al 10% estimado al inicio y que se vinculaba con aquellos de mayores ingresos. Presumiblemente dentro de ese 35% estaban incluidos quienes no tenían capacidad para afrontar el pago pleno de las tarifas, pero no se habían anotado. Como consecuencia de esto, mediante la Resolución SE N° 631/22 se dispuso que los beneficiarios de la tarifa social o de otros programas provinciales, pudieran ser incluidos por la SSP en el padrón de beneficiarios como usuarios de menores ingresos. Sin embargo, esta incorporación “[resultaba] en todos los casos provisoria y no [eximiría] a los usuarios [...] del deber de inscribirse en el RASE” (Art. N° 2). Asimismo, para el servicio de energía eléctrica, la primera quita se postergó a octubre con el fin de incorporar los datos provistos por los entes reguladores provinciales y mejorar la identificación de los usuarios de bajos ingresos. En palabras de la secretaria de energía: "Hubo demora con la base de datos y los cruces de las provincias y muchas provincias nos solicitaron un tiempo más para salir a buscar a aquellos que no estaban inscriptos que ellos los tienen ubicados como de bajos recursos, nos pidieron más tiempo y se lo dimos y para organizar se decidió pasar al 1 de octubre" (Diario Página 12, 04/10/2022). En lo que respecta al servicio del gas natural, la oficialización de los topes de consumo para los usuarios de ingresos medios mostró diferencias respecto de lo anunciado en agosto. La propuesta de establecer un bloque subsidiado equivalente al 70% del promedio de cada categoría, sólo fue aplicada para los usuarios R2-1 (consumos de 501 a 650 m³). Para los de menor consumo (R1) este bloque fue ampliado, mientras que para las categorías de mayor consumo (R2-2 a R3-4) el mismo fue recortado.

Definidos a nivel nacional los precios mayoristas de la energía eléctrica correspondientes a la programación estacional de verano, el ENRE aprobó los cuadros tarifarios a ser aplicados por parte de Edenor y Edesur a partir del 1° de noviembre. Asimismo, tras el desarrollo de una audiencia pública a fines de ese mismo mes, se realizó una nueva adecuación tarifaria transitoria del servicio de transporte de energía eléctrica y se convocó para el 23 de enero de 2023, a una audiencia para hacer lo propio en el segmento de distribución. En el caso del gas natural, la Secretaría de Energía estableció una audiencia pública para el 6 de diciembre “con el objeto de evaluar y dar tratamiento a los precios del gas natural respecto de la porción del precio que el Estado nacional [podría] tomar a su cargo” (Resolución SE N° 771/22, Art.1) a fin de administrar el impacto del costo a ser trasladado a los usuarios. Cabe señalar que aun cuando la anterior discusión sobre el precio en el PIST había sido desarrollada en una audiencia pública en mayo, esto no implicó la convocatoria posterior para analizar el pasaje de ese precio a la tarifa, los nuevos cuadros se oficializaron a partir del 1° de junio sin audiencia previa.

¹⁷ Flavia Royón asumió como Secretaria de Energía en lugar de Darío Martínez; Santiago Yanotti quedó al frente de la Subsecretaría de Energía Eléctrica, cargo que había ocupado Federico Basulado y Soledad Manin fue reemplazada por Walter Martello al frente del ENRE. En la SSPE, Cecilia Garibotti ocupó el lugar de Carlos Soriano y Federico Bernal pasó del ENARGAS a la Secretaría de Hidrocarburos que había estado a cargo de Maggie Videla Oporto. Este último Ente quedó al mando de Osvaldo Pitrau.

¹⁸ Este tope se elevaba a 550 kWh en aquellas localidades que no poseían gas natural por redes.

Finalmente, el año culminó con la firma del Decreto DNU N° 815/22 mediante el cual se prorrogó por un año la renegociación de la RTI y la intervención del ENRE y el ENARGAS.

El 2023 se inició con el incremento de 39% de la tarifa del transporte público del AMBA, el cual se había previsto para diciembre de 2022 pero no se había concertado (Resolución N° 1017/22). En la misma resolución en la que se establecieron estos aumentos, se dispuso que, a partir de marzo y hasta diciembre, las tarifas en este sector pasaran a actualizarse mensualmente y por inflación (Art. 11)¹⁹. En cuanto al sector energético, habiéndose establecido un incremento de 28% en el precio mayorista del gas en el PIST para los consumos a realizarse a partir del 1° de marzo y 1° de mayo, el ENARGAS aprobó los nuevos cuadros tarifarios que incluyeron tanto esta suba como la efectuada en relación al costo de distribución aumentando la factura media residencial en 25%. Dicho incremento variaría de acuerdo a las distintas categorías de usuarios y niveles de segmentación. Para el servicio de electricidad se realizó un ajuste del Costo Propio de Distribución por lo que el ENRE definió los nuevos cuadros tarifarios de Edesur y Edenor con un incremento del 60% a ser aplicado en dos tramos: abril y junio.

A esto se sumó que, finalmente en mayo, se concretó para ambos servicios la eliminación de los subsidios para los usuarios de mayores ingresos y quienes no se habían inscripto en el RASE. La quita de subsidios también se haría efectiva sobre el excedente consumido por los usuarios de nivel 3 que superaran los topes establecidos. Según fuentes periodísticas, aun cuando se procuró demorar su implementación, el contexto de negociación con el FMI resultó determinante. Esta quita total "terminó siendo una concesión ante las presiones del organismo multilateral" (Diario Página 12, 09/05/2023).

"Alcanzar el objetivo de déficit fiscal primario del 1,9 % del PIB para 2023 sigue siendo esencial para respaldar la desinflación y la acumulación de reservas, aliviar las presiones financieras y fortalecer la sostenibilidad de la deuda. La implementación oportuna de medidas de alta calidad, particularmente mejorando la focalización de los subsidios a la energía y la asistencia social, ayudará a compensar los impuestos a la exportación más bajos debido a la sequía, proteger la infraestructura prioritaria y el gasto social, y asegurar los objetivos fiscales. Específicamente, será fundamental garantizar que las tarifas de energía para usuarios residenciales y comerciales de altos ingresos avancen para alinearse completamente con los costos, incluyendo para reducir la regresividad del sistema" [Declaraciones de la Primera Subdirectora Gerente Sra. Gita Gopinath, tras la cuarta revisión del acuerdo en el marco del Servicio Ampliado del FMI para Argentina - Comunicado de prensa FMI N° 23/102 (1/04/2023)]

En síntesis, la política tarifaria fue una de las cuestiones medulares que la gestión del FdT debió encarar. El endeudamiento con el FMI junto a la pandemia de la Covid-19, la guerra en Ucrania y las consecuencias de la sequía constituyeron factores que de manera directa o indirecta tuvieron incidencia sobre las definiciones de esta política. El incremento de los costos de la energía puso en cuestión el alcance de los subsidios estatales en una economía en crisis, generando posiciones significativamente diferenciadas al interior de la coalición gobernante. Como se describieran, las tensiones suscitadas derivaron en situaciones que afectaron la implementación de las medidas dispuestas con importantes costos para la gestión: disposiciones contrapuestas, falta de coordinación entre áreas, desplazamientos de funcionarios, etc. Al igual que ocurriera a inicios del siglo XXI, la política adoptada hacia los servicios públicos, y más específicamente respecto de la cuestión tarifaria, se transformó en "moneda de cambio" para acceder a la asistencia internacional (Rocca, 2010). Efectivamente, la readecuación de las tarifas, es decir, su incremento y/o la quita de subsidios, se presentó como una exigencia a cumplimentar. Una vez más, la política tarifaria pareció quedar subsumida a la necesidad de propiciar las condiciones para negociar en mejores términos con el FMI.

"De marchas y contramarchas": la intervención estatal en empresas y servicios públicos

Si bien el gobierno del FdT realizó mayores transferencias (corrientes y de capital) de las que había efectuado Cambiemos, no tuvo una política generalizada de injerencia directa sobre las empresas y servicios públicos²⁰ y

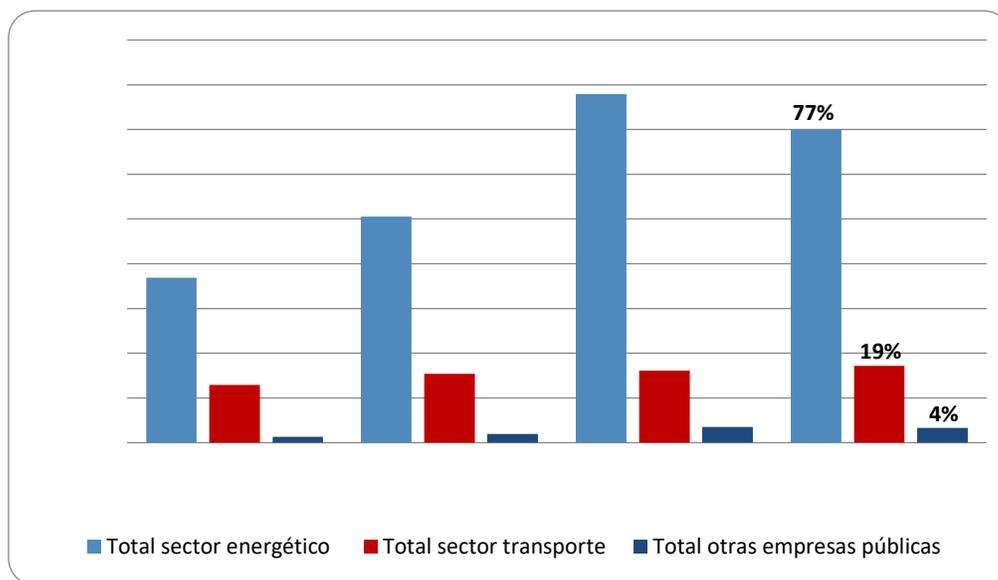
¹⁹ Para ello se considera el Índice de Precios al Consumidor Nivel General de la Región Gran Buenos Aires relevado por el INDEC, publicado el mes anterior respecto de cada período mensual a actualizar (n-2). Se aplicaron subas de 6% en marzo, 6,6% en abril, 7,7% en mayo, 8,4% en junio y 7,8% en julio. En este último mes, el boleto se fijó en AR\$ 50,06 y el máximo en AR\$ 68,63.

²⁰ De acuerdo a los datos de la Cuenta de Inversión 2022, el universo de empresas públicas no financieras se compone de 34 empresas (33 activas y 1 en liquidación).

tampoco buscó profundizar su rol de regulador. Su accionar se caracterizó por ser vacilante, presentando avances y retrocesos en las medidas dispuestas aun cuando enunciara la importancia del Estado para garantizar un mejor desempeño del sector. Teniendo la posibilidad de redefinir nuevos esquemas de prestación o administración, ya sea por vencimiento de los plazos de las concesiones a privados o por las deficiencias existente en su gestión, en contados casos pudo concretarla. Si bien no amplió la participación privada como lo hiciera el gobierno de Cambiemos, la garantizó manteniendo el statu quo pues no alteró las condiciones de negocios existentes. A continuación, se presentan los datos que permiten mostrar el incremento de transferencias hacia las empresas y se desarrollan algunos casos representativos para caracterizar el accionar descripto.

Aun cuando los informes elaborados por la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) no se circunscriben exclusivamente a lo transferido a las empresas públicas constituye información relevante para dar cuenta de la gravitación estatal en el ámbito estudiado. Los datos presentados para el período 2020-2022 evidencian que la evolución de las transferencias para gastos corrientes y de capital fue mayormente ascendente, aunque presentó fluctuaciones (Gráficos N° 1 y 2). En el sector energético, ambas transferencias fueron incrementándose hasta 2021 cuando alcanzaron el valor más elevado de la serie (AR\$15.581 millones y AR\$1.514 millones respectivamente) para luego descender 11% y 40% en 2022. A pesar de este descenso, el crecimiento respecto de lo ocurrido durante la gestión de Cambiemos, en el 2019, fue de 90% para las transferencias corrientes y de 232% en el caso de las de capital. Las transferencias corrientes en el sector transporte crecieron de manera constante, presentando a 2022 un aumento de 33% respecto de 2019. No ocurrió lo mismo con las transferencias de capital, pues las mismas tuvieron caídas en dos años. En 2020 presentaron el valor más bajo de toda la serie (AR\$ 196 millones) y en 2022 estuvieron a penas AR\$ 5 millones por encima del valor registrado en 2019. Por último, en el caso de las empresas públicas que no están vinculadas a los sectores ya descriptos, las transferencias corrientes crecieron hasta 2022, año en el que presentaron una caída de AR\$ 41 millones respecto del período anterior. No obstante, para 2022 registraron un incremento de 146% respecto de 2019. Las transferencias de capital registraron mayores oscilaciones: aumentaron 46% en 2020, cayeron 53% en 2021 y volvieron a incrementarse 34% en 2022. A diferencia de los demás sectores fueron las únicas que presentaron un valor inferior respecto de 2019 pues de AR\$ 319 millones pasaron a AR\$ 293 millones en 2022.

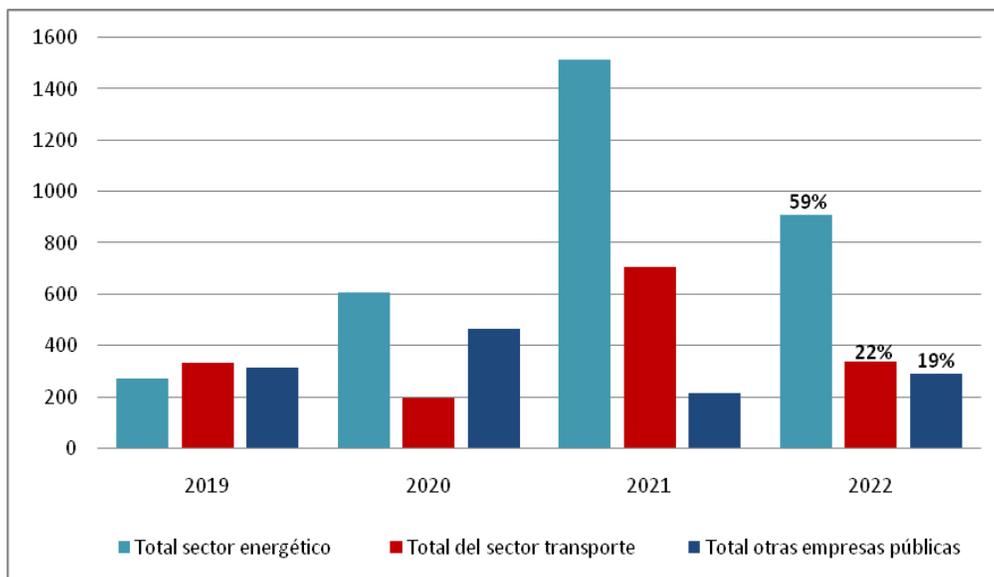
Gráfico N° 1. Transferencias para gastos corrientes a sectores económicos (sector energético, transporte y otras empresas públicas) (2019 – 2022). (En millones de pesos, a valores constantes* y porcentaje de participación por sector).



*IPI base 2004= 100.

Fuente: elaboración propia en base al Informe de Ejecución Presupuestaria de la Administración Pública Nacional ASAP (2019 -2022).

Gráfico N° 2. Transferencias de capital a sectores económicos (sector energético, transporte y otras empresas públicas) (2019 – 2022). (En millones de pesos, a valores constantes* y porcentaje de participación por sector).



*IPI base 2004=100.

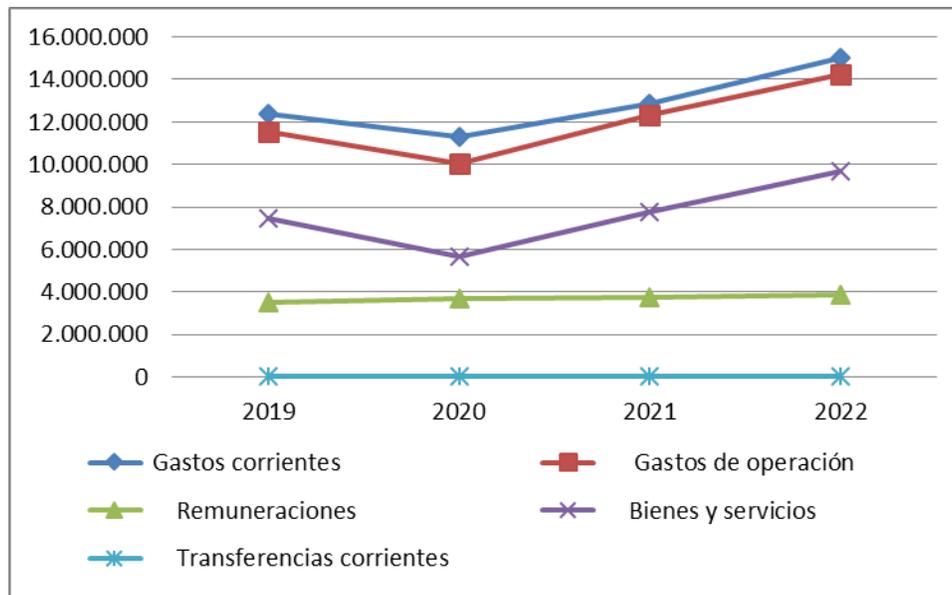
Fuente: elaboración propia en base al Informe de Ejecución Presupuestaria de la Administración Pública Nacional ASAP (2019 -2022).

Al abordar el análisis de los ingresos corrientes de las empresas públicas en conjunto²¹ (Gráfico N° 3), se observa que a 2022, éstos aumentaron tan solo 1%. Específicamente, los ingresos de operación experimentaron un descenso de 26% con respecto a 2019, mientras que las transferencias corrientes crecieron 74%. Para el período 2020-2022, los ingresos de operación representaron en promedio 55% de los ingresos corrientes de las empresas, mientras que las transferencias participaron en 38%. Ambos ítems presentaron los valores más altos de la serie en 2021: AR\$ 7.762 millones y AR\$ 5.786 millones, respectivamente. Si estos datos se desagregan por empresa, se observa que los mayores incrementos de transferencias para gastos corrientes respecto de 2019 se dieron en: Ferrocarril Belgrano Carga (245%), Correo Oficial de la República Argentina S.A. (213%), Corredores Viales S.A. (CVSA) (188%), Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) (95%) y Yacimientos Carboníferos Río Turbio S.A. (61%). Vale destacar que Aerolíneas Argentinas (AA) y AySA no habían recibido transferencias de este tipo durante el gobierno de Cambiemos pues primó la política de que la reducción o retiro de las transferencias abonaban a eficientizar su gestión aun cuando esto terminara impactando negativamente en su desempeño (Rocca, 2023). En el caso de AySA comenzó a recibir las nuevamente en 2020 (AR\$ 325 mil millones promedio), mientras que AA continuó sin percibir las, pero esta vez, debido a mejoras en su administración.

En lo que respecta a los gastos corrientes (Gráfico N° 4), el incremento a 2022 fue de 23%, siendo el año en el que se verificaron los mayores gastos del período. Si se analiza la composición interna de estos gastos puede observarse que aquellos destinados a bienes y servicios representaron, en promedio, el 63%; mientras que los relativos a remuneraciones lo hicieron en 31%. Sobre estos últimos gastos vale destacar que, en comparación con 2019, los mismos sólo crecieron 10% mientras que los gastos en bienes y servicios 30%.

²¹ Estos datos fueron reconstruidos en base a la Cuenta de Inversión para los ejercicios 2019-2022.

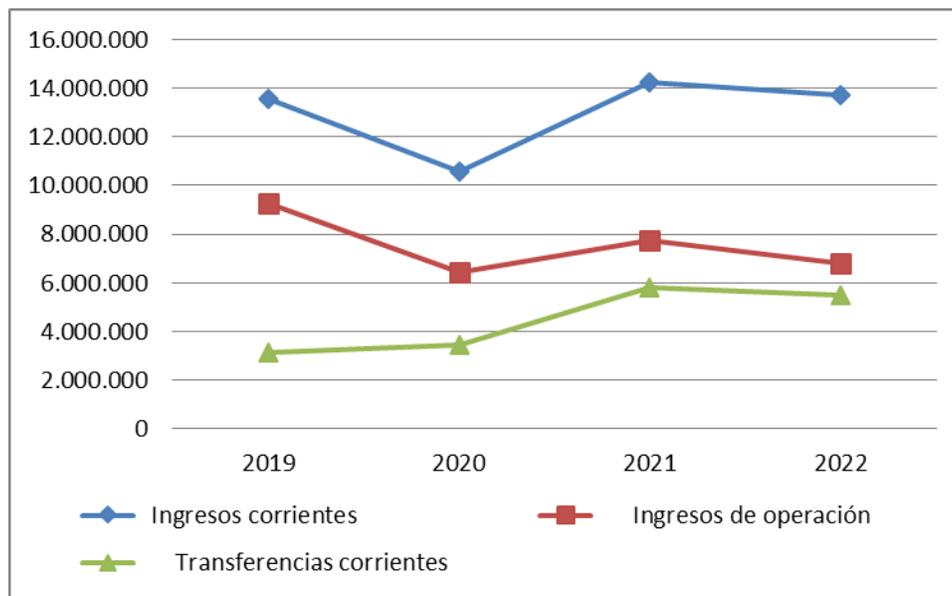
Gráfico N° 3. Ingresos corrientes. Empresas y sociedades del Estado (2019–2022). (En miles de pesos y a valores constantes*)



*IPI base 2004=100.

Fuente: elaboración propia en base a Cuenta de Inversión para los ejercicios 2019-2022.

Gráfico N° 4. Gastos corrientes. Empresas y sociedades del Estado (2019–2022). (En miles de pesos y a valores constantes*)



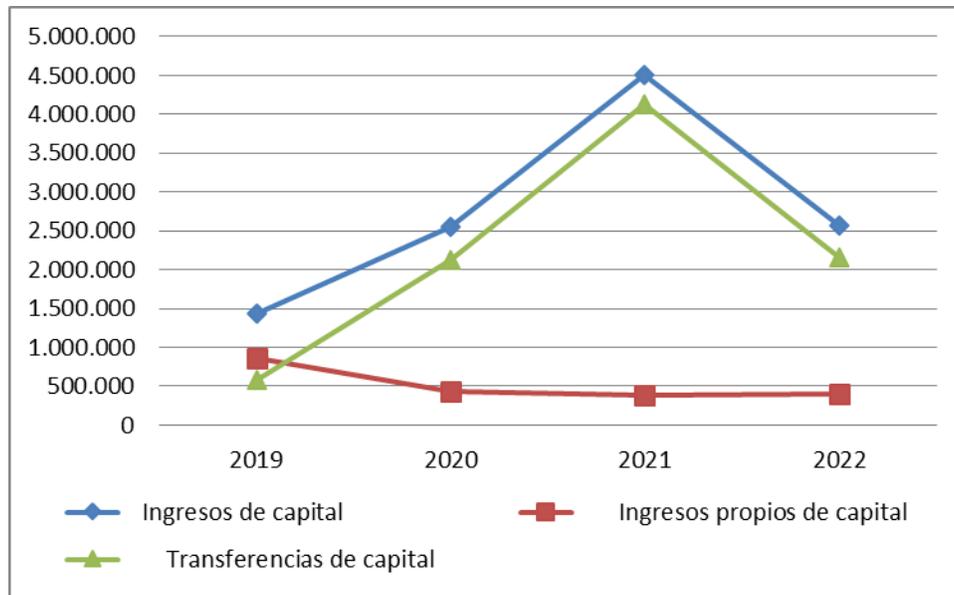
*IPI base 2004=100.

Fuente: elaboración propia en base a Cuenta de Inversión para los ejercicios 2019-2022.

En cuanto a los recursos de capital (Gráfico N° 5), éstos se incrementaron 80% respecto de 2019. Este crecimiento se explicó principalmente por las transferencias de capital que registraron un aumento de 274%, mientras los recursos propios cayeron 52%. Vale destacar que, a partir de 2020, la participación de estos componentes se revirtió. Los ingresos propios de capital de 60% en 2019 pasaron a representar 17% de los ingresos de capital, mientras que las transferencias de capital de 40% constituyeron el 83%, evidenciando una mayor participación del Estado Nacional respecto de las inversiones en el sector. Con respecto a 2019, las empresas

que experimentaron los mayores crecimientos de estas transferencias fueron: ENARSA (582%), Empresa Argentina de Navegación Aérea Sociedad del Estado (78%) y Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (40%). El incremento de los gastos de capital (Gráfico N° 6) se vinculó directamente con el aumento de 366% de la inversión real directa.

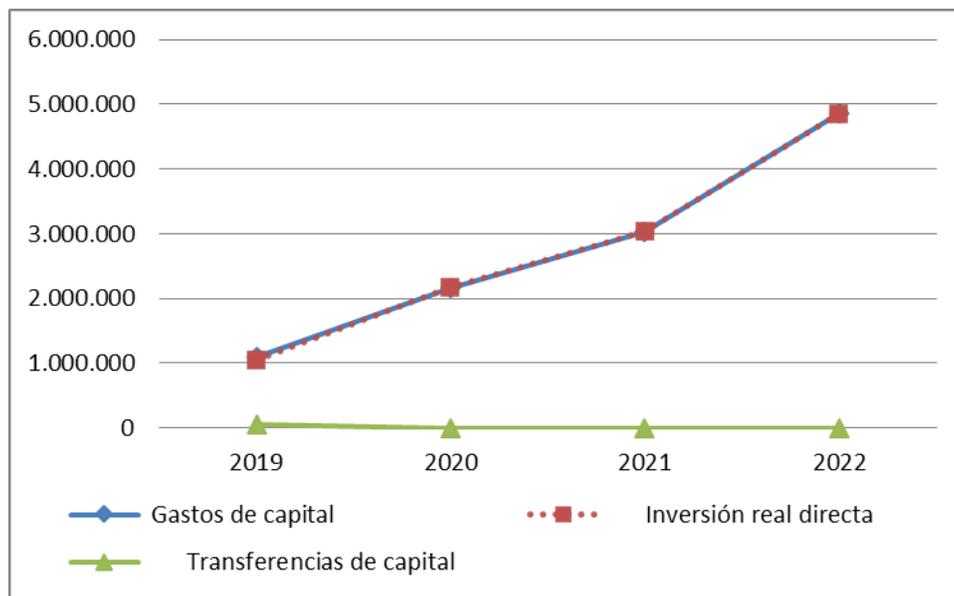
Gráfico N° 5. Ingresos de capital. Empresas y sociedades del Estado (2019–2022). (En miles de pesos y a valores constantes*)



*IPI base 2004=100.

Fuente: elaboración propia en base a Cuenta de Inversión para los ejercicios 2019-2022.

Gráfico N° 6. Gastos de capital. Empresas y sociedades del Estado (2019–2022). (En miles de pesos y a valores constantes*)



*IPI base 2004=100.

Fuente: elaboración propia en base a Cuenta de Inversión para los ejercicios 2019-2022.

En síntesis, a lo largo del período 2020-2022 se observó que los ingresos corrientes de las empresas públicas se incrementaron muy poco respecto de 2019 (+1%), siendo el crecimiento de las transferencias corrientes lo que lo explicaron pues los ingresos de operación descendieron. Respecto de los gastos corrientes, éstos

también se incrementaron pero mostrando un comportamiento dispar entre sus componentes, los gastos destinados a bienes y servicios aumentaron 30% pero las remuneraciones sólo lo hicieron 10% respecto de 2019. La intervención directa del Estado Nacional se evidenció en el crecimiento de los recursos de capital (80%) producto de la significativa suba de las transferencias de capital (274%). De este modo, se revirtió lo ocurrido en 2019 cuando los ingresos propios de capital participaron en mayor proporción que las transferencias de capital dentro de estos recursos. En cuanto a los gastos de capital, su aumento se relacionó con el crecimiento de la inversión real directa. Tal como se desprende de los datos presentados, la injerencia desplegada por el FdT sobre el sector (vía transferencias corrientes y de capital) evidenciaron una ruptura con la política del gobierno de Cambiemos.

Presentación de casos

Respecto de lo acontecido en casos específicos puede resultar relevante comenzar por lo sucedido en los corredores viales nacionales. A principios de febrero de 2020, el gobierno nacional inició la revisión de las renegotiaciones contractuales que la gestión anterior había efectuado respecto de los Corredores Viales Nacionales.²² La celeridad con la que, en algunos casos, se habían llevado adelante y/o la modalidad contractual implementada (Contratos de Participación Público Privada –PPP –) evidenciaban ciertas irregularidades que debían ser analizadas y podían implicar el cese de las concesiones. Durante el gobierno de Cambiemos, la vigencia de dichas concesiones había vencido en abril de 2016 y tras ser prorrogadas en dos ocasiones, en enero de 2018, a través de la Resolución N° 147-E/2018, la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) realizó el llamado “a licitación pública nacional e internacional con el objeto de contratar el diseño, construcción, ampliación, mejora, reparación, remodelación, operación, mantenimiento y explotación comercial de [dichos corredores] [...] bajo el régimen de la Ley de Participación Público Privada N° 27.328 [...]” (Art° 1). Fue así como, posteriormente, se aprobaron las Actas Acuerdo de los Corredores Viales Nacionales N° 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8, y se asignó su operación transitoria a los mismos concesionarios por el tiempo que demandara el procedimiento licitatorio. Asimismo, se adjudicó la licitación de los Corredores del Proyecto “Red de Autopistas y Rutas Seguras PPP – Etapa 1”.²³ No obstante, esta nueva modalidad de PPP no cosechó los resultados esperados por Cambiemos. Producto de la crisis económica- financiera, la concreción de este tipo de proyectos encontró profundas limitaciones para conseguir financiamiento externo. De este modo, a fin de mantener la continuidad operacional y explotación de los corredores, en noviembre de 2019, se decidió otorgarlos en concesión a CVSA.²⁴ El contrato con la empresa estatal fue suscripto el 31 de enero de 2020 por la gestión del FdT, estableciendo un plazo de cinco años a partir de la fecha de toma de posesión.

El primer corredor en pasar a manos del Estado, en febrero de 2020, fue el Corredor Vial Nacional N° 3 el de las RN N° 34 y 9 que recorre desde la ciudad de Selva en Santiago del Estero hasta San Pedro en Jujuy. A fines de ese mismo mes también se transfirió el N°2, el de la RN N° 188 que vincula las localidades de Pergamino y Junín. En los meses siguientes, el Estado quedó a cargo de los Corredores Viales N° 6 (RN N° 12 y 16), N° 8 (RN N° 8 y 36) y el N° 4 (RN N° 19 y 34). En cuanto a aquellos Corredores del Proyecto “Red de Autopistas y Rutas Seguras PPP – Etapa 1”, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) avanzó en el proceso de revisión de los mismos hasta culminar en su rescisión. Se extinguieron de pleno derecho por mutuo acuerdo: los Corredores Viales “E” y “F” (30/09/20), los Corredores Viales “A” y “Sur”(30/11/20), el Corredor Vial “C” (4/12/20) y el Corredor Vial “B”(15/12/20). Según se detalló, los concesionarios no sólo habían incumplido con sus obligaciones sino que sólo habían ejecutado, en promedio, el 2% del plan de obras. Otros casos observados por el MOP pero en los que las controversias se mantienen son los de las concesionarias Autopistas del Sol (Ausol) y el Grupo Concesionario del Oeste (GCO). Ambas empresas pertenecientes al grupo español Abertis Infraestructura S.A., plantearon la

²² Se trataba de los Corredores Viales Nacionales N° 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8 (Autovía Bs. As. a los Andes S. A., concesionaria del Corredor N° 3 también había asumido las operaciones del Corredor N° 7). Asimismo, en el marco del Proyecto “Red de Autopistas y Rutas Seguras PPP – Etapa 1”, la Dirección Nacional de Vialidad efectuó una reconfiguración para implementar los PPP y estableció la siguiente denominación: Corredor Vial “A” (RN N° 3 y 226), Corredor Vial “B” (RN N° 5), Corredor Vial “C” (RN N° 7), Corredor Vial “E” (RN N° 9, 11, 34 y 193, A008 y A012 circunvalación Rosario), Corredor Vial “F” (RN N° 9 AU Rosario-Córdoba y RN N° 33) y Corredor Vial “Sur” (AU Riccheri, AU Ezeiza-Cañuelas, RN N° 3 y 205).

²³ Los adjudicatarios fueron: Paolini Hnos S.A. – Vial Agro S.A. – INC Spa (Corredor Vial “A”); China Construction America S.A. – Civil Panamá S.A. – Green S.A. (Corredor Vial “B”); José Cartellone Construcciones Civiles S.A (Corredor Vial “C”) Helpport S.A. – Panedile Argentina S.A.I.C.F.E.I. – S.A. de Obras y Servicios Copasa – Eleprint S.A. (Corredor Vial “E”); Helpport S.A. – Panedile Argentina S.A.I.C.F.E.I. – S.A. de Obras y Servicios Copasa – Eleprint S.A. (Corredor Vial “F”); y Rovella Carraza S.A. – JCR S.A. – Mota-Engil Latin America B.V. (Corredor Vial “Sur”).

²⁴ Constituida en octubre de 2017, el capital social de CVSA está en manos del Ministerio de Transporte (51%) y de la DNV (49%).

nulidad e improcedencia de la revisión implementada pues argumentaron que los acuerdos alcanzados en 2018 contaron con la aprobación del PEN, siendo plenamente legítimos.

Como resultado de los mismos, la gestión de Cambiemos les había asegurado, entre otras cuestiones, la extensión de las operaciones hasta 2030, ajustes tarifarios cada seis meses por inflación calculados por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) y una compensación por inversiones no amortizadas por alrededor de US\$ 500 millones.²⁵ Frente a esta situación, mediante el Decreto N° 633/22, el gobierno del FdT, declaró lesivos al interés general los decretos aprobatorios de los acuerdos e instruyó a la DNV a presentar una demanda por lesividad, en procura de la nulidad de ambas concesiones.²⁶ Si bien durante 2022 y 2023, hubo acciones judiciales que acompañaron las presentaciones de las partes (e.g. la designación de un interventor en Ausol), hasta el momento, no hay una resolución definitiva al respecto. No obstante, importa destacar el rol asumido por el MOP pues desde el inicio de su gestión se abocó a la revisión de las renegociaciones en el sector vial y logró desarticular un esquema perjudicial a los intereses estatales.

Una dinámica opuesta se presentó respecto de la intervención y expropiación de la agroexportadora Vicentín S.A.I.C. en 2020. Frente a la deuda millonaria que la firma tenía tanto con acreedores locales como internacionales y siendo el Banco de la Nación Argentina el mayor afectado, la decisión del PEN de avanzar sobre la administración de esta empresa al borde de la quiebra, no sólo permitiría asegurar su continuidad y la de los puestos de trabajo sino que abría la oportunidad para que el Estado se convirtiera en un actor clave dentro del sector alimenticio. Sin embargo, esto no se concretó, el Decreto DNU N° 522/20 (9/06/20), mediante el cual se había dispuesto la intervención transitoria, fue finalmente derogado en agosto. De acuerdo con los argumentos planteados, el PEN tomó esa decisión producto de las acciones dilatorias implementadas por los accionistas de la compañía quienes, en consonancia con el Juzgado interviniente en la causa, terminaron impidiendo que la intervención se hiciera efectiva.²⁷ La vuelta atrás en la medida evidenció los límites que el gobierno pareció autoimponerse respecto de la implementación de políticas que podían afectar los intereses de actores económicos relevantes. Su objetivo pareció ser el de evitar un enfrentamiento con ellos, aunque con esto les convalidara condiciones de negocios sumamente ventajosas. La misma actitud se observó en relación a la renegociación de los contratos de concesión de los trenes de carga bajo el control de las empresas Loma Negra, Techint y Aceitera General Deheza; y de los trenes metropolitanos de pasajeros en manos del Grupo Roggio y el Grupo Emepa.

Al término de las concesiones de los ferrocarriles a cargo de Metrovías (diciembre de 2017) y Ferrovías (abril de 2018), las líneas de trenes de pasajeros Urquiza y Belgrano Norte pasarían a manos de la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE) (actualmente Trenes Argentinos Operaciones), en cumplimiento del marco legal vigente (Ley N° 27.132, 20/05/15). Sin embargo, esto fue descartado por el gobierno de Cambiemos, el cual las prorrogó hasta mediados de 2019 y volvió a extenderlas hasta el 31 de marzo de 2020 a fin de llevar adelante un nuevo proceso licitatorio para transferir nuevamente las líneas por un plazo de 15 años (Decreto N° 423/19).²⁸ Siendo las dos únicas líneas del área metropolitana que permanecían concesionadas se esperaba que, asumido el gobierno del FdT, el ministro de transporte, Mario Meoni, modificara las condiciones heredadas. Las empresas venían operando con nulo riesgo empresario pues el Estado les abonaba un canon por la operación de los servicios, subsidiaba casi la totalidad de sus costos operativos (que incluían parte de sus ganancias) y era quien había comenzado a realizar algunas obras de infraestructura debido a que ambas líneas habían quedado al margen de los planes de inversión dispuestos para las estatales.

²⁵ A cambio de esto, Abertis Infraestructura S.A. desistió de la demanda presentada ante el Ciadi en 2015. Cabe agregar que, en razón de estas renegociaciones, existe una causa judicial (N° 4730/19) contra Mauricio Macri y otros funcionarios por abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 6, Secretaría N° 11.

²⁶ La causa quedó radicada en el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N°6, a cargo de Enrique Lavié Pico.

²⁷ Para más detalles sobre este caso ver Gaggero y García Zanotti (2020 y 2022), Lozano (2020) y los informes de la Comisión de Información y Seguimiento de la Empresa Vicentín SAIC (Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe).

²⁸ Como el objetivo era que ambas líneas permanecieran en manos privadas, la gestión de Guillermo Dietrich se propuso avanzar en un contrato de PPP pues consideraba que este tipo de contratación facilitaría los fondos para realizar las inversiones requeridas. Frente al fracaso de esta propuesta, la alternativa planteada fue la de implementar una concesión integral que, al igual que las de los años noventa del siglo XX, delegaba en los concesionarios la responsabilidad sobre la operación, el mantenimiento y la infraestructura. Esto contravenía lo dispuesto en la Ley N° 27.132, donde se estableció que la infraestructura quedaba exclusivamente a cargo del Estado, a través de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIFSE) (Trenes Argentinos Infraestructura). Asimismo el contrato propuesto resultó poco atractivo para los privados, pues consideraban que el plazo proyectado resultaba escaso para amortizar las costosas inversiones en infraestructura que eran solicitadas (renovación de material rodante y vías, etc.).

"[...] [Debe] considerarse que los fondos que Estado Nacional destina en la actualidad como compensación de los costos de explotación representan alrededor del noventa y cinco por ciento (95%) de la cuenta de explotación tanto de Ferrovías S.A.C. y como de Metrovía S.A. Ello, sin perder de vista que el Estado Nacional, además del aporte que efectúa a través de los subsidios, para el caso de la Línea Belgrano Norte, también brinda personal a través de DECAHF [Desarrollo del Capital Humano Ferroviario SAPEM]" (Informe de Operación de los servicios ferroviarios de pasajeros de las líneas Belgrano Norte y Urquiza - IF-2021-118903679-APN-SECGT#MTR).

No obstante esto, el MTR decidió prorrogar por 18 meses las concesiones a fin de poder avanzar con el proceso licitatorio, para el cual se determinó la reelaboración de los pliegos. Se buscaba readecuar la licitación a lo establecido por la Ley N° 27.132 aunque esto no fuera posible. Según lo estipulado por esta norma, la única forma en que las empresas privadas pueden prestar el servicio es si cuentan con material rodante propio, lo que no cumplen ni Ferrovías ni Metrovías, que operan con material cedido por el Estado Nacional. A diferencia de lo establecido por la gestión de Dietrich, no se consideró la posibilidad de que la SOFSE se hiciera cargo de las líneas si la licitación no se cumplía en el tiempo previsto o fracasaba. El plazo de concesión se extendería automáticamente por otros 18 meses, lo que implicaba posponer el vencimiento de los contratos hasta que los servicios se entregasen a otro operador privado. La decisión de continuar con la licitación contravenía las declaraciones del ministro que había manifestado la necesidad de rever las condiciones de prestación:

"Meoni se declaró 'más estatista que privatista' y sostuvo que 'por supuesto' que la operación ferroviaria estatal es más económica que la privada: 'Yo [...] creo en las ecuaciones económicas [...] por eso digo que soy más favorable a la visión del Estado, porque creo que si hay una rentabilidad y esa rentabilidad es la del Estado y lo opera con eficiencia el Estado y tiene capacidad de inversión, la verdad no tiene razón de ser el privado' [...] En un tiro por elevación a la decisión de Dietrich de prolongar hasta el 31 de marzo la vigencia de los contratos de Metrovías en la línea Urquiza y de Ferrovías en el Belgrano Norte, se manifestó contrario a las 'prórrogas de corto plazo' [...] Meoni aseguró que ese tipo de prórrogas 'hacen que no pueda haber una política de inversiones fuertes. Buena parte de eso tiene que ver con el horizonte de rentabilidad y de años de explotación'" (Portal en el Subte, 03/01/20).

Bajo la gestión de Alexis Guerrero,²⁹ en septiembre de 2021, cuando aquella prórroga estaba por vencer, se suscribieron Actas Acuerdo con las empresas, extendiendo nuevamente las concesiones por 18 meses, aunque dejando sin efecto la renovación automática. Según lo acordado, durante ese período, se iniciaría un proceso que culminaría con el traspaso de las líneas a la SOFSE. Sin embargo, en marzo 2023, cuando aquel plazo estaba por finalizar, se avanzó hacia la reconcesión de las líneas, desconociendo un Informe técnico en el que se había recomendado que la prestación pasara a manos estatales.³⁰ Mediante el Decreto N° 170/23 se modificó el llamado a licitación dispuesto por el gobierno de Cambiemos: de la concesión integral se pasó a la concesión de la operación y mantenimiento de los servicios. Como ya se señalara más arriba, esta forma híbrida igual infringe lo establecido por la normativa vigente para el sector. Asimismo, con las Resoluciones N° 187 y 188/23 se dispuso una nueva extensión de las concesiones a Metrovías y Ferrovías por el término de 18 meses.

²⁹ Reemplazó a Meoni, quien falleció en un accidente automovilístico.

³⁰ "[...] Resulta conveniente asignar la prestación de los servicios [...] a la SOFSE y la administración de la infraestructura a la ADIFSE y en consecuencia, dejar sin efecto el llamado a la licitación pública [...] dispuesta por el Decreto N° 423/19". Este Informe de Operación de los servicios ferroviarios de pasajeros de las líneas Belgrano Norte y Urquiza- (IF-2021-118903679-APN-SECGT#MTR) fue presentado en diciembre de 2022. En el mismo se señalaron como algunas de las ventajas del traspaso: a) la prestación quedaría ajustada al plexo normativo vigente, b) la ejecución de inversiones en infraestructura e incorporación de nuevo material rodante, c) la estandarización de la operación de las siete líneas del AMBA, d) la optimización de recursos generales y e) la unificación en la negociación sindical, entre otras. De la elaboración de este informe participaron la Secretaría de Planificación del Transporte y la Secretaría de Gestión del Transporte que en ese momento estaba a cargo de Diego Giuliano, quien a partir del 1° de diciembre, ocuparía el cargo de ministro ante el alejamiento de Guerrero por cuestiones de salud.

“Lo que estamos haciendo allí ahora es ver de qué manera se vuelve a licitar. Nosotros creemos en la cooperación, en la iniciativa público-privada, en que haya expertise [...] Es necesario hacer una licitación, llevar adelante todo un proceso, no es de un día para el otro cerrar una concesión de 30 años, así que estamos en ese proceso de armar los pliegos para licitar estos dos ramales [...] La prórroga es solamente para licitar y la rendición de cuentas de la concesión” (Declaraciones del Ministro Diego Giuliano, Portal enelSubte, 03/07/2023).

En cuanto a las líneas de cargas, la situación no fue muy diferente. Dado que a partir de fines de octubre de 2021, comenzaban a vencer las concesiones en manos de las compañías Ferrosur Roca S.A, FerroExpreso Pampeano S.A. y Nuevo Central Argentino,³¹ el MTR, a través de la Comisión Especial de Renegociación de Contratos (CERC),³² inició el análisis de las mismas para determinar su continuidad. Concluido ese proceso, mediante la Resolución N° 211/21, el MTR rechazó el pedido de prórroga contractual por parte de las compañías y designó a Belgrano Cargas y Logística S.A.³³ al frente de la prestación de los servicios. Sólo se licitaría la operación, quedando a cargo de Trenes Argentinos Infraestructura las grandes obras de envergadura ferroviaria.

"[...] Al cabo de casi 30 años, [las concesiones presentan] un balance negativo en términos de estado de la infraestructura (velocidad y ramales perdidos), y [...] esa situación no puede ser corregida, ni siquiera atenuada, en el marco del esquema de concesionamiento integral y de fragmentación de la Red Ferroviaria Nacional en compartimentos estancos. [...] La experiencia recogida a través del desempeño de Trenes Argentinos Cargas S.A. indicaría que el desarrollo del sistema ferroviario en la Argentina y el incremento de su participación en la matriz modal dependen de una concepción y una administración integral de dicha red, y que el papel de los actores privados debe circunscribirse a la operación de las cargas que consigan, cuestión en la que su colaboración con el sistema resulta útil y saludable, en atención a su experticia en la gestión comercial. [...] Resulta aconsejable, para aprovechar la experiencia acumulada durante el prolongado período de concesionamiento y mantener los volúmenes de cargas alcanzados, ofrecer a los actuales concesionarios cuyos Contratos están próximos a finalizar la posibilidad de continuar prestando servicios en la red ferroviaria nacional en calidad de Operadores asociados a TAC/BCYLSA bajo la modalidad que corresponda" (Fragmentos del Dictamen de la CERC, Considerandos de la Resolución N° 211/21).

Al igual que en el sector de pasajeros, se buscaba dejar atrás el régimen de concesiones integrales vigente desde la década del noventa del siglo pasado, por el cual las firmas privadas estaban a cargo de la operación, el mantenimiento de la infraestructura y el control de los sistemas de circulación, para avanzar en la implementación de lo establecido por la Ley N° 27.132.³⁴ En ese nuevo modelo tanto las redes e infraestructuras ferroviarias como el control de las vías y la circulación retornaría a manos estatales; mientras que para la operación, se aplicaría un sistema de acceso abierto. En este sistema, los operadores privados podrían continuar brindando servicios con material rodante provisto por Estado y el pago de un canon por el uso de las vías. Lo recaudado sería utilizado para financiar la infraestructura y el mantenimiento de los corredores. En palabras del ministro de transporte Guerrera: “lo importante [era] iniciar el proceso para que las concesionarias que hoy tienen las vías nos restituyan el control. Así sí podemos hacer fuertes inversiones, porque las sacamos de la concesión y vuelven al patrimonio nacional" (Diario BAE Negocios, 27/07/22).

Transcurrido un año de esta decisión, no se avanzó en lo dispuesto, pues se resolvió nuevamente extender el contrato de FerroExpreso Pampeano S.A., por 12 meses o hasta que se establecieran los procedimientos

³¹ Ferrosur Roca S.A. es la empresa de Loma Negra a cargo del de la línea de cargas del ferrocarril Roca. La compañía Ferroexpreso Pampeano, en la que participan Techint y Sociedad Comercial del Plata, es responsable de tramos de los ferrocarriles Sarmiento, Roca y Mitre (atraviesa las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Córdoba y Santa Fe), mientras que Nuevo Central Argentino, de Aceitera General Deheza, se ocupa de la red de vías de cargas del ferrocarril Mitre. El vencimiento de sus contratos estaba previsto para el 31/12/21 en el caso de FerroExpreso Pampeano, el 21/12/22 para Nuevo Central Argentino y el 10/03/23 para Ferrosur Roca S.A.

³² Esta Comisión había sido creada en julio de 2016 para implementar los procedimientos establecidos en el Decreto N° 367/16 y las renegociaciones que pudieran requerirse en cumplimiento de lo dispuesto por el Art. 3° de la Ley N° 27.132.

³³ Conocido también como Trenes Argentinos Cargas y Logísticas, estaba a cargo de las líneas de cargas correspondientes a los ferrocarriles Urquiza, San Martín y Belgrano.

³⁴ Durante el gobierno de Cambiemos la Ley fue reglamentada parcialmente (Decreto N° 1027/18) incluyendo la posibilidad de permitir la prórroga de las concesiones por 10 años (Art. 2).

definitivos para su reestatización.³⁵ Asimismo, en julio de 2022, el MTR lanzó un concurso de proyectos integrales por el cual se seleccionaría una empresa privada para operar, como asociada, el corredor cerealero Rosario-Bahía Blanca que estaba en manos de Techint. Este esquema cosechó algunas objeciones,³⁶ pues parecía garantizar a los privados mejores condiciones de negocios que las vigentes. Éstos mantendrían el vínculo con los cargadores y la facturación de los fletes aunque con menores responsabilidades. Se los desligaba de las actividades de reparación y mejora pues el Estado llevaría adelante las inversiones en infraestructura. Por su parte, los trabajadores señalaron que con este nuevo tipo de vinculación pública - privada existían altas probabilidades de que sus fuentes laborales se vieran reducidas ya que las empresas no estaban obligadas a conservar la totalidad del personal. Aun cuando lo descripto presentaba claras ventajas para las concesionarias, éstas tampoco estaban conformes con lo planteado. Entre otras cuestiones, reclamaban plazos más amplios de asociación, consideraban que las regulaciones establecidas sumaban mayor complejidad a la operatoria y que la fórmula de cálculo para fijar el monto de los peajes no era la adecuada, pues esperaban cánones menores. Finalmente, ante la falta de oferentes, la licitación fue declarada desierta y la estrategia trazada debió retrotraerse.

A fines de diciembre de 2022, Giuliano dispuso, con carácter precario y revocable, la extensión por 18 meses de las tres concesiones. A raíz del precedente establecido por la fallida licitación, la decisión de prorrogar una vez más el plazo se fundamentó en la necesidad de “velar por la continuidad de los servicios [...], preservando las fuentes de empleo [y] las condiciones de intercambio de bienes y servicios en el país y las economías regionales” (Considerandos Resolución N° 960/22).³⁷ De este modo, la definición de la cuestión se transfirió al próximo gobierno, evidenciándose el fracaso de la política delineada para el sector. Más aún cuando el propio Estado había denunciado las deficiencias presentes en la gestión privada y la necesidad de tomar el control de los corredores para solucionarlas.

Si bien el vencimiento de las concesiones de los trenes de carga y de pasajeros había generado una oportunidad inmejorable para reconfigurar el esquema vigente, no se avanzó en ello. Por el contrario, el gobierno terminó cediendo frente a los privados, sin brindar argumentos de peso que fundamentaran las razones por las cuales no se dispuso que los servicios pasaran a la gestión estatal. Sobre todo si se tiene en cuenta que la propia Administración había elaborado informes en los que se señalaban las falencias de las prestaciones en manos privadas y lo perjudicial que esto era al interés público no sólo en términos económicos pues las concesionarias seguían operando sin riesgo empresario, sino también respecto de la calidad de los servicios brindados.

Situación similar se planteó con las distribuidoras eléctricas Edenor y Edesur, cuyas prestaciones venían presentando importantes fallas e irregularidades. El último día administrativo de 2022, año que había comenzado con cortes masivos de suministro eléctrico,³⁸ se les condonó la mayor parte de la deuda que mantenían con la Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista (Cammesa), la firma mixta gestionada por la Secretaría de Energía.³⁹ A raíz de la pandemia y luego por el congelamiento tarifario, el PEN les había permitido a las compañías la compra de energía efectuado pagos parciales o sin pagarlos. Es decir, se les cedía la energía, que después vendían, sin tener que realizar contraprestación alguna. “[...] [El] índice de cobrabilidad [de Cammesa] que había alcanzado un pico de 91% en 2019, se derrumbó al 69% en 2020 con la pandemia, pero luego siguió cayendo y en noviembre de 2022 tocó un piso del 44%” (Diario Econo Jornal, 03/01/23). Ante la decisión de no girarle más fondos del Tesoro Nacional, Cammesa se vio obligada a renegociar la deuda con las distribuidoras. El acuerdo de refinanciación alcanzado fue ampliamente beneficioso para las concesionarias

³⁵ Se trataba de la segunda prórroga que recibía pues en la Resolución N° 211/21 ya se le había extendido el plazo con carácter precario hasta el 30 de junio de 2022.

³⁶ “Diseñado por consultorías y personal del área técnica que responden a Guerrero, la figura del ‘operador asociado’ y exceptuado de la obligación de invertir en obras de vías y en el mantenimiento de los trenes nunca terminó de convencer a la conducción y la línea gerencial de la estatal TAO [Trenes Argentinos Operaciones], a la que le asignaron la realización de la licitación” (Diario Letra P, 05/11/22).

³⁷ La medida tomada por el ministro contrastó con las declaraciones efectuadas por el presidente de Trenes Argentinos Cargas, Daniel Vispo. El funcionario había señalado que: “[...] [en lo que hace] a la concesión, estamos atentos al final de las mismas y a los pasos a seguir posteriormente, porque ya no se puede seguir prorrogando más esas concesiones” (Télam, 16/12/22).

³⁸ A mediados de enero hubo cortes en amplias zonas del AMBA lo que generó la protesta y el reclamo de los usuarios, quienes también se había visto afectados durante las fiestas de fin de año de 2021.

³⁹ Cammesa compra la electricidad a los generadores de energía (centrales hidroeléctricas, térmicas, nucleares).

privadas pues se eliminaron los intereses punitivos que se habían acumulado⁴⁰ y de los AR\$ 220 millones⁴¹ que ambas adeudaban sólo debieron efectuar el pago de AR\$ 80 millones en 96 cuotas y a tasa en pesos subsidiada (Diario Página 12, 3/01/23). A su vez, se comprometieron a abonar el 100% de la energía comprada a partir de marzo de 2023, mientras que en enero y febrero debían pagar al menos el 60%. Según declaraciones de la secretaria de energía “[fue] un día histórico por la cantidad de acuerdos que [habían] firmado para regularizar las deudas con Cammesa. Esto [era] clave para la sostenibilidad del sistema, un aspecto en el que el ministro Sergio Massa [había hecho] hincapié desde el primer momento en el que [iniciaron] su gestión” (Diario La Nación, 02/01/23).

Comenzado el 2023 y bajo una intensa ola de calor, los usuarios de Edesur nuevamente sufrieron cortes masivos del suministro. Ante los reiterados incumplimientos, los pedidos de rescisión contractual se multiplicaron, incluyendo no sólo a las asociaciones de consumidores y los intendentes del conurbano bonaerense sino que la secretaria de energía Royón la planteó como posibilidad: “No nos va a temblar el pulso si eso implica tener que terminar el contrato de concesión del servicio de distribución eléctrica a cargo de la empresa Edesur” (Diario Página 12, 14/02/23). Sin embargo, la situación en la que se encontraba la compañía hacía suponer que esto no se concretaría. En noviembre de 2022, ENEL, el grupo estatal italiano propietario de Edesur, había anunciado un plan de desinversión global, que incluía poner a la venta sus activos en la Argentina.⁴² Con la empresa en retirada, resultaba difícil que el PEN dispusiera el fin de la concesión pues de hacerlo se arriesgaba a un posible juicio ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) en el que el Estado tendría que afrontar un pago millonario por una firma que iba a ser vendida.⁴³ En este contexto, a través de dos resoluciones (N° 236 y 237/23) el ENRE dispuso sanciones a la distribuidora (debía resarcir a los usuarios afectados por cortes iguales o mayores a las 10 horas de duración) y la realización de una auditoría técnica integral para determinar la capacidad y confiabilidad del servicio y fiscalizar su calidad según lo establecido en el contrato de concesión.

Ante la continuidad de los cortes durante marzo, el PEN efectuó también una denuncia penal contra las autoridades de Edesur por defraudación, abandono de persona y entorpecimiento de los servicios públicos. La severa ola de calor se había extendido por quince días y algunos usuarios habían sufrido cortes de más de diez días consecutivos sin solución alguna. Esta situación suscitó reiteradas protestas con cortes de calle y reclamos en las oficinas de la empresa. Frente a la gravedad de la situación, el PEN decidió intervenir Edesur por 180 días a partir del 21 de marzo. Al frente designó al ex ministro de desarrollo territorial y hábitat, Jorge Ferraresi, quien había vuelto a su cargo de intendente del municipio de Avellaneda. La Resolución del ENRE N° 307/23, lo facultó para fiscalizar y controlar “todos los actos de administración habitual y de disposición vinculados a la normal prestación del servicio” (Art. 3), lo que implicaba no sólo organizar el plan de obras de mantenimiento y mejora sino también controlar su ejecución. Transcurridos apenas 46 días desde su asunción, Ferraresi renunció a su cargo señalando que su tarea había concluido: “[...] se nos encomendó fiscalizar y elaborar un plan de obras en su área de concesión. Trabajando con los intendentes, intendentas y el ENRE, lo hicimos en un mes [...] Con la ruta trazada, consideramos que la actuación como interventor está cumplida” (Diario Infobae, 09/05/23). Detrás de su renuncia se evidenciaron las limitaciones que tenía el gobierno para accionar frente a la empresa. Ferraresi podía relevar las obras del “Plan para energía eléctrica”⁴⁴ pero no tenía

⁴⁰ “En diciembre de 2020 se aprobó la ley 27.591 de Presupuesto para el año próximo que en su artículo 87 estableció un Régimen Especial de Regularización de Obligaciones de las distribuidoras, luego prorrogado con algunos cambios hasta el 31 de diciembre de 2022 a través del decreto 88/22. El plan contemplaba un plan de pagos de hasta 96 cuotas para las deudas remanentes, con un plazo de 6 meses de gracia y una tasa de interés equivalente de hasta el 50% de la vigente en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM)” (Diario Econo Jornal, 03/01/23).

⁴¹ De los AR\$ 490 millones que adeudaban las 11 distribuidoras de todo el país, casi la mitad era deuda de las del AMBA.

⁴² Sus activos incluían: las centrales térmicas Costanera y Dock Sud, la concesión de la hidroeléctrica El Chocón y las líneas de transmisión CTM y TESA, y Yacylec (Diario Página 12, 14/02/23).

⁴³ Como ya se mencionara, en enero de 2022, también se había presentado una situación crítica a raíz de los cortes de energía, sin embargo, tampoco se avanzó en la rescisión. Aun cuando la situación de la empresa era completamente la opuesta (había manifestado inversiones globales en el sector energético por EUR\$ 210 mil millones entre 2021-2030 y continuar sus negocios en la Argentina) lo que primó fue asegurarse el respaldo del gobierno italiano en la negociación con el FMI. Esto se asemejó a lo ocurrido, a partir de 2002, durante la renegociación contractual con la compañía Suez, a cargo de Aguas Argentinas S.A. Los incumplimientos de esta prestadora habían sido identificados al inicio del proceso pero la rescisión del contrato recién se planteó tras la cancelación anticipada de la deuda con el FMI (enero 2006), pues previamente el PEN necesitaba del voto de Francia en el Directorio del organismo (Rocca, 2010).

⁴⁴ Con dicho plan se buscaba resolver la problemática de exceso en el consumo del suministro, tanto en invierno como en verano a partir de la realización de 278 obras en doce municipios del sur del conurbano bonaerense que beneficiarían a 600.000 usuarios. La inversión requerida de AR\$ 7.000 millones se financiaría a partir del incremento tarifario del 37%.

capacidad para ejecutarlo pues la empresa se negaba a financiarlo a partir del incremento tarifario dispuesto, que le significaba una mejora de ingresos del 261% (Diario Tiempo Argentino, 10/05/23). Una vez más, el PEN no pudo imponer su decisión para salvaguardar los intereses de los usuarios.

Por último, cabe presentar como un caso de éxito el de la estatización de Industrias Metalúrgicas Pescarmona S. A. (IMPESA). A fines de mayo de 2021, el Estado Nacional junto a la provincia de Mendoza capitalizaron la empresa con un aporte de US\$ 20 millones.⁴⁵ De este modo, el Ministerio de Desarrollo Productivo quedó a cargo del 63% de las acciones, la provincia de Mendoza del 21%, 11% pertenece a acreedores e inversores y el 5% restante es de la familia Pescarmona, dueña fundadora. Siendo una de las pocas empresas fabricantes de turbinas hidroeléctricas del mundo, su rescate se consideró estratégico para el país.

"El carácter estratégico de IMPESA se ve en varios números de la firma. Tiene 114 años de vida siendo la compañía más importante en tecnología e infraestructura energética. En materia de trabajo, cuenta con 720 empleados, de los cuales un 35 por ciento son ingenieros. Genera de manera directa contratos con más de 100 pymes nacionales. [...] Exporta el 85 por ciento de su producción y lleva diseñadas más de 200 turbinas que producen energía en 40 países. Tan solo en Argentina, las turbinas generadoras tienen el potencial de captar unos 2000 millones de dólares. También produce torres eólicas, puentes grúas, generadores para industria nuclear, entre otros. IMPESA no sólo es una rareza en la región. Hay pocas compañías en el mundo que fabriquen equipamientos centrados en generación de energía. En Occidente, de hecho, hay tan sólo cuatro" (Diario Página 12, 04/06/21).

En agosto de 2020, frente a la crítica situación que atravesaba (convocatoria de acreedores y posible cierre),⁴⁶ la firma solicitó ayuda financiera al Estado nacional quien, mediante el Programa de Asistencia a Empresas Estratégicas en Proceso de Reestructuración de Pasivos (PAEERP), la asistió con el 75% del pago de salarios, mientras la firma reestructuraba su deuda. A partir de esto, se planteó la posibilidad de que el Estado participara aportando también una ampliación del capital por lo que se coordinó con la provincia, culminando su traspaso.

Reflexiones finales

Aun cuando el gobierno del FdT enunciara la importancia de la participación estatal en la gestión de las empresas y servicios públicos, no adoptó una política integral que le permitiera revertir las deficiencias existentes y/o afianzarse en su rol regulador. A lo largo del análisis pudo observarse que su intervención se caracterizó por ser vacilante, mostrando marchas y contramarchas en las políticas dispuestas, accionar que lo debilitó al momento de negociar con los privados. En cierto modo, el PEN pareció autolimitarse respecto de la implementación de medidas que afectarían los intereses de actores económicos relevantes pues, en la mayoría de los casos, eludió cualquier tipo de conflicto aunque con ello les garantizara condiciones ventajosas de negocios. Así, a pesar de que en algunas prestaciones tuvo la oportunidad de redefinir nuevas pautas de administración debido al vencimiento de las concesiones o por las falencias existentes, el FdT mantuvo el esquema heredado de Cambiemos, trazando una continuidad en lo actuado. Únicamente, pudo observarse una ruptura respecto del incremento de las transferencias corrientes y de capital otorgadas al sector.

En cuanto a la cuestión tarifaria, si bien el PEN interrumpió la política adoptada por la gestión anterior, las discrepancias al interior de la coalición respecto de la efectivización de incrementos y la quita de subsidios representaron importantes costos para la implementación de la política de segmentación tarifaria. Falta de precisiones en los criterios establecidos, medidas contrapuestas, descoordinación entre áreas y desplazamiento de funcionarios, fueron algunos de los problemas que se presentaron. Si bien con la llegada de Sergio Massa al Ministerio de Economía, parte de estos inconvenientes pudieron ser sorteados, la determinación del universo de usuarios a ser alcanzado por la quita plena de subsidios aún requiere ajustes. Estas cuestiones no

⁴⁵ De los US\$20 millones, US\$15 millones los aportó el Estado Nacional y US\$5 millones la provincia de Mendoza.

⁴⁶ El proceso de internacionalización iniciado en 2010, con la apertura de una filial en Brasil y proyectos hidroeléctricos en Venezuela fracasó, situación que incrementó considerablemente sus pasivos, llevándola a la cesación de pagos. En este marco, sus acreedores había decidido iniciar su venta pero la misma se vio paralizada por la pandemia de la COVID-19. En 2018, la familia Pescarmona había perdido el control de la empresa, quedándose sólo con el 35% de las acciones. El 65% restante pasó a manos de bancos internacionales y locales entre los que se encontraban el Banco de la Nación Argentina y el Banco Argentino de Desarrollo (BICE).

pueden ser desligadas del impacto de la guerra en Ucrania pero fundamentalmente de la renegociación de la deuda con el FMI. El aumento de los costos de la energía a nivel mundial puso en cuestión el alcance de los subsidios estatales en una economía en crisis, evidenciando las diversas posturas que existían en el seno del gobierno argentino. Así ante la demanda del organismo de reducir los subsidios para bajar el déficit fiscal, la política tarifaria pareció quedar subsumida a las exigencias de la renegociación más que a los requerimientos propios del sector y sobre todo a las necesidades de los usuarios. La ruptura que pareció evidenciarse en un principio, luego encontró ciertos puntos de contacto con la dinámica precedente pues además de dar respuesta a las demandas externas no pudo evitar que los nuevos cuadros tarifarios transitorios tuvieran un impacto negativo sobre las economías de muchos hogares.

Referencias Bibliograficas

- Gaggero A. y G. García Zanotti (2020). "El proceso de vaciamiento de Vicentín SAIC. Un análisis reciente de las transformaciones de su estructura corporativa, la dinámica financiera y el intercambio comercial". Banco de la Nación Argentina.
- Gaggero, A. y García Zanotti, G. (2022). "La internacionalización empresaria como facilitadora de la fuga de capitales: el caso del grupo Vicentín". *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, núm. 26, E0056, julio- diciembre, pp. 1-20 .
- Rocca, M. (2010). "De la concesión a la reestatización": El rol regulador del Estado Argentino en el servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires (1993-2008). Un abordaje desde la sociología política". Tesis de Doctorado.
- Rocca, M. (2023). "Repensar la intervención estatal en empresas y servicios públicos: balance y perspectivas (2003–2023)". Manuscrito.

Documentos

- Comunicado de prensa FMI N° 23/102 (1/04/2023) "El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la cuarta revisión del acuerdo en el marco del Servicio Ampliado del FMI para Argentina"
- Disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2023/03/31/pr23102-imf-completes-fourth-review-of-the-extended-arrangement-under-the-eff-for-argentina>
- Discurso del presidente Alberto Fernández en la apertura del 139° período de sesiones ordinarias en el Congreso Nacional.
- Informe final de la Comisión de Información y Seguimiento de la Empresa Vicentín SAIC. Resolución de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe Nro. 1305-20. Disponible en: <https://carlosdelfrade.com.ar/casovicentin/>
- Informe de Operación de los servicios ferroviarios de pasajeros de las líneas Belgrano Norte y Urquiza- IF-2021-118903679-APN-SECGT#MTR
- Lozano, C. (2020) Informes sobre la empresa Vicentín. Disponibles en: <https://unidadpopular.org.ar>
- Memorando de Políticas Económicas y Financieras (2022). Documento firmado con el FMI.
- Segmentación subsidios Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) (2022). Documento elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y AySA. Agosto. Disponible en: https://www.aysa.com.ar/media-library/Novedades/2022/08/16_segmentacion_tarifaria/AySA-Segmentacion_Tarifaria_2022.pdf

Artículos periodísticos

- "Primeras definiciones del ministro Meoni: "Soy más estadista que privatista"". Portal en el Subte (03/01/2020). Disponible en: <https://www.enelsubte.com/noticias/primeras-definiciones-del-ministro-meoni-soy-mas-estadista-que-privatista/>

"IMPSA: Relanzamiento y estatización estratégica". Diario Página 12 (04/06/2021). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/345926-impesa-relanzamiento-y-estatizacion-estrategica>

"El ENRE aplicó la adecuación tarifaria de transición para 2022". Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-enre-aplico-la-adecuacion-tarifaria-de-transicion-para-2022>.

"Más rechazo a la suba de tarifas: 'Los trabajadores no pueden pagar el costo de la crisis'". Diario Página 12 (10/05/2022). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/420738-mas-rechazo-a-la-suba-de-tarifas-los-trabajadores-no-pueden>

"Estiman que todas las vías ferroviarias pasarán a control estatal para 2023". Diario BAE Negocios (27/07/2022). Disponible en: <https://www.baenegocios.com/economia/Estiman-que-todas-las-vias-ferroviarias-pasaran-a-control-estatal-para-2023-20220723-0048.html>

"Segmentación de tarifas: los aumentos de luz se postergan para octubre". Diario Página 12 (04/10/2022). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/487151-segmentacion-de-tarifas-los-aumentos-de-luz-se-postergan-par>

"Puede fallar: la estatización de los trenes de cargas quedó en vía muerta". Diario Letra P (05/11/2022). Disponible en: <https://www.letrap.com.ar/nota/2022-11-5-8-0-0-puede-fallar-la-estatizacion-de-los-trenes-de-cargas-queda-en-via-muerta>

"Si hay inversión, el ferrocarril responde', destacó el presidente de Trenes Argentinos Cargas. Télam (16/12/2022). Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202212/614449-trenes-argentinos-cargas-gestion-vispo.html>

"Tarifas de luz: Edenor y Edesur refinanciaron su deuda con el Estado y se ahorraron \$139.405 millones". Diario La Nación (02/01/2023). Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/tarifas-de-luz-edenor-y-edesur-refinanciaron-su-deuda-con-el-estado-y-se-ahorraron-139405-millones-nido2012023/>

"Millonaria condonación de deuda a favor de Edenor y Edesur". Diario Página 12 (03/01/2023). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/512748-millonaria-condonacion-de-deuda-a-favor-de-edenor-y-edesur>

"Amenazan con quitarle la concesión a Edesur". Diario Página 12 (14/02/2023). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/523698-amenazan-con-quitarle-la-concesion-a-edesur>

"En qué consiste el acuerdo del gobierno con distribuidoras eléctricas para regularizar una deuda record de \$620.000 millones". Diario Econo Jornal (03/01/2023). Disponible en: <https://econojournal.com.ar/2023/01/en-que-consiste-el-acuerdo-del-gobierno-con-distribuidoras-electricas-para-regularizar-una-deuda-record-de-620-000-millones/>

"Tarifazo eléctrico para los que se quedaron sin subsidio". Diario Página 12 (09/05/2023). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/547445-tarifazo-electrico-para-los-que-se-que-daron-sin-subsidio>

"Jorge Ferraresi renunció como interventor de Edesur 46 días después de haber asumido". Diario Infobae (09/05/2023). Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2023/05/09/jorge-ferraresi-renuncio-como-interventor-de-edesur-46-dias-despues-de-haber-asumido/>

"La salida de Ferraresi de Edesur: ¿Enel gana la pulseada por el dinero de los tarifazos?". Diario Tiempo Argentino (10/05/2023). Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/economia/salida-ferraresi-edesur-enel-dinero-tarifazos/>

"Giuliano se contradice y ahora defiende que el Urquiza y el Belgrano Norte sigan concesionados". Portal en el Subte (03/07/2023). Disponible en: <https://www.enelsubte.com/noticias/escandalo-el-gobierno-confirio-la-reconcesion-del-urquiza-y-el-belgrano-norte-a-pesar-de-que-informes-tecnicos-recomendaban-su-traspaso/>