

**La nueva matriz de Saqueo
Desestatización por desapoderamiento final.
El nacimiento del Patrimonialismo Corrupto.**

Elisa Carrió, Diputada Nacional
ARI- Afirmación para una República Igualitaria

Indice

- 01. Marco Teórico**
- 02. La desindustrialización de la Argentina**
- 03. La impotencia del Estado Democrático**
- 04. Privatización y Capitalización de Deuda. La ola privatizadora de los noventa.**
- 05. El patrimonialismo corrupto**
- 06. Nuevas empresas, nueva matriz de saqueo.**
- 07. La importancia de los actores. El rol de Carlos Ben y Julio De Vido**
- 08. "Es muy difícil encontrar un operador sustituto", dice Cristina Kirchner**
- 09. Nace AYSA como Sociedad Anónima**
- 10. Conclusión**

1. Marco Teórico

Para poder precisar en el orden convencional del lenguaje, el marco teórico a partir del cual se explicará la complicidad de las instituciones estatales, en todo lo sucedido en la Argentina en los últimos treinta años y con mayor rigor en la etapa institucional democrática, exige clarificar el uso de los términos. Como en otras oportunidades¹, hemos optado por elegir la obra de Guillermo O'Donnell *1966-1973 El Estado Burocrático Autoritario* en donde se formula un marco teórico en el que se inscribe este trabajo.

Todo lo que aquí se explicita es la interpretación que realizamos del texto y no compromete al autor.

El Estado no debe verse como un agente de un interés general, ni como un tercero independiente de los actores y sujetos sociales. Cuando hablamos de Estado, queremos significar aquella parte de un concepto más global que es la sociedad y como parte de ella.

En efecto, entendemos al Estado como parte de la relación social capitalista en tanto el mismo, a través de la fuerza coactiva es garante de esa relación social, pero no sólo ello sino algo más, posee la función de articular y organizar esas relaciones permitiendo y garantizando su reproducción. Así, el Estado está imbricado no como un tercero ajeno, sino como parte inescindible de la relación. **No es sólo gerenciador de una de las partes de la relación, sino de toda la relación.**

Está llamado, en consecuencia, a derivar el interés individual de los sectores con mayor poder económico, hasta hacerlo compatible con los otros sectores, para amortiguar o suavizar la relación haciendo generales intereses particulares. El Estado falla, consecuentemente, cuando no puede hacer generales los intereses particulares y es cooptado por ellos, desnudando así una parcialidad incompatible con cualquier escenario de convivencia social que, le permita parecer, ante la creencia colectiva, como un árbitro externo a la relación social capitalista y representante de los intereses de toda una Nación.

En consecuencia, el Estado no es independiente de la sociedad, categoría ésta mayor. En el nivel concreto, las categorías analíticas descritas por O'Donnell se adjetivan en actores y sujetos sociales y entre estos actores se encuentran el aparato estatal y las instituciones.

El mismo autor precisa que, la Nación, es otra noción abstracta como arco englobante de solidaridades que postula la hegemonía de un nosotros frente a un ellos. Por eso la nación jurídicamente organizada sobre un territorio, resulta ser la concepción tradicional del Estado Nación. En algunas

¹ Informe Final de la Comisión Especial Investigadora sobre Hechos Ilícitos Vinculados con el Lavado de Dinero. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Noviembre del 2001

oportunidades ese Estado debe aparecer como custodio de los intereses más desprotegidos de la Nación, es decir hacia sus clases más pobres, apareciendo allí otra entidad que es el pueblo, la emergencia de esta entidad puede llevar a la rearticulación de la relación social en el sentido de lo popular y en otras circunstancias cerrar el develamiento y servir al reacomodamiento de relaciones entre las propias clases dominantes.

La ciudadanía es otro momento de igualdad abstracta, salvo que se extienda su significado a una concepción mucho más amplia de ciudadanía social, que ya no pone el punto en la igualdad formal sino que se reconduce como fuerza igualadora.

Para O'Donnell, la diferencia entre régimen y gobierno estriba en definir al primero como "el conjunto de de patrones realmente vigentes aunque no estén consagrados jurídicamente que establecen las modalidades de reclutamiento y acceso a los roles gubernamentales". Aquí, proponemos extender el concepto de régimen al conjunto de patrones realmente vigentes que articulan y conducen el aparato estatal y a todas las prácticas de acceso y funcionamiento, y que pueden coincidir o ser antagónicas con las normas jurídicas formalmente sancionadas en el marco institucional.

Otras de las categorías que nos interesa destacar es la descripción de cuales son las condiciones generales necesarias para que alguien pueda hablar de desarrollo de una economía capitalista como satisfactoria, tales condiciones son:

- a) Que los capitalistas de posición privilegiada, en especial posean una tasa de ganancias que sea satisfactoria en el nivel de sus actividades y en el de la economía en su conjunto;
- b) Que esas ganancias se conviertan en inversiones para que la economía crezca a una tasa que los actores económicos entiendan como razonablemente alta y que ella pueda ser sostenida en el tiempo;
- c) Los actores económicos predicen que las condiciones anteriores se mantendrán en el mediano y largo plazo.

De ello se desprende cuando una situación no resulta satisfactoria y puede entenderse como anormal y crítica:

- a) Cuando los actores económicos capitalistas no logran una tasa de acumulación que consideran satisfactoria;
- b) Cuando aún teniendo tasa de acumulación, esto no se traduce en inversiones que genere un crecimiento alto y sostenido de la economía;
- c) Aunque así ocurra, los actores predicen que la situación futura será desfavorable o simplemente no están en condiciones de predecirla.

Dada cualquiera de estas tres situaciones, los actores concluyen en que la situación es insatisfactoria y sus comportamientos se conducen a partir de tal juicio. **Cuando un actor económico no puede prever el mediano plazo intenta maximizar su ganancia en el corto plazo y jugar lo menos posible para resguardarse ante una eventual crisis.**

Como consecuencia de ello no invierte su ganancia, siendo la consecuencia directa de este comportamiento la especulación financiera permanente, la evasión fiscal, la fuga de capitales, el ingreso de capitales golondrinas y en la novedad de los últimos años, el patrimonialismo corrupto que definiremos más adelante. Sin duda, este comportamiento no podemos calificarlo de otra manera que no sea, la de saqueo.

2. La desindustrialización de Argentina

La última dictadura militar impuso a punta de fusil un tipo de reorganización del Estado al servicio de una relación capitalista profundamente desigual que tuvo serias consecuencias para el desarrollo económico del país. Al igual que en la más reciente década de los 90, las autodenominadas reformas estructurales de 1976 avanzaron en el achicamiento del sector público, la redistribución regresiva del ingreso, la pérdida de los derechos laborales y la total apertura a los flujos de capital, que por esa época inundaban los mercados internacionales gracias al exceso de "petrodólares". En ese contexto, el entonces ministro de Economía de las Juntas, Alfredo Martínez de Hoz, impulsó la ley de entidades financieras, que marcó el inicio de la hegemonía del capital financiero especulativo. Este hecho cambió la matriz del desarrollo nacional y desde entonces, este sector se constituyó en el núcleo duro de un modelo de acumulación y distribución económica que desplazó al capital productivo.

Las perversas iniciativas de la dictadura militar tuvieron condiciones externas propicias para sostenerse en un primer momento: la abundancia de financiamiento externo producto del exceso de liquidez internacional y las consecuentes bajas tasas de interés internacionales. Sobre esa base se configuró un tipo de relación social capitalista basado en la extracción y la concentración de la riqueza en manos de un grupo reducido de grandes empresas nacionales, bancos y corporaciones multinacionales, que fue desplazando la valorización del capital productivo hacia la lógica de la especulación financiera.

Para sostener este nuevo esquema de acumulación financiera, el Estado autoritario recurrió al permanente endeudamiento externo, del que formó parte activa el sector privado, y que generó un fenómeno de características similares al de los noventa: por cada dólar que entraba vía endeudamiento había otro que se fugaba al exterior.

A partir de la reforma financiera de 1977 y de la consolidación del nuevo modelo de acumulación, se generó un espectacular crecimiento de la deuda externa, que pasó de 12.000 millones de dólares en 1977 a 43.000 millones en 1982.

En medio del festival financiero, surgieron actores económicos que comenzaron a controlar algunas entidades bancarias de segundo nivel, generando un proceso de concentración del capital financiero. Estos nuevos

jugadores del mercado especulativo captaron los ahorros de la población con ofertas de altas tasas de interés para luego transferir esos fondos a empresas propias sin control del Banco Central. Las operaciones se hacían bajo la cobertura de préstamos, aunque en realidad se trataba de autopréstamos. Salvo contadas excepciones, el destino final de esos fondos no se invirtieron en el desarrollo comercial o industrial, sino que se utilizaron para adquirir empresas existentes, que luego fueron vaciadas.

Los banqueros del poder de entonces, generaron, en su caída -entre marzo y abril de 1980- enormes pérdidas para el fisco. El propio BCRA reconoce, en un informe sobre las pérdidas por financiamiento a entidades financieras, la transferencia de 14.638 millones de dólares por los conceptos de garantía de depósitos, liquidación de entidades, transferencias al Banco Hipotecario Nacional, el BANADE y otros.

Por caso, el BANADE canalizó el crédito externo a largo plazo que obtenía a un reducido grupo de empresas, que, en lugar de cancelar los créditos obtenidos en el propio BANADE, lo hacía en la banca privada. Esos mismos créditos fueron cedidos en los noventa a cambio de bonos basura, como un instrumento para capitalizar deuda.

Otros grandes grupos locales, directamente obviaban el pago de sus deudas con el Estado. En la causa 14.467 "Olmos Alejandro s/denuncia penal contra Alfredo Martínez de Hoz", los peritos judiciales demostraron que el Estado argentino se hizo cargo de avales caídos de empresas como Acíndar, Autopistas Urbanas, Covimet, Interama, Aluar y Papel Prensa, los cuales no fueron nunca ejecutados a pesar de que las empresas eran solventes.

Las "cuevas" se multiplicaron y las mesas de dinero se enseñorearon en la "city porteña". Allí es donde varias generaciones de especuladores aprendieron a ganar mucho sin arriesgar nada, configurando un modelo del comportamiento del saqueo que alimentaba la fuga de capitales y la evasión fiscal. Las Pymes y el Estado, mientras tanto, pagaban el costo, endeudándose a las tasas altísimas que el mercado aplicaba a aquellos que no participaban del juego especulativo.

Ningún modelo puede sostenerse en el tiempo si los únicos beneficiarios que tiene son los saqueadores. La crisis era, a comienzos de 1980, inexorable. Ese año, las quiebras bancarias y la creciente crisis económica prefiguraron la devaluación abrupta de la moneda. Los especuladores resguardaron sus activos en moneda dura, cambiaron sus pesos por dólares y los depositaron fuera del país. Contra esos depósitos en el exterior, los bancos les concedían nuevos créditos en dólares que cambiaban por pesos y los colocaban a tasas cada vez más altas. El Citibank y el Credit Suisse alentaron el negocio del *back to back*, que explica en gran parte el crecimiento de la deuda externa privada. Esta tenía como contraparte altos montos equivalentes de depósitos en el exterior; en el proceso, el capital especulativo ganaba la diferencia entre las tasas de interés externa e interna.

La contrapartida de este esquema especulativo fue la disminución de las reservas monetarias del país, por lo que el gobierno de facto obligó a las empresas públicas a contraer deuda externa para que esa entrada de dólares permitiera sostener la paridad cambiaria. El sector público incrementaba así su deuda externa para que disminuyera el endeudamiento externo neto del sector privado, cuando no la precancelaba discretamente: fue la primera experiencia de nacionalización de la deuda privada. En este sentido, la dictadura militar estableció una matriz de extracción, mediante la cual el aparato estatal articulaba y reproducía a su costo y al de toda la sociedad argentina, el modelo saqueador.

Durante la presidencia del Gral. Viola y siendo Lorenzo Sigaut Ministro de Economía se instituyeron los primeros seguros de cambio en junio de 1981. En julio de 1982 siendo presidente de facto el Gral. Bignone, Ministro de Economía Dagnino Pastore, Secretario Aldo Ducler y Domingo Felipe Cavallo, presidente del BCRA, se dictaron nuevos seguros de cambio para préstamos vencidos o por vencer.

No solamente esos seguros de cambio fueron ruinosos para el Estado debido a la desproporción entre las primas pagadas y las enormes devaluaciones, sino que en muchos casos se trató de un seguro sin causa, ya que el perjuicio alegado no era tal. Así también comenzó a fraguarse deuda privada mediante distintos mecanismos:

- Anomalías en las contrataciones de seguros de cambio; autopréstamos o *back to back*; proyectos de inversión que no se realizan pero generaron deuda externa; aportes de capital disfrazados de préstamos financieros y subfacturaciones para abultar deuda. La investigación de estos hechos llevada a cabo por un cuerpo de inspectores del Banco Central de la República Argentina, se archivó, por órdenes de las autoridades del banco en 1988, siendo uno de los responsables de esa decisión, Daniel Marx, que entonces era Director del Banco y fue Viceministro de Economía de la Nación durante la gestión de Fernando De la Rúa.

A partir de noviembre de 1982 culmina la nacionalización de la deuda. El Estado toma a su cargo, previo pago en pesos, alguna de las deudas con seguro de cambio. Se repite la operación el 9 de diciembre de 1983, un día antes de la asunción del nuevo presidente democrático, Raúl Ricardo Alfonsín.

3. La impotencia del Estado Democrático

Las instituciones democráticas, instauradas en diciembre de 1983, no fueron capaces de convertir al Estado en organizador y garante de una relación social capitalista que modificara el comportamiento de saqueo, sino que por el contrario fue el propio BCRA el que ordenó suspender la investigación en trámite respecto de la deuda privada fraguada y estatizada en aquellos días de 1982.

Ya funcionando las instituciones democráticas y en el marco de las renegociaciones de la deuda bancaria de diciembre de 1984 y de 1987, el Estado emitió títulos de deuda externa para reemplazar deuda privada que le es cancelada en pesos o en australes.

El Estado ejercía el rol de empresario público, gestor directo de distintos servicios que se encontraban bajo su órbita de dominación a través de las estructuras burocráticas de estas empresas estatales. Estas empresas antes como ahora se encontraban directamente aliadas a los sindicatos.

Esta etapa estuvo regida por las concentraciones de las funciones del Estado: gestionaba, controlaba y dictaba su propia normativa orgánica y funcional. Los empleados de las empresas estatales prestadoras de los servicios (ENTEL, SEGBA, etc.) estaban regidos por estatutos de personal que no sólo los protegían sino que también significaban un régimen disciplinario. Este último contemplaba sanciones administrativas de funcionarios y/o empleados infieles.

La gestión estatal ejercida de forma directa tuvo como característica un importante déficit de explotación, exceso de personal y ausencia de inversiones. Esto se debió a distintas razones: gestión deficiente, corrupción, desviación de fondos para otros fines, falta de capacitación.

También hubo sobre el final de la década del 80 una campaña mediática desde sectores cercanos a los grupos económicos de poder. Estos fomentaron la idea del Estado ineficiente y plantearon como única salida posible la privatización de los servicios mediante la mentada transformación del Estado.

En materia de deuda externa, hacia 1988 se implementa el negocio de los regímenes de capitalización. En diciembre de ese año los papeles de la deuda externa se cotizaban sólo a 18 % de su valor nominal. Mediante este mecanismo el BCRA recompra títulos a un precio muy superior al del mercado, permitiendo a las empresas una sustancial reducción de sus pasivos y a los bancos recuperar parte de su cartera inmovilizada. Todos se benefician, menos el Estado.

El comportamiento de saqueo y la cooptación del aparato Estatal por parte de los especuladores y grupos económicos concentrados le ganaban la batalla a las nacientes instituciones democráticas e imponían sus condiciones. La matriz delictiva generada en el '76 estaba costando más que una guerra perdida. La deuda externa, constituida para financiar la fuga de capitales y asumida por el gobierno, pesó de modo decisivo en las crisis de los años que vinieron. En lo económico implicó la transferencia al exterior entre 1982 y 1988 del 4,4% del PBI, el doble de lo que tuvo que pagar Alemania como reparaciones de la primera guerra entre 1924 y 1932, y condujo a la transferencia lisa y llana de gran parte del patrimonio argentino.

Para esta transferencia externa, debieron reducirse las importaciones, la inversión, el consumo privado y el gasto público, al tiempo que se aceleraba la devaluación de la moneda. Al mismo tiempo, se realizaba una

transferencia interna ya que el estado debía procurarse los recursos con los que comprar los dólares para enfrentar los pagos por deuda. En medio de la recesión, fue imposible evitar un abultado déficit fiscal, su financiamiento monetario y enormes presiones inflacionarias.

4. Privatización y Capitalización de Deuda. La ola privatizadora de los noventa.

El golpe de mercado de 1989 significó que, las condiciones sociales y la relación de fuerzas, permitieron retomar las políticas iniciadas en el periodo 1976-1983. Crisis de deuda, golpe de mercado, hiperinflación, signaron condiciones de extrema dificultad tanto en el aparato estatal como en las instituciones democráticas e implicaron la transferencia anticipada del gobierno del ex Presidente Raúl Alfonsín al nuevo Presidente electo, Carlos Saúl Menem, que aparecía como una nueva emergencia de lo popular, en el periodo de transición democrática, y que, en breve lapso, se transformó en el liderazgo político más importante del periodo democrático al servicio de una relación social de economía de saqueo casi idéntica a la de las década del '70.

El panorama internacional, a partir de 1991, con reducción de tasas de interés y nuevos flujos de capital hacia las economías emergentes permitieron profundizar el esquema estructurado durante el régimen militar. Domingo Felipe Cavallo ideaba la convertibilidad como el ancla cambiaria y freno a la inflación, este mecanismo de estabilización permitió la remonetización de la economía, la recuperación de la actividad y la mejora de la recaudación pública entre 1991-1994. Con posterioridad, la rigidez monetaria y cambiaria, y el alto endeudamiento externo conducirían inexorablemente a una nueva crisis semejante a la de 1982.

Las privatizaciones de las empresas públicas y la renegociación de la deuda externa, en el marco del Plan Brady, que se promocionaron como la solución definitiva del déficit fiscal y de la vulnerabilidad externa, sólo fueron soluciones para los bancos extranjeros altamente expuestos por préstamos irresponsables y a tasas usurarias.

La endeblez de la estrategia como Estado Nacional y la complicidad con los intereses extranjeros se desnuda a partir de otra investigación judicial que también iniciara Alejandro Olmos. A través de la causa donde se investigan todas las refinanciaciones de la deuda originaria, se han producido importantes pruebas que ya han determinado, entre otros hechos:

- Que todos los créditos solicitados por el gobierno argentino al FMI, al Banco Mundial y a bancos privados del exterior, han sido al sólo efecto de refinanciar la deuda contraída durante la dictadura militar cuya ilicitud a sido declarada.
- Que el Plan financiero argentino del año 1992, consecuencia de la convertibilidad de la moneda fue instrumentando no por el gobierno

nacional, sino por JP Morgan, quien fue contratado especialmente a tal efecto.

- Que la deuda pública de la nación fue administrada durante varios años por un comité de bancos extranjeros liderados por el Citibank.
- Que la deuda privada, que fuera asumida por el Estado, fue también administrada por un comité de bancos extranjeros liderados por el Citibank, e integrado por Bank of America NT&SA, The Bank of Tokyo, The Chase Manhattan Bank, Chemical Banking Corporation, Crédit Lyonnais, Credit Suisse, Dresdner Bank, Lloyds Bank, Midland Bank, Morgan Guaranty Trust Co., Royal Bank of Canada, The Sanwa Bank, quienes establecieron los importes exactos de deuda y la forma en que la misma sería pagada, todo ello con la anuencia del FMI, del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Que a los efectos de efectuar los trabajos de consultoría para la conciliación de deudas, se contrató también a un grupo extranjero Price, Waterhouse and Cooper, en desmedro de los órganos de control del estado.

El proceso redinamizó la matriz de saqueo. Al agotarse los recursos provenientes de la Argentina industrial, ya exangüe, el sector público ofrecía excelentes oportunidades para apropiarse de la renta, se trató de un proceso que vía capitalización de deuda pública tenía como objetivo la captura de la renta nacional a precio vil. A través de la transformación en rentas financieras de las empresas nacionales, de los servicios públicos y de las prestaciones sociales.

En cuanto a las empresas públicas, privatizadas por el mecanismo de capitalización de deuda, se cedió, con valores irrisorios, gran parte del patrimonio nacional y se transfirió la renta generada, desde el sector público al sector privado, en procesos que en muchos casos terminaron en el vaciamiento de las mismas, cuyo ejemplo paradigmático es el de Aerolíneas Argentinas.

En lo que hace al servicio público, las condiciones de la privatización indujeron a que se asociase un operador con experiencia (forzosamente extranjero), un lobbista local y un gran empresario nativo. Como lo señaláramos, el precio se pagó con bonos de la deuda externa, que en ese momento cotizaban a menos del 20%, computándose a valor nominal, también ganaron los bancos y otros intermediarios y acreedores. En los contratos, además, se estableció la dolarización de las tarifas y su indexación en función de la inflación de los Estados Unidos generándose ganancias extraordinarias, típicas de una economía de saqueo, en tanto era claro que su sostenimiento en el mediano y largo plazo sumada a la rebaja de salarios para sostener la rigidez cambiaria y al alto endeudamiento, resultaban insostenibles, preanunciándose ya, las condiciones de una crisis de deuda, en una misma especie de *corsi* y *recorsi* que en cada etapa se llevaba una nueva porción de la riqueza generada por la Argentina durante los períodos anteriores.

Luego de largos años de campañas en pos de las privatizaciones, se concretó la recordada reforma del Estado. Así se pregonó que se concretaría el bien

común si se permitía la libre competencia de las empresas privadas en la prestación de los servicios hasta ese momento en manos estatales.

Mediante la ley 23.696 (BO 23/08/1989) denominada "Reforma del Estado. Emergencia Administrativa" se declaró en emergencia la prestación de servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargos del sector público y la situación económica financiera de la Administración pública nacional. En ello quedaron comprendidos todos los tipos de organización estatal (organismos centralizados, descentralizados, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, etc.).

Esta ley estableció la forma por la cual se procedió a privatizar las empresas estatales que proveían los distintos servicios públicos. Así es que se escindieron distintas funciones públicas: regulación de los servicios, poder de policía y prestación de los servicios. Es entonces que nacen los marcos regulatorios de cada una de las actividades junto a los entes creados como instancia administrativa.

Respecto de la modalidad de otorgamiento de la prestación de los servicios, sin dudas, esta ley abrió amplísimas facultades al Poder Ejecutivo Nacional. Así en el art. 15 le permitió al Estado, por ejemplo, transferir la titularidad, ejercicio de los derechos societarios o administración de las empresas, constituir sociedades, disolver entes jurídicos, acordar la extinción o modificación de contratos y concesiones, etc. Estas facultades estaban regladas en la misma ley. Así en el art. 17 establecía que las privatizaciones podían concretarse mediante venta de activos de empresas, venta de acciones, locación, administración con o sin opción de compra, concesión, licencia o permiso.

Para todo ello, en el artículo siguiente, se establecieron procedimientos de selección, ordenando que los mismos guardaran la máxima transparencia, publicidad y concurrencia de interesados. Los procedimientos puntualizados fueron: la licitación pública, el concurso público el remate público, la venta de acciones, la contratación directa. Además estableció una tasación previa para llevar a cabo las privatizaciones en algunas de sus formas.

Aún dentro de esa misma ley hubo reparos a la hora de autorizar contrataciones urgentes. El art. 46 y siguientes establecieron un procedimiento mínimo de selección de la empresa que prestara el servicio.

De ninguna manera debe verse esto como un elogio de la reforma del Estado a manos del gobierno menemista, que en el momento en que se gestó nos tuvo como opositores. Estamos señalando los aspectos relevantes por los cuales el Estado comenzó a delegar sus funciones de gestión operativa de los servicios públicos y de los recursos estratégicos.

Lo que pretendemos destacar, es que aún en esos escandalosos y cuestionados procesos, el Estado conservó para sí la regulación, el poder de policía, el control y la facultad de sustitución en caso en reasumir la prestación. Por

demás es obvio decir que tenía en su poder todos los derechos emergentes de los contratos firmados con las empresas prestadoras.

Estos contratos estaban conformados por la Constitución Nacional, el derecho público en todas sus facetas, las leyes que regulan cada una de las materias en particular, los pliegos de las licitaciones, las ofertas correspondientes y la adjudicación formalizada por la firma del contrato respectivo.

No es ocioso destacar que, a diferencia de lo que hoy se pretende, el esquema privatizador establecía reglas previas a la adjudicación por las cuales se garantizaba, al menos formalmente y para el escrutinio público, la compulsa de proyectos y precios. Así como también determinaba inicialmente los derechos y obligaciones de cada una de las partes.

Pues era en función de todo ello que se formalizaban las ofertas y el proceso de selección del concesionario en virtud de la ponderación de la oferta más conveniente (antecedentes en el rubro, cumplimiento de obligaciones fiscales, previsionales, oferta económica, garantía de la prestación, padrón de proveedores, solvencia económica, capacidad operativa, etc.).

A este marco se le suma la creación de los Entes Reguladores de los servicios públicos. Estos entes creados con el fin de controlar la prestación de los servicios concesionados fueron desvirtuados en la práctica por la cooptación por parte de las empresas que debían ser controladas (nombramientos de directores cercanos a ellas, multas irrisorias, etc.).

Este esquema se complementó con el dictado de la ley 24.156 (BO 29/10/1992) "Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional". Esta ley instauro el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que "hacen posible la obtención de recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado" (art.2).

Establece los sistemas de presupuesto, de crédito público, de tesorería y de contabilidad. También coloca en cabeza de la SIGEN y la AGN los controles internos y externos respectivamente. Es importante la definición que realiza del Sector Público Nacional (art. 8). Incluye la Administración Nacional, las empresas y sociedades del Estado (*E.E, S.E. SAPEM, sociedades mixtas, organizaciones empresariales en donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, organizaciones estatales no empresariales autárquicas, entidades públicas no estatales donde el Estado Nacional tenga el control de las decisiones y los Fondos Fiduciarios*).

El propósito de citar esta norma es dejar en claro que, aún con deficiencias graves y casos de corrupción resonantes, el Estado se había dado a través de leyes un sistema por el cual pretendió -al menos en teoría- ser eficiente y eficaz en la prestación tanto de los servicios como de las funciones indelegables.

Lo que desnuda la naturaleza rentística financiera, de la matriz de saqueo, es el negocio de la privatización del sistema previsional (las AFJP). A partir de la Ley 24.421 de 1993, se adopta una combinación entre dos grandes tipos de regímenes: el de reparto y el de capitalización, como responsables de la gestión de los aportes y beneficios previsionales en el país. El sistema de reparto es administrado por el ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) mientras que el régimen privado es administrado por las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones).

Estas captan los aportes personales de los trabajadores del 11% de la remuneración bruta y, cobran una comisión que en promedio representa un 30% de los aportes, por la administración de los fondos, que se ha convertido en el mayor capital líquido acumulado del país de más de 25.000 millones de pesos. Pero mientras las AFJP absorben los aportes personales, la administración pública nacional debe seguir pagando las jubilaciones del sistema de reparto, con el agravante que la baja de las contribuciones patronales dispuesta hace cinco años redujo en más de 1.500 millones de pesos por año dichos aportes.

La deuda pública poco sirvió para el desarrollo y el interés general, pero mucho para determinados intereses particulares. La incesante suba de la tasa de interés, a que el estado nacional fue refinanciando los vencimientos, tuvo su capítulo final en la operación de canje de títulos denominada **Megacanje**.

Además de convalidar tasas de interés explosivas e impagables cercanas al 18% anual, las irregularidades por las negociaciones entre funcionarios y banqueros, han dado cabida a un proceso judicial en el que ya han sido imputados en los delitos de abuso de autoridad, malversación de caudales públicos, negociaciones incompatibles y fraude al estado: Cavallo, Marx, varios funcionarios y la selecta cúpula de banquero intervinientes.

En síntesis, la falta de relación del sector financiero con el sector productivo de la economía real y la maximización de ganancias financieras se constituyen en los dos pilares de un típico comportamiento generalizado de saqueo.

En el esquema de O'Donnell diríamos que se generaron condiciones adversas para una relación capitalista satisfactoria en tanto:

- a) si bien los actores económicos capitalistas más importantes lograron tasas de ganancias sin precedentes;
- b) ello no se tradujo en inversiones de dichas ganancias generadoras de un crecimiento alto y sostenido de la economía sino que, por el contrario, las ganancias fueron giradas fuera del país y,
- c) los mismos actores económicos sabían que la situación futura de mediano y largo plazo, conducía a una nueva crisis de recesión, sobreendeudamiento y colapso por default.

En síntesis los actores económicos tenían claro que, el modo de relación social capitalista articulado con, la expresa complicidad de todo el aparato estatal, conducía inexorablemente a un nuevo final por apropiación definitiva de toda la renta producida, por generaciones de argentinos anteriores a 1976.

El comportamiento de saqueo tuvo su máxima expresión en el sector financiero. El régimen financiero amparó en forma paralela al sistema formal sujeto a regulación y control del BCRA, un sistema informal e ilegal, que a través de compañías financieras offshore, sociedades cáscaras y bancos máscaras garantizaban la salida de dinero, sucio proveniente de la evasión fiscal, la corrupción generalizada y otras actividades delictivas.

Llamamos a lo descripto la matriz de saqueo porque, las prácticas y comportamientos, tanto del sector financiero como de las autoridades regulatorias y de control, estaban al servicio de una relación social económica perversa.

5. El patrimonialismo corrupto

En la década del noventa comenzó la etapa que la primera era democrática había intentado tímidamente llevar adelante, la del desguace del Estado, a partir de la venta de las empresas de servicios públicos.

Es preciso prestar atención a la descripción del proceso que hace el economista Rubén Lo Vuolo: “El proceso de privatizaciones de las empresas prestadoras de servicios públicos es una de las piedras angulares del régimen de organización económica instaurado en el país en los últimos años. La importancia política de este proceso para el régimen de convertibilidad está probada por la velocidad, extensión y agresividad con la que se ejecutó. Por lo tanto, los errores cometidos no deben atribuirse al apuro sino que el apuro fue parte de la estrategia aplicada” (...) “No es correcto analizar el problema a partir sólo de los precios relativos de las tarifas, sino que la crisis del sistema de empresas públicas privatizadas es, fundamentalmente, una crisis del sistema institucional que lo engendró y que regula la relación entre los concesionarios, el Estado y la sociedad.”²

Es conveniente volver a la definición de régimen de O´ Donnell y ver como se presenta esta vez para demostrar que sigue tan vigente como hace varias décadas: “El régimen es entendido como el conjunto de patrones realmente vigentes aunque no estén consagrados jurídicamente, que establecen las modalidades de reclutamiento y acceso a los roles gubernamentales”.

Siguiendo esta definición este conjunto de patrones vigentes no consagrados jurídicamente se establecen, según la definición de Max Weber, en un nuevo esquema de dominación llamado **patrimonialismo**.

² Lo Vuolo, Rubén en Estrategia económica para la Argentina, páginas 126 y 127. Siglo XXI Editores – Ciepp, Buenos Aires. Argentina. 2003

Este esquema “impide la economía racional por la peculiaridad de su administración” ya que “dificulta la existencia de disposiciones legales racionales, en cuya duración pueda confiarse, por la ausencia típica de un cuadro administrativo profesional formal, por el amplio ámbito del arbitrio material y de los actos discrecionales puramente personales del soberano y del cuadro administrativo. Mas aun, cuando impera el arriendo de cargos, el funcionario se encuentra inmediatamente obligado para la gestión beneficiosa de su capital, a emplear cualquier medio de exacción, aun los mas irracionales en sus efectos”.³

Dicho de otro modo: quienes detentan posiciones de poder ascienden a ocupar roles de gobierno apropiándose de los derechos y bienes del Estado, transformándolos en propios.

Esta forma particular que adopta hoy el régimen, necesita legitimar al “señor” con amplios poderes arbitrarios y se caracteriza por la exaltación del mandato popular, requiriendo de un cuadro administrativo personal, manteniendo la lealtad de quienes se constituyen en “sus” compañeros-súbditos gracias al reparto de bienes, siempre y cuando formen parte de “su” círculo. Es por esto que llamamos “**patrimonialismo corrupto**” a la existencia de una administración mantenida principalmente de esta forma.

La “**patrimonialización del Estado**” supone por tanto ese conjunto de patrones vigentes o practicas políticas, que borran o confunden convenientemente, como regla general, la diferencia de lo publico y lo privado, permitiendo la disposición de lo primero con total omisión a las reglas y leyes establecidas para el manejo de los bienes públicos, como detallaremos en el análisis de cada una de las empresas creadas.

6. Nuevas empresas, nueva matriz de saqueo.

Esta nueva etapa se caracteriza por el abandono expreso de las normas que regulaban hasta ahora las relaciones entre las empresas privatizadas, el Estado concedente y por supuesto los/as ciudadanos/as.

Para probar esta afirmación, nos referiremos a cada caso en particular.

6.1 ARSAT/ENARSA

Si bien ambos casos parecen diferenciarse en sus formas societarias elegidas, lo cierto es que por las consecuencias de sus estatutos cumplen con la matriz ideada para esta etapa del abandono del bien público por la consecución del beneficio privado.

Forma Societaria

³ Weber, Max en Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. México 1980

La elección no es caprichosa o casual. Podría haberse elegido, por ejemplo, la creación de un organismo descentralizado que cumpliera con su objetivo a través de las concesiones logradas vía procesos públicos y transparentes de otorgamiento. En el caso de ARSAT, se elige un tipo societario con cierto velo estatal, a fin de no recibir las mismas críticas ya formulados en el caso de ENARSA. Recordemos que ENARSA es una forma pura de sociedad anónima, a pesar de que momentáneamente mantiene la mayor parte de las acciones en manos del Estado.

En el caso de ENARSA el modo de morigerar el tipo societario elegido, fue colocar una cláusula por la que las acciones Clase A fueran consideradas intransferibles. Esto último de dudosa vigencia, puesto que se desnaturaliza el modo en que la ley ha tipificado a las sociedades anónimas. En tal sentido el ex Interventor de la Inspección General de Justicia, Carlos Nissen ha dicho que las acciones de este tipo son siempre transferibles (esto también se advirtió durante el debate parlamentario de ENARSA). En ambos casos se prevé la venta de acciones a los particulares: ninguna tiene previsión respecto de a quién se puede o no vender estas acciones. Por ejemplo, un fondo de los denominados buitres podrá contar con acciones de este tipo de empresas.

Es decir, el Estado abandona de forma deliberada cualquier resguardo respecto de los antecedentes que los adquirentes de las acciones pudieran tener.

En principio, debemos mencionar que en el caso de ENARSA se concedió a una sociedad anónima la posibilidad de otorgar concesiones sobre las áreas de la plataforma marítima. ¿Bajo qué modalidad? A su mejor arbitrio. A ARSAT se le da la autorización del uso de la posición orbital 81°. ARSAT podrá conceder este uso. ¿Bajo qué modalidad? La que su directorio considere mejor.

En resumen, sólo en apariencia hay diferencia entre ENARSA y ARSAT. Puesto que lo que en la primera surge claro y concreto por la elección de la sociedad anónima, en la segunda, a pesar del ropaje, se concreta mediante lo que a continuación explicaremos.

6.2 Controles, Transparencia e incompatibilidades

En su artículo 2 el proyecto establece que la sociedad que se crea estará sometida a la ley 24.156 que, entre otras cuestiones como se dijera, regula los controles internos y externos del sector público nacional. Ello regía de todos modos por imperio del artículo 8, inciso b) de esa ley por cuanto incluye a las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria.

Esto no merece mayores apreciaciones, salvo de técnica legislativa pues no hacía falta la aclaración, salvo que en futura creación de este tipo de empresas intenten detraerlas de ese control legalmente establecido. O bien que cambie la relación actual de las mayorías de la composición accionaria de ARSAT, como lo posibilita su estatuto.

Cabe preguntarse si, al igual que ENARSA que también dice que se sujetará a los controles de la ley n° 24.156, qué tipo de estos controles podrá hacerse. Es decir: ¿pueden la SIGEN y la AGN evaluar el giro societario de una sociedad anónima que no esta obligada a respetar ningún tipo de modalidad de contratación?

En el artículo 3 del proyecto expresamente se exceptúa a ARSAT de la aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos (n° 19.549), del Régimen de Contrataciones del Estado (Decreto n° 1023/2001), de la ley de Obra Pública (n° 13.064) y en general de todas las normas o principios del derecho administrativo.

Se excluye todo tipo de forma de selección de los co-contratantes de manera transparente: no se deben respetar los principios de igualdad, libre concurrencia y libre competencia que se tienden a asegurar mediante las licitaciones y a las cuales están obligados todos los organismos estatales. Y esto no es resultado de interpretaciones sino que queda expresamente establecido. En el caso de ENARSA esto se cumple por haberla incluido en el capítulo de sociedades anónimas puras. En el caso de ARSAT parece haberse pretendido que no hubiera segundas interpretaciones y se lo ordena el propio articulado del proyecto de ley.

El Estado puede decidir sin ninguna reparo, tal como un empresario privado, autorizarle el uso de la posición orbital a, por ahora, una creación jurídica vacía.

Esto tiene graves consecuencias en cuanto al modo en el cual esta empresa desarrollará sus tareas, utilizará fondos públicos, explotará, usará y comercializará los servicios satelitales.

Esto se comprende mejor cuando el proyecto de creación se analiza en conjunto con el proyecto de estatuto social que se propone como Anexo 1. El artículo 4° del Estatuto establece de manera amplísima el objeto social de ARSAT. Así se le concede a esta sociedad anónima con participación estatal mayoritaria (por ahora) el uso de la posición orbital como también el desarrollo y construcción de satélites. Pero no sólo eso.

Al igual que en el caso de ENARSA, (de nuevo, sin forma de contratación y/o selección transparente) en el caso de ARSAT permite que la explotación la desarrolle por sí, o en asociación con terceros o bien a través de ellos. Como se dijo con anterioridad, no hay reparo alguno respecto de qué requisitos debe cumplir estos terceros. Terceros que de no existir ARSAT deberían someterse al escrutinio público para ser seleccionados como prestatarios del servicio. Terceros que de modo alguno están impedidos de comprar acciones cuando salgan a la venta al público.

El artículo 5° del estatuto le da plena libertad a ARSAT para constituir otra sociedad o bien asociarse o participar en alguna otra ya existente. Nuevamente, no hay reparos en los socios que dispondrán del capital estatal y de sus beneficios.

Capítulo aparte merecen los tipos de acciones y sus votos. Las acciones Clase A son del estado Nacional e intransferibles, con derecho a un voto por acción. Las acciones clase B tendrán derecho a 5 votos por acción. Estas acciones (art. 7, inc. II del estatuto) pueden ser adquiridas por concurso y/o iniciativa privada y/o en la oferta pública de la Bolsa y/o en los mercados extrabursátiles.

No hay reparos en quienes tendrán participación en la elección de alguno de los directores que administrarán y representarán a ARSAT (artículo 9 del estatuto).

Finalmente, las acciones Clase C no tienen derecho a voto y pueden ser adquiridas en la bolsa.

Pensemos que aún en la década del 90 se formalizaba una selección aún en la compra de acciones (ley 23.696).

Esta es la evolución hacia el patrimonialismo corrupto que guía este trabajo: Aún en una de las épocas de mayores fraudes contra la administración pública nacional, como fue el menemismo, se intentaba que quienes fueran a ocupar el lugar del Estado tuvieran cierta estructura que avalara ser el elegido.

Paralelamente, el artículo 4 del Proyecto de Ley excluye al personal de ARSAT de los regímenes estatales de contratación y estabilidad, y los coloca bajo el régimen de la ley de contrato de trabajo (nº 20.744). **Esto implica que no se le aplican las normas de incompatibilidades que alcanzan a los funcionarios y empleados públicos.** La ley 25.164, Ley de Empleo Público, tiene ciertos requisitos para el ingreso a la administración nacional.

Así en su artículo 5, por ejemplo, establece como impedimento en el inciso b) haber sido condenado por un delito con la administración pública nacional, municipal o provincial. O en su inciso d) haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos.

La pregunta, o bien afirmación, que cabe es: ¿se le podrá impedir a esta sociedad anónima con participación estatal mayoritaria contratar como uno de sus empleados a ex funcionario que haya tenido una causa penal por algún delito contra la administración pública? En principio, la elección de la ley de contrato de trabajo de forma expresa quiso explícitamente excluir cualquier forma de responsabilidad administrativa y/o estatal por la tarea de sus empleados.

Debe tenerse en cuenta que nada dice este proyecto de ley respecto de los conflictos de intereses que puedan alcanzar tanto a directores como a los empleados, dada la extrema especialidad que requiere la materia. Cuantos asesores técnicos podrán estar tentados de trabajar tanto para ARSAT como con cualquier otra empresa del ramo.

6.3 Marco Regulatorio y Delegación Legislativa

El artículo 8° del Proyecto de Ley establece que será el Poder Ejecutivo el que determine los términos y condiciones por los cuales la empresa gozará del uso de la posición orbital 81°. Es decir, en contra de lo establecido por los artículos 42 y 76 de la Constitución Nacional, se delega la reglamentación de un servicio público en el Poder Ejecutivo Nacional. Y no sólo eso.

El artículo 9 le permite al PEN delegar en el Ministerio de Planificación Federal o en el funcionario que éste designe, la formulación del marco de obligaciones de la empresa para gozar de la autorización de uso de la posición orbital. Ese mismo proyecto de ley confiere a ese Ministerio el 98% de participación accionaria en la porción correspondiente al Estado Nacional. Es decir se le otorgan plenos poderes para decidir qué hará luego cómo empresa.

Es llamativo ver cómo se evito todo tipo de forma jurídica que sujetara a ese Ministerio a formas de contrataciones transparentes, para luego otorgarle casi la suma del poder sobre la posición orbital, el modo de explotarla y con quien asociarse o a quién concederle la prestación del servicio.

Como se dijera con anterioridad, un contrato de una empresa privatizada establece obligaciones y derechos para ambas partes, permitiendo al Estado la rescisión por causas fundadas. Los derechos y obligaciones se establecen ya desde los pliegos licitatorios. **En el caso de ARSAT queda en cabeza del Ministro de Planificación decidir cuales van a ser sus obligaciones y derechos. Esto no sucede si quiera entre dos empresas privadas.**

No menos importante es señalar que, no es de buena administración establecer un canon mínimo en una ley cuando ni siquiera se ha informado correcta y oficialmente el valor económico de la posición orbital de la cual se trata (art. 9).

6.4 Correo Argentino

Luego de la rescisión del contrato con la empresa concesionaria se creo una Unidad Administrativa mediante el Decreto n° 1075/2003 que se hizo cargo del servicio. Luego, mediante Decreto n° 721/2004 se creo Correo Oficial de la República Argentina Sociedad Anónima, bajo la forma jurídica regulada por la ley 19.550.

Aquí nuevamente se establece que la totalidad de las acciones son de titularidad del Estado Nacional. El 99% de las mismas quedan en cabeza del Ministerio de Planificación Federal y el 1% del Ministerio de Economía. De igual manera se deja a esta sociedad anónima fuera del régimen de la ley 19.549, del Decreto 1023/2001, de la ley 13.064 y de todos los principios del derecho administrativo. También se especifica que los empleados quedarán sujetos a la ley de contrato de trabajo.

Esta sociedad anónima tiene por objeto la prestación del Servicio Oficial del Correo, que antes estuviera a cargo de la ex concesionaria Correo Argentino S.A.

Este caso se distingue de los demás en un punto en el que se aclara que esta creación durará hasta concretar la privatización del servicio.

6.5 Aguas Argentinas

Con fecha 21 de marzo de 2006 ingresa a la Cámara de Diputados para su tratamiento el Decreto 303/06 por el cual se rescinde por culpa del concesionario el contrato de concesión suscripto por el Estado Nacional y la empresa Aguas Argentinas S.A adjudicada mediante Decreto 787/93.

Los fundamentos incorporados por el Poder Ejecutivo para motivar la rescisión se basan fundamentalmente en los siguientes aspectos:

“Que el contrato de aguas argentinas ha tenido constantes modificaciones producto de los sucesivos pedidos de la empresa para adecuarlo, motivados generalmente por incumplimientos reiterados de la concesionario a lo pactado inicialmente y con el criterio por parte del Estado nacional de dar continuidad con la concesión con la expectativa de mejoramiento de la conducta contractual de la prestadora del servicio público”.

Esta afirmación contundente por parte del Poder Ejecutivo no hace más que confirmar la ausencia del Estado en su rol de control de la concesión, como así también, en su ejercicio de poder de policía, en el seguimiento de la ejecución de la prestación.

Asimismo, afirma que el Poder Ejecutivo no sólo ha beneficiado reiteradamente a una empresa con severos incumplimientos contractuales que ha puesto en peligro la salud de la población, sino que adecuó la prestación del servicio a las necesidades operativas de la misma, ajena al interés público. Por tanto entendemos que esta confesa violación al contrato de concesión del servicio público, desvirtúa la posición del concedente en su rol de regulador y controlante de la gestión de la concesionaria (Aguas Argentinas), no ejerciendo misiones y funciones que le son propias: de limitación (policía), de sanción (corrección) y de regulación (ordenamiento y organización).

“Que Aguas Argentinas ha denunciado la existencia de hechos, actos u omisiones que la han llevado en reiteradas ocasiones a manifestar su voluntad de abandonar la concesión...”. Este aspecto reseñado en los considerandos del mencionado Decreto avala la idea que esta decisión adoptada por el PE de rescindir la concesión no se funda en los incumplimientos mediante los cuales pretenden motivar el acto administrativo, sino que revela que es la empresa quien ha decidido no operar más la concesión.

El Estado, una vez más, adapta su agenda política, su gestión pública, su funcionamiento orgánico funcional y hasta su marco regulatorio a la decisión

de Aguas Argentinas, cambiando el discurso para que éste sea atractivo a una sociedad cansada de la mala prestación del servicio.

De los incumplimientos y la presencia de nitratos en el agua

Este tema ha sido el principal fundamento para motivar la rescisión de la concesión. Los aspectos más sobresalientes son:

“Que los informes elaborados por el ETOSS como la Subsecretaría de Recursos Hídricos dan cuenta de elevadísimos niveles de nitrato en el agua...”.

Asimismo agrega que “el argumento que reiteradamente Aguas Argentinas ha ensayado frente al ETOSS, alegando que habría ignorado los problemas de los nitratos al tomar posesión del servicio, no sólo es inconsistente con la letra del contrato, sino también con los más elementales deberes de prudencia en la evaluación de este tipo de negocios de alta reprecisión económica y social...”

“Que claramente se trata de un caso de insuficiencia de la calidad. La presencia de nitratos en diversas zonas del área de la concesión comienza con la concesión misma, por lo cual puede afirmarse su carácter prolongado y estructural...”

“...Que los antecedentes de las sanciones que el ETOSS aplicó confirman el incumplimiento contractual...”

“...Que dichas circunstancias incumple con los artículos 41 y 42 de la Constitución Nacional...”

“...Que pese a existir proyecto ejecutivo y pliegos de contratación terminados, la empresa incumplió una de sus obligaciones contenidas en el acta acuerdo de mayo de 2004, puesto que no ejecutó con fondos propios el Acueducto Lanús-Temperley...”

Por tanto “La rescisión definitiva del contrato de concesión se funda en el incumplimiento grave de las normas relativas a la presencia de nitratos en el agua proveída por la concesionaria, violando las garantías constitucionales”.

La cuestión referida a la alta concentración de nitrato en el agua ha sido objeto de debate entre la concesionaria y el ETOSS, desde el momento mismo del inicio de la relación contractual.

La empresa ha planteado reiteradas veces problemas en las napas subterráneas necesarias para el abastecimiento de agua”...en tanto no se llegara con agua superficial a consecuencia de obras e inversiones no contempladas o diferidas en el tiempo por el Ejecutivo...”. Tales inquietudes motivaron la presentación de un Plan diseñado por la concesionaria denominado “Plan Nitratos”, que no sufriera comentarios por parte del ETOSS.

Al respecto, consta que en diferentes informes es la empresa quien informó al Ente regulador y al Poder Ejecutivo la imposibilidad de encontrar una solución a breve plazo, requiriendo la intervención del Ministerio de Salud para dar cumplimiento a la previsión establecida en el Anexo A pto. 3 que estipulaba “ *En los casos que no se pueda suministrar agua con un contenido inferior de nitratos, el Ministerio de Salud y Acción Social debe autorizar el abastecimiento, pues los problemas que derivarían de la falta de agua son evidentemente mayores. Además debe advertir a la población -se entiende el citado ministerio- de no utilizar el agua para la preparación de la alimentación del lactante...*”.

Es claro que la empresa entendía allá por el año 2000 al exponer el tema que “...correspondería que las autoridades de aplicación y de regulación y control gestionaran del Ministerio de Salud la formalización de la referida autorización y determinara en su caso la procedencia y contenido de una comunicación con los usuarios”. Asimismo, agregan que “...*Tales gestiones y presentaciones no obtuvieron por parte de dichas autoridades públicas pronunciamientos no medidas que reconocieran y respondieran a la relevancia que ahora (2000) pretende atribuirle el ETOSS a tales deficiencia de calidad, teniendo abusivamente como único responsable al Concesionario...*”.

Finalmente, la empresa mostró que la situación expuesta “*excede en sus causas características y vías de solución el ámbito de la concesión y las posibles acciones de la Concesionaria dentro del marco del Contrato respectivo, habiendo ello llevado a plantear y aclararse por la Subsecretaría de recursos Hídricos en la reunión del 27 de septiembre, lo que desvirtúa una imputación de incumplimiento contractual como la efectuada por el ETOSS...*”

Respecto de los costos de las obras requeridas, otro de los argumentos esgrimidos para fundamentar la rescisión, Aguas Argentinas señala que “...*tal pretensión tropezaría con el mismo óbice indicado precedentemente respecto de la inexigibilidad de imponer a la Concesionaria los significativos costos que conlleva la obligación de tratamiento directo del agua de cada perforación necesaria, inversiones y obras que no fueron previstas en la oferta ni en la determinación de los Gastos de la Concesión a los fines tarifarios, y que en cualquier caso requerirían la previa definición de la compensación de tales costos...*” .

Finalmente, a modo de ejemplo, es el ETOSS quien sanciona a la empresa Concesionaria con una multa irrisoria en el marco del expediente 12668-99, de \$ 134.456,76. Adviértase, lo poco significativo del monto en atención a las ganancias millonaria de esta empresa, como así, el conocimiento de los mencionados incumplimientos desde el momento mismo de la concesión.

7. La importancia de los actores. El rol de Carlos Ben y Julio De Vido

Hechas estas consideraciones es importante destacar que el descargo formulado por la empresa, transcripto precedentemente cuenta con la firma de Carlos Ben, quien era el Director de Planificación y Regulación de la empresa Aguas Argentina. Es esta misma persona, quien ha sido designado al frente de la nueva empresa creada por el Gobierno (Aguas y Saneamiento Argentinos S.A), en el mismo momento donde se rescinde el contrato por culpa del Concesionario basándose en los mismos argumentos que Carlos Ben desestimaba cuando era Director de Aguas Argentinas.

Como corolario de lo expuesto basta resaltar los argumentos que Carlos Ben esgrimía en defensa de Aguas Argentinas, ante las imputaciones del Ente Regulador “...*Cabe tener por justificados los excesos de nitratos que, además en forma decreciente respecto al año anterior, presentó algunos puntos de la red de agua suministrada por Aguas Argentinas, excluyendo el tener a este concesionaria como responsable de dichas deficiencias y por ende de toda sanción encuadrable como un incumplimiento en los parámetros admitidos de calidad de agua potable sin consecuencias graves...*”.

Pero Carlos Ben no es el único que piensa que la Concesionaria actuó bien. En consonancia con esto, está el pensamiento y la acción de su referente político y promotor de su designación Julio De Vido, según ha publicado el columnista Eduardo Van der Kooy en el Diario Clarín: “Julio De Vido no cree que la gestión de Suez haya sido un fracaso. Está convencido de **que mejoró**, y mucho, la herencia desastrosa que había dejado la vieja Obras Sanitarias. Se anima a decir que el camino tomado por el menemismo, en ese caso, no fue un error. **Un gesto desusado para este Gobierno.** ¿Por qué razón, entonces, la ruptura? Por el plan de inversiones. El Gobierno no niega que esas inversiones no se hayan hecho. Pero a su entender fueron mal hechas”.⁴

8. “Es muy difícil encontrar un operador sustituto”, dice Cristina Kirchner

En igual sentido corresponde hacer mención a la intervención de la senadora Cristina Fernández de Kirchner en ocasión de defender desde su banca el proceso de negociación de contratos llevados por el Poder Ejecutivo. Allí expuso que el actual gobierno debe comenzar la renegociación de los contratos con todas las empresas privatizadas.

Para el caso puntual de Aguas Argentinas exponía ya en agosto de 2004 en defensa de la renegociación: “...La empresa esta en concurso preventivo cubriendo el servicio de millones de usuarios lo cual provoca un enorme impacto en millones de personas.”

La renegociación beneficiosa para Aguas Argentinas fue fundamentada por la senadora Kirchner como una ayuda para que la empresa pudiera salir del

⁴ Van der Kooy, Eduardo en “Entre Chirac, Bachelet y Tabaré”, Panorama Político del Diario Clarín. 26 de marzo de 2006.

concurso preventivo o por lo menos renegociar con sus acreedores. Lo que es fundamental lograr es que todo el dinero que entrara fuera aplicado a obras de inversión y no se lo quedaran los acreedores en el caso del caso en que se concretara el concurso.

En esa ocasión se preguntó: ¿se podía haber rescindido el contrato definitivo? y en el mismo momento se contestó: "Posiblemente. Eso significaba contar con todo un montaje para seguir operando el servicio, de modo tal que la rescisión no implicara un ejercicio bueno desde lo principista, pero que en los hechos produciría la no prestación del servicio de agua."

Agregó llamativamente que: "...es muy difícil encontrar un operador sustituto...". Evidentemente un año después se desdijo, encontrando como nuevo gestor y por lo tanto operador a quien era el principal director y defensor de las políticas de Aguas Argentinas.

9. Nace AYSA como Sociedad Anónima

Con el Decreto n° 304/2006 se crea Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA)

Con fecha 21 de marzo de 2006 el Poder Ejecutivo decide crear mediante el Decreto N° 304/06 una sociedad anónima, motivada en la garantizar la fluidez operativa del servicio y lograr la adaptación a los cambios y contingencias.

Esta nueva empresa tiene las siguientes características:

Sociedad Anónima regida por la Ley 19550 cuyo objeto consiste en la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales del área atendida.

El capital social indica que el 90% quedará en manos del Ministerio de Planificación Federal y el otro 10% en manos de los ex trabajadores de OSN comprendidos en el Programa de propiedad Participada.

Faculta al Ministro de Planificación o el funcionario que éste designe a realizar todos los actos tendientes a la constitución y puesta en marcha de la Sociedad, incluyendo la designación de directores y de los miembros de la Comisión Fiscalizadora.

Los empleados se regirán bajo la ley de contrato de trabajo.

Se los faculta a contratar personal para realizar las gestiones correspondientes a garantizar la prestación del servicio.

Excluye expresamente el acogimiento a los principios generales del derecho administrativo y sus normas como también de la Ley 19549 (procedimientos administrativos) Decreto 1023/01 (compras y contrataciones), Ley 13064 (Obra Pública).

El Jefe de gabinete de ministros dispondrá de partidas del presupuesto nacional a efectos de atenderá las consecuencias que surjan de la creación de esta empresa.

Se instruye al Ministerio de Economía a realizar las acciones tendientes a posibilitar la gestión económica financiera del servicio, sin especificar los alcances de dicho artículo.

El Estatuto que se acompaña como Anexo 1 se aclara que se le otorga plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones. Asimismo, le permite participar de otras sociedades y/o asociaciones cuyo objeto sea conexo. No oponen reparo alguno respecto de las características, antecedentes o solvencia de estas otras sociedades.

En este caso, a diferencia de los otros ya mencionados, no existen impedimentos claro para que el Directorio incremente el capital social, incorporando nuevos accionistas y por lo tanto, modifique la composición y ecuación de los accionistas.

Al igual que en los casos anteriores, la elección del tipo societario tiene un objetivo. Bajo la excusa que el capital accionario es estatal, se transfiere de manera directa la prestación del servicio a una persona jurídica creada a esos efectos. Recordemos que en el año 2004 la misma senadora Fernández de Kirchner afirmaba que el Estado no estaba capacitado para operar directamente la empresa de Aguas. Ahora, sin explicar en qué se modificó esta situación objetiva, se dispone, el cese de la concesión y en cabeza de un Ministerio la constitución de una sociedad anónima que cumplirá con aquella función antes rechazada.

Al igual que ENARSA es una forma pura de sociedad anónima, a pesar de que momentáneamente tiene la mayor parte de las acciones en manos del Estado.

Nada se dice por cuánto tiempo se dispondrá esta especie de delegación en una sociedad anónima de la obligación de prestar el servicio de aguas. Como en los otros casos, no existe contrato que defina derechos y obligaciones de las partes como los alcances que hubiesen sí estado especificados en una redacción correcta de un pliego. No se establecen sanciones ni planes de inversión a desarrollarse. Esto imposibilita un control útil de la prestación del servicio o bien cláusulas de rescisión o garantías de cumplimiento.

También en este caso, se establece que la sociedad que se crea estará sometida a la ley 24.156. Ahora bien. Cabe preguntarse, al igual que ENARSA y ARSAT, qué tipo de control podrá hacerse: ¿pueden la SIGEN y la AGN evaluar el giro societario de una sociedad anónima que no esta obligada a respetar ningún tipo de modalidad de contratación?

Por otra parte, se reitera la excepción a la aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos (nº 19.549), del Régimen de Contrataciones

del Estado (Decreto n° 1023/2001), de la ley de Obra Pública (n° 13.064) y en general de todas las normas o principios del derecho administrativo.

Nuevamente, y de forma clara, se excluye todo tipo de forma de selección de los co-contratantes de manera transparente: no se deben respetar los principios de igualdad, libre concurrencia y libre competencia que se tienden a asegurar mediante las licitaciones y a las cuales están obligados todos los organismos estatales.

Aquí también se coloca al personal de la empresa bajo el régimen de la ley de contrato de trabajo (n° 20.744). Es decir aquí también no se le aplican las normas de incompatibilidades que alcanzan a los funcionarios y empleados públicos, como las ya mencionada de la ley 25.164, Ley de Empleo Público.

No obstante, la nueva empresa asume el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones derivadas de los vínculos laborales del personal de la ex concesionaria, incluyendo las indemnizaciones y demás reclamos que se encuentren sin resolver al momento de la toma del servicio.

Aquí también se delega en el Ministerio de Planificación Federal o en el funcionario que éste designe, la formulación del marco de obligaciones de la empresa (art. 5). Es ese mismo Ministerio el que también será titular del 90% de participación accionaria. Otra vez, se le otorgan plenos poderes para decidir qué hará luego cómo empresa.

Por tal motivo, es que en caso de ser ratificado el decreto se estaría otorgando la suma del poder público incurriendo en la pena de "infames traidores a la Patria", previsto en el Artículo 29 de la Constitución Nacional.

10. Conclusión

El viejo esquema del menemismo era la entrega de negocios rentables a empresas extranjeras que junto con socios nacionales se beneficiaban con la paridad cambiaria establecida en la convertibilidad, diez años después es necesario advertir que la confusión del Presidente entre lo privado y lo público -como los viejos señores feudales- está basada en la creencia que el Estado puede ser él.

El objetivo final de este trabajo es afirmar que hay una nueva matriz de privatización en la Argentina bajo una apariencia reestatizante.

Con el manto de una vuelta hacia un Estado Benefactor, lo único concreto que se palpa es que toda la normativa desarrollada por el Gobierno del Presidente Kirchner desde su asunción es una privatización al interior de los negocios de una facción política del poder.

Así como en los noventa se privatizaba y se abría a licitación pública internacional en beneficio de empresas extranjeras con capitalización de deuda, hoy se **desestatiza** creando sociedades anónimas sujetas al derecho

privado, sin control estatal de ninguna especie, con un mínimo de capital por parte del Estado y el resto cedido en acciones a los grupos económicos que pacten una sociedad con el ministro de Planificación, Julio De Vido. Y lo que es más escandaloso aún: estas sociedades dispondrán de patrimonio público en beneficio privado.

El modelo actual nos sorprende con una novedad: ya no asistimos a la transferencia de plenos poderes a un Presidente, Jefe de Gabinete o Ministro, sino que vemos estupefactos como ahora directamente se transfiere a una Sociedad Anónima creada por decreto, sin control alguno por parte del Estado.

Al margen de cualquier consideración sobre la discrecionalidad que le cabe al Poder Ejecutivo Nacional para cumplir con una de sus funciones, esto es la concreción del bien público, el modo en el cual se decide hacerlo no puede avasallar ni la Constitución ni ignorar las experiencias pasadas en nombre de la eficiencia.

El Estado ha decidido abandonar tomar a su cargo la prestación de los servicios bajo formas que permitieran control y revisión pública. En cambio, elige formas que lo alejen todo lo posible de ello. Una sociedad anónima bajo el control de un Ministerio con plenos poderes para establecer derechos y obligaciones.

Ni siquiera la ley de Reforma del Estado, conocida como Ley Dromi (nº 23.696) se atrevió a tanto. En su artículo 18, cuando hablaba de la modalidad de selección de los prestatarios privados de los servicios establecía algunas formas mínimas de comparación de precios y análisis de antecedentes de los oferentes.

Esos contratos de concesión y las privatizaciones tuvieron formas legales que hoy están siendo ejecutadas. Las formas societarias que ahora nos presenta el mismo bloque oficialista que antes nos ofreció esa ley, estarán sujetas al derecho privado y no al derecho público obviando todas las responsabilidades y controles que este permite.

Es legítimo poner en duda varias cuestiones:

No hay fundamento razonable y razonado por el cual se haya elegido la creación de figuras jurídicas de dudosa naturaleza. No se han dado explicaciones de ningún tipo, por las cuales el Estado no reasumió las prestaciones de los servicios, para luego mediante un proceso transparente y sujeto al control público, seleccionar a un nuevo prestador.

Frente a este panorama es necesario dejar algunos interrogantes que puedan ayudarnos a reflexionar sobre la situación por la que está atravesando nuestro país:

¿Cuál es el inconveniente de mostrar al público que se ha elegido al mejor socio para la explotación del servicio?

¿Qué reparo ofrece tener el debido cuidado respecto a los antecedentes de los empleados de esas empresas?

¿Cuál es el contrato que rige entre el Estado y estas nuevas sociedades anónimas?

¿Funcionarios de dudosa honorabilidad se hacen cargo de un negocio que ya no le es rentable a los grupos empresarios que explotaron los servicios públicos desde su privatización?

¿Estos funcionarios lo hacen en tanto su rol de funcionarios, o estamos frente al nacimiento de una nueva clase empresaria argentina surgida desde los despachos del Poder?

¿Este es, también, el modelo al que se va en materia de gas y petróleo con Repsol YPF?

En definitiva, es evidente que estamos ante la presencia de una **matriz que bajo la apariencia estatizante realiza privatizaciones encubiertas sin reglas y sin licitaciones, decididas discrecionalmente por un Ministro, administrador y articulador de los negocios públicos y privados con ciertos grupos económicos**. Es un sistema patrimonialista y corrupto, hacia el interior del poder, con la complicidad de algunos empresarios argentinos.

Buenos Aires, 28 de marzo de 2006