



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA  
SECRETARIA DE CIENCIA Y TECNOLOGIA E INSTITUTOS DE INVESTIGACIONES

# Resumen Ampliado

*Jornadas Anuales*

*“Investigaciones en la Facultad”  
Ciencias Económicas y Estadística*



**Raposo, Isabel María**  
**Maldonado, Lucrecia**  
**Boggiano, Guido**  
**Scarione Avellaneda, María Victoria**  
**Caviglia, Augusto**

*Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía.*

## **INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS A LA LUZ DEL ROL DEL SECTOR PÚBLICO. IMPACTOS EN EL DESARROLLO, TRAS 30 AÑOS DE APLICACIÓN DE LA REFORMA DEL ESTADO.<sup>1</sup>**

### **Resumen**

En Argentina, la Ley 23696 de Reforma del Estado (1989) dio lugar mediante la liberalización de mercados, la incorporación de capitales privados y la descentralización de funciones en favor de las provincias, a una profunda transformación del conjunto de las infraestructuras y servicios que estaban hasta entonces, bajo el manejo casi exclusivo del Estado. A más de tres décadas de la reforma que implicó un "cambio de época", se ha vuelto atrás en la estatización de muchas prestaciones, cancelación de concesiones o reformas al esquema regulatorio en general. Este proceso se revisó en distintas etapas; un primer corte fue hacia fines de los 90, tras los cambios implementados; un segundo tiempo se produce con la crisis del 2001 y la renegociación-cancelación de numerosos contratos, cumplida la primera década de este siglo. Revisar y analizar hoy los impactos desde una perspectiva amplia y mirada crítica permite particularizar en el territorio: logros sociales, inconsistencias, efectos no deseados y expectativas; el objetivo es proponer lineamientos de política sustentados en los hechos.

**Palabras clave:** Políticas públicas. Infraestructuras y servicios. Impacto. Privatizaciones.

### **Abstract**

In Argentina, Law 23696 on State Reform (1989) led through the liberalization of markets, the incorporation of private capital and the decentralization of functions in favor of the provinces, among others, to the transformation of all infrastructures and services that were under the exclusive administration of the State. More than three decades after the reform that implied a "change of era", it has gone back in the nationalization of many benefits, cancellation of concessions or reforms to the regulatory scheme in general. This process was reviewed at different stages; a first cut was towards the end of the 90s, after the changes implemented; a second half occurs with the crisis of 2001 and the renegotiation-cancellation of numerous contracts, completed the first decade of this century. Reviewing and analyzing the impacts today from a broad perspective and critical perspective allows to particularize in the territory: social achievements, inconsistencies, unwanted effects and expectations; the objective is to propose policy guidelines based on the facts.

---

<sup>1</sup> En el marco del Proyecto (Código 80020210200048UR- pendiente de aprobación) "Políticas públicas de infraestructuras y servicios: su impacto en el desarrollo desde los años 90' en más. Revisando efectos y vínculos, al rescate del territorio", dirigido por Isabel M. Raposo.



**Keywords:** Public policies. Infrastructures and services. Impact. Privatizations.

## Objetivos

Este trabajo procura ser un primer paso adelante en un proyecto mucho más ambicioso en cuanto al tratamiento que se pretende dar al tema. Se procura avanzar, desde una lectura amplia, en el análisis del proceso de cambio que alcanzó a las infraestructuras y servicios a partir de la Reforma del Estado y la incorporación de capitales privados en la administración y gestión de las prestaciones, hasta entonces en manos del sector público.

Un primer objetivo es reconocer lo que fuera el "cambio de época", tratando de caracterizar la transformación y traspaso de gran parte de las instalaciones y prestaciones de servicios públicos. Pese a que el inicio del proceso se reconoce varios años antes, en su mayor parte permanecían centralizados a manos del Estado (Empresas públicas, Organismos del Estado, etc.), hacia comienzos de la década del 90 fueron transferidos en propiedad o su administración a través de concesiones a privados. Identificar los antecedentes (etapas previas) que dan lugar al proceso, los objetivos que primaron y animaron los traspasos y las políticas públicas que se adoptaron y, finalmente se concretaron durante los años subsiguientes.

En segundo lugar, trabajar la caracterización de etapas que describe el proceso hasta el presente, sin descuidar enfoques y lecturas diferentes que se dan sobre el mismo. Trabajar en una revisión y particularizar cada etapa en su conjunto, describiendo una aproximación a los hechos que incidieron en alteraciones (avances y retrocesos del proceso) en cada caso. Llegar a reconocer al presente, viendo el grado de persistencia o distorsión del modelo, perspectivas y expectativas actuales.

## Metodología y análisis de datos considerados en la investigación

Metodológicamente, este trabajo ha sido pensado para una ejecución donde se pueda dar la combinación de diferentes técnicas de análisis en la interpretación y valoración de los hechos.

- Análisis bibliográfico general y específico. Se requiere trabajar precisiones en torno a la construcción de algunos conceptos y definiciones operativas, tanto como contar con información precisa para arribar a la síntesis buscada. Existen instancias previas de evaluación y grupos de investigadores con valiosos materiales producidos y publicados, a nivel nacional e internacional, a ser considerados para esta elaboración.
- Revisión de los antecedentes e información acumulada en trabajos e investigaciones anteriores por parte de los miembros de equipo de trabajo, tanto sea a través de su formación personal o vinculados a instancias previas de otros proyectos.
- Consulta e instrumentación de una base de información específica en base a recopilar la legislación y demás disposiciones específicas que estructuran el andamiaje legal del proceso, así como toda documentación pública a través de consultas con páginas web o plataformas que permitan trabajar un compilado de antecedentes al respecto (presupuestos, prestatarias de servicios, concesionarias, entrevistas con informantes claves, revisión documental, etc.)



## **Problemas planteados, principales hipótesis y resultados**

El Estado nacional mediante un cambio en la orientación de sus políticas públicas durante la década de los 90", trascendente en cuanto a profundidad y efectos, ajusta su desempeño para tratar de respuestas a las fallas que dejó un planteo de neto corte liberal, en lo que refiere a la administración y gestión de las infraestructuras y servicios sociales y económicos.

La disolución de Empresas públicas, las llamadas "privatizaciones", las nuevas concesiones de servicios, la descentralización en favor de las provincias, entre otras modalidades que adoptó el cambio, dada la premura con que se instaló y los efectos buscados oportunamente (que no necesariamente eran mayor eficiencia o calidad de prestación), dejaron numerosos desajustes e inconsistencias que sumados a varias crisis por las que atravesó el país desde entonces, demandaron adaptaciones y medidas en profundidad que transforman el esquema inicial.

Los cambios dieron paso con el tiempo a una gradualidad que derivó, en especial durante los últimos años, en una revalorización e injerencia del Estado, observándose distintos gradientes en cuanto a la relajación de las normas y estatización de varias concesiones de servicios públicos, con pérdida de capital por retiro en la producción de los bienes y servicios y con numerosos litigios pendientes de resolver. Los efectos que se traducen como impacto en la sociedad, están lejos de los que en un primer momento fuera previsto y los vínculos con el territorio ofrecen resultados cuanto menos dispares, en función del sector que se analice y en general, están por debajo en las expectativas en base a los objetivos trazados.

A partir de esta afirmación es que se sostiene que el cambio de modelo que opera de hecho en la realidad no respondería a un proceso racional de evaluación y corrección de distorsiones, sino a dar respuestas bajo presión por la "inmediatez de los plazos o las demandas sociales" sin respetar, incluso contradiciendo el espíritu del modelo de desarrollo que primo en los años 90, en cuanto a servicios e infraestructuras en el país.

## **Descripción de la novedad y relevancia del trabajo**

Hoy, cumplidas tres décadas del cambio de modelo, no está claro cuál es la direccionalidad que adoptar: es el modelo de los años 90 desgastado a revitalizar o por el contrario, volver al sector público como protagonista, restaurando el llamado "Estado empresario" (Regalsky y Rougier, 2015). Son muchos los interrogantes como ser ¿qué queda del modelo instalado a comienzo de los años 90? o, ¿cuáles son los lineamientos más significativos en cuanto al devenir del proceso al presente?

Entran en consideración, distintas cuestiones como nuevos actores, el rol de los Entes de regulación y control, la inversión en obras y mantenimiento del capital público, el nivel de satisfacción de los usuarios, la calidad prestacional e innovaciones, las tarifas y el control del proceso, la resolución de conflictos y pago de indemnizaciones, etc. ¿Qué rol se espera cumpla el Estado nacional y las provincias? En los últimos tiempos, el capital privado fue relegado y son pocos los incentivos para participar, siendo escasos los aportes y deficiente la capitalización del sistema. Argentina no es la excepción; sin embargo y en términos comparativos con otros países de la región, la situación en algunos sectores es deficiente.

Es fundamental tener claro los resultados mediante una evaluación que permita aproximar la medición de efectos y nuevas relaciones en el territorio. Solo así se sabrá sobre qué bases afirmar la política de modo que la toma de decisión se sustente en elementos que avalen un



eventual cambio de orientación. Aquí se está frente a otra disyuntiva: con que criterios plantear la evaluación y con qué indicadores trabajar.

Retomando la experiencia y la información disponible, poner las mismas en el contexto actual. Pocas son las experiencias conocidas que trabajen o retomen esta perspectiva de análisis en la actualidad. A futuro, y sabiendo de la necesidad de evaluar con un enfoque de impacto multicriterio, se revisarán experiencias recientes acerca de cómo abordar el tema. Bajando al territorio y en términos de la región en particular, se tratarán de identificar diversos casos simbólicos o representativos, para seleccionados y analizados en profundidad desde esta perspectiva: particularidades sociales y conductas en la población, financiamiento y nuevos instrumentos de proyectos, preservación de recursos o acceso a las prestaciones, entre otros.

### Referencias Bibliográficas

Azhar, J. y Sánchez, R. (2017) Gobernanza de la infraestructura para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: una apuesta inicial. Boletín FAL. Cepal. N° 354, (2).

[https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/41859/S1700455\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/41859/S1700455_es.pdf)

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2002) Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea. En "Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea". FLACSO, Disponible en:

[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no3\\_PrivatizacionesArgentinas90CTA.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no3_PrivatizacionesArgentinas90CTA.pdf)

Basualdo, E. (2002) El proceso de privatización en la Argentina: la renegociación con las empresas privatizadas: revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias. FLACSO.

Disponible en: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no6\\_ProcesoPrivatizacionArgentina.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no6_ProcesoPrivatizacionArgentina.pdf)

Blutman, G. (2016) Buscando armar el rompecabezas de la Gestión Pública: Argentina en el Siglo XXI. Revista Estado y Políticas Públicas N° 7. ISSN 2310-550X pp. 69-81. <http://hdl.handle.net/10469/10832>

Cavallo, E.; Powell, A. y Serebrisky, T. (Editores) (2020) De estructuras a servicios. El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe. BID. Disponible en:

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/De-estructuras-a-servicios-El-camino-a-una-mejor-infraestructura-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Gertler, P.; Martínez, S.; Premand, P.; Rawlings, L. y Vermeersch, K. (2017) La evaluación de impacto en la práctica. 2° Ed. BIRD/BID. <https://www.worldbank.org/en/programs/sief-trust-fund/publication/impact-evaluation-in-practice>

López A. (2007) La nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual. Instituto Nacional de Administración Pública- Dir. Estudios e Información- INAP, Serie I- Desarrollo Institucional y Reforma del Estado- Doc. N° 68, 4° Congreso Argentino de Adm. Pública- Buenos Aires. Disponible en:

<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/INAPngpfinal.pdf>

Regalsky, A. y Rougier, M. (Editores) (2015) Los derroteros del Estado empresario en la Argentina. Siglo XX. EDUNTREF. Universidad Nacional de Tres de Febrero. 1° Ed.

### FUENTES

Memoria de las privatizaciones-MEPRIV. Página del Ministerio de Economía de la Nación. <http://mepriv.mecon.gov.ar/antecedentes.htm>