

Las cooperativas de servicios públicos: el dilema del congelamiento tarifario

*Pablo Rodofili**

1. Planteo preliminar

A partir de la ruptura de la convertibilidad en enero de 2002, la Ley 25.561 prohibió el ajuste tarifario de los servicios públicos “privatizados”, a la vez que sometió a renegociación los contratos de las empresas privadas prestadoras de los mismos.

La renegociación transcurrió en medio del impacto ocasionado en aquéllas por la caída libre de los índices de rentabilidad, la errática evolución del costo de la prestación de los servicios, la paralización de las inversiones y el default generalizado del sector licenciatario -que se concursó masivamente en perjuicio de inversores, contratistas y trabajadores-. Los niveles de calidad de la prestación sufrieron un notorio deterioro¹.

En tanto, la necesidad oficial de proveer a la continuidad de los servicios sin incurrir en una estampida inflacionaria fue determinando la decisión de rescindir los contratos originales o de renegociarlos, en atención de las circunstancias de cada caso en particular.

Al propio tiempo, y con fundamento en diversos tratados internacionales arrojaron reclamos millonarios de los accionistas extranjeros contra el país, en defensa de los privilegios obtenidos durante la década anterior al amparo de los desvíos de poder originados en la denominada “captura del Estado regulador”.

En el otro extremo, las cooperativas prestadoras de servicios públicos vieron encorsetados sus ingresos en virtud del condicionante reflejo de la situación de los prestadores de lucro, de la presión de los propios asociados, de la ejercida desde los organismos reguladores y en determinados casos, del oportunismo de las autoridades

(*) El autor es abogado y dirigente cooperativo en el nivel confederal.

locales –interesadas en convertir los emprendimientos de la economía social en presa de caza electoral²-, más que por imperio de disposición legal alguna. Sin embargo, y a pesar de haber quedado seriamente afectadas por la evolución de los costos, se mantuvieron firmes en sus emprendimientos, inclusive tratando de intentar la expansión juntando las monedas de los vecinos³, ajenas a toda instancia de renegociación, y en suma, a todo reclamo. Tampoco se concursaron.

Mientras la propiedad de los paquetes accionarios de las “privatizadas” quedaba expuesta al cambio de manos –ya por vía de re-estatización⁴, ya por la de la apropiación por parte de inversores dispuestos a correr mayores riesgos como los denominados “fondos buitres”-, el capital de las cooperativas sigue siendo propiedad de los vecinos de las localidades en las que prestan servicios y se siguen esforzando por hacerlo eficientemente, pese a las graves dificultades que vienen presentándose.

A cinco años del estallido de la economía, ahora, en un contexto de expansión acompañado de presiones sobre el consumo y de un sostenido incremento de costos operativos, la situación de los prestadores es dispar.

Entre los prestadores de lucro, los únicos que lograron hacer pie fueron los que habían accedido a regímenes tarifarios de relativa elasticidad o a subsidios. Quienes no lo lograron, aguardan ansiosamente el resultado de sus reclamos haciendo “la plancha” a costa de la privación del acceso a nuevos usuarios⁵ o de la introducción de estándares de “eficiencia” incompatibles con los derechos de los usuarios⁶. Otros, “zafan” gracias a la estratificación regulatoria del mercado en usuarios que pagan tarifas internacionales y otros, que aún gozan del congelamiento⁷. Un último grupo –el de los pequeños prestadores cuyos accionistas no han logrado colocar sus paquetes accionarios- ha quedado a un paso de la falencia, con todas sus implicancias y en particular, la regularidad y continuidad de los servicios a cargo en una situación que las coloca muy próximas a una parte de los pequeños prestadores de la economía social⁸ o lisa y llanamente han abandonado las concesiones⁹.

Los re-estatizados corren con las ventajas que el Estado regulador fue disponiendo a efectos de complementar la tarifa con otros mecanismos específicamente destinados a la expansión¹⁰.

En las antípodas, buena parte de las cooperativas prestadoras de servicios, luego de haber eficientizado la prestación al límite, se debate entre la canibalización de los activos afectados a la prestación¹¹ y la ruina¹², sin que a la fecha, las autoridades regulatorias hayan puesto atención en el problema ni existan a la vista alternativas de solución.

La dirigencia del sector enfrenta hoy el desafío de la década: resolver el dilema que enfrenta la dificultad de sus asociados de pagar mayores tarifas con la necesidad

de recuperar razonables niveles de mantenimiento e inversión antes de que sea tarde. Aunque en verdad, el dilema no finca en la sustancia de su resolución –la necesaria y efectiva transferencia del costo de los servicios a los beneficiarios-, sino en la forma, es decir, en cómo hacerlo de un modo ajustado a derecho y al interés de aquellos.

2. Evaluación de la gravedad y complejidad de la situación planteada en el sector cooperativo

La situación planteada es de extrema gravedad y complejidad debido entre otros aspectos a:

- La falta de comprensión del problema, que conspira contra el hallazgo de caminos que puedan llevar a la solución.
- La insuficiencia de recursos por parte de los distintos emprendimientos cooperativos, que está afectando las posibilidades de proveer al adecuado mantenimiento de los activos afectados a la prestación.
- Los constantes aumentos salariales que impactan de lleno reiteradamente en la estructura de costos de los emprendimientos.
- La imposibilidad de mejorar el equilibrio económico a través de los beneficios de una mayor escala en función de la expansión, la que se ha visto dificultada no sólo por limitaciones de orden financiero sino por las propias imposiciones de las empresas licenciatarias de los servicios en el orden nacional y regional, destinados a que no se expanda el servicio en estas circunstancias¹³.
- La inexistencia de mecanismos institucionales y/o federativos destinados al salvataje de emprendimientos sociales en situación de colapso técnico o financiero.
- La falta de comprensión por parte de la dirigencia y del sector oficial de la propia gravedad del cuadro.
- El aislamiento relativo de la mayor parte de los emprendimientos de la economía social, de los cuales, mucho menos de la mitad están federados y en ínfima proporción son partícipes de la instancia confederativa, con grave compromiso del sexto principio cooperativo¹⁴.
- La falta de perspectiva en materia de análisis que implica el aislamiento relativo y la carencia de asesoramiento calificado.
- La dificultad de plantear a empobrecidos asociados residenciales la necesidad de capitalizar los déficits derivados de la prestación del servicio frente al grado de deterioro que la mayoría de los servicios presenta.
- La ausencia de créditos y subsidios especialmente destinados a mantenimiento y expansión.
- La falta de respuesta de una sociedad fuertemente disciplinada desde los medios de comunicación, en sentido contrario a cualquier iniciativa de aplicación del esfuerzo propio y la ayuda mutua a la superación de este tipo de situaciones¹⁵.

-
- El oportunismo de determinadas instancias de gobierno local, muchas veces en permanente pugna con los intereses cooperativos¹⁶.
 - El agotamiento progresivo de las alternativas de solución de una crisis anunciada y lamentablemente desatendida en función de la ingenua esperanza de un cambio repentino de las condiciones imperantes.

3. Las cooperativas prestadoras y el corset tarifario

En verdad, no había motivos para aplicar la ley 25561 a las cooperativas prestadoras de servicios públicos.

En efecto, dice el artículo 8° de aquella “dispónese que a partir de la sanción de la presente ley, en los contratos celebrados por la Administración Pública bajo normas de derecho público, comprendidos entre ellos los de obras y servicios públicos, quedan sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio...”.

Y agrega el artículo siguiente “autorízase al Poder Ejecutivo nacional a renegociar los contratos comprendidos en lo dispuesto en el Artículo 8° de la presente ley. En el caso de los contratos que tengan por objeto la prestación de servicios públicos, deberán tomarse en consideración los siguientes criterios: 1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas.”

Por fin, el artículo 10° corre con la precisa indicación de que las disposiciones previstas en los artículos 8° y 9° de la ley, en ningún caso autorizarían a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos, a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones.

En definitiva, los servicios públicos a cargo de las cooperativas no se originaron en contratos que pudieran haberse renegociado y por tanto, no deberían regirse por los términos de la ley. Por el contrario, a su respecto debería haber sido de aplicación el artículo 4° de la ley 20337 que prevé la prestación al costo estricto.

Como es de observar, el origen del encorsetamiento de los ingresos de las cooperativas no debe buscarse en la norma de excepción sino en la lamentable inobservancia de la regulación especial, abonada por la miopía regulatoria de los años noventa que no supo entender que el costo de prestación de los servicios en áreas marginales no es el mismo que el correspondiente a las grandes áreas licenciadas

en las que se pueden licuar distintos márgenes de rentabilidad, y en la falta de adecuada reacción por parte de la dirigencia, que no supo explicar que para prestar servicios en esas condiciones con una tarifa idéntica a las de los entonces nuevos licenciarios, se debería haber asistido adecuadamente a sus emprendimientos para lograr equidad entre prestadores de distintas áreas a través de mecanismos compensatorios ad hoc, de la adecuada reglamentación de la tarifa social, del otorgamiento de subsidios, de rebalances impositivos y de la transferencia de determinadas cargas que gravan el servicio¹⁷, porque en definitiva, las pérdidas de las cooperativas, las deben enjugar sus asociados en un ámbito local aislado, reducido y sin alternativas para compensar aquéllas con ventajas comparativas ajenas.

4. Soluciones intentadas en el sector cooperativo del servicio público

Las cooperativas vienen intentando distintas acciones en un marco de total desarticulación sectorial, en el que recién ahora y tras cinco años de la ruptura de la convertibilidad, se analiza el tema en reuniones multifederativas.

Durante el interregno, el problema no fue objeto de tratamiento central en los eventos organizados por varias de las federaciones de cooperativas de servicios públicos, en tanto los que realizaran las pequeñas y generalmente más afectadas, no pudieron gozar de gran afluencia a causa de las propias restricciones presupuestarias.

Con todo, aun las más modestas cooperativas prestadoras han logrado en el período un desarrollo de niveles de eficiencia nunca antes alcanzados, en procura de la conservación de un precario equilibrio a costa de la postergación de la incorporación de adelantos tecnológicos en un primero momento y de las más elementales tareas de mantenimiento en la actualidad; de la suspensión indefinida de los planes de expansión de los sistemas; del diferimiento de obligaciones y de incumplimientos impositivos.

Algunas cooperativas hicieron presentaciones ante las autoridades regulatorias. También hicieron gestiones las federaciones –en el ámbito de las cuales el apartamiento de las cooperativas más afectadas, imposibilitadas de pagar cuotas ni viajes ni mucho menos de participar en las gestiones, ha menguado la participación igualitaria prevista estatutariamente permitiendo que a veces aquéllas hayan quedado a expensas del mismo tipo de captura a la que nos referíamos respecto del estado regulador¹⁸–.

En suma, en los últimos meses, ha habido un malestar entre las cooperativas más golpeadas, el que se ha larvado en el tiempo de espera de resultados respecto de las infructuosas gestiones federativas en tales reclamos.

Las soluciones intentadas no han tenido resultados, en tanto la gravedad de la situación y su complejidad implican la necesidad del abordaje mediante un modelo de análisis particular.

5. Necesidad de la definición de un modelo de análisis del problema

El problema de cada cooperativa, el de cada sector y aun el del cooperativismo de servicios públicos en general, debe ser estudiado de acuerdo a un modelo de análisis que tenga en cuenta las particularidades del proceso de privatización, su evolución en el tiempo, el impacto de la ruptura de la convertibilidad, los distintos modelos de solución intentados por las empresas prestadoras de lucro y por el Estado, la propia actitud del cooperativismo, las tendencias que revela el proceder de las partes en el pasado reciente y su proyección en el futuro y las posibilidades concretas de negociación de una solución concertada en el contexto actual.

Pretender esperar a que la solución venga desde “arriba” implica una actitud tan ingenua como inútil: es responsabilidad de la dirigencia entender el problema, diseñar una solución y operar para que ésta pueda ser aplicada a través de una negociación concertada en el menor tiempo posible y en el más oportuno.

En tal sentido y en orden a la complejidad del problema, el modelo de análisis debería ser de abordaje multidisciplinario ya que tiene aspectos económicos, técnicos y jurídicos, pero el debate no podría ser sino de base dirigencial, ya que cualquier modelo de solución está destinado a desenvolverse en lo político y cuidando de no agotarse en el diseño teórico profesional.

6. El análisis de los antecedentes de la cuestión

En esta etapa del estudio, carecemos de información económica y técnica interna¹⁹.

Como ya expresamos, la sanción de la Ley 25561 conllevó cambios fundamentales en el escenario macroeconómico, en particular, el abandono del Régimen de Convertibilidad, situación que devino en una fuerte depreciación de la moneda nacional.

Por un lado, dispuso la “pesificación” de la economía local, y por otro reafirmó la prohibición de indexación de las tarifas de los servicios públicos ya establecida por la Ley N° 23.928 –aunque sistemáticamente ignorada y/o modificada durante los años noventa, a través de disposiciones de menor status jurídico–.

Para las prestadoras privatizadas introdujo la renegociación de todos los contratos, en un intento de revisar la relación, dando lugar a la estrategia del gobierno de entonces de consolidar las tarifas en un nivel accesible para la población, so amenaza de eliminar determinados privilegios obtenidos en los noventa.

Para las cooperativas de servicios públicos, no hubo un tratamiento acorde, a pesar de lo cual el encorsetamiento de los ingresos funcionó de todos modos, en orden a las circunstancias extralegales ya expuestas.

La idea era recomponer la distorsionada estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía que había quedado como uno de los tantos recuerdos amargos de aquellos años.

Cabe analizar la actitud oficial y la de los prestadores en el proceso de renegociación y acuerdo.

La primera, se caracterizó por dos aspectos esenciales, a saber, la necesidad de mantener la paz social - la que había pasado por momentos sumamente delicados hacia fines de 2001 y que por entonces, encontraba en cada esquina una oportunidad para el choque, los enfrentamientos y el desquicio- y la de contener las presiones del sector de los prestadores privatizados -que con el patrocinio de estados extranjeros y lobbistas de primer nivel había logrado multiplicar la abrasiva presencia en los intersticios del poder-.

El mantenimiento de la paz social se vinculó inmediatamente a la necesidad de lograr que la introducción de desequilibrios en la estructura de costos internos no impactase en los sectores carecientes.

A ello se le suma, y muy particularmente en el último tiempo, la preocupación oficial por sus impactos sobre el Índice de Precios al Consumidor que ha pasado a concitar una creciente atención, atento a la necesidad de que la inflación no se convierta en el “gran elector” de octubre de 2007.

Sin embargo, frente a la necesidad expandir los servicios y a efectos de atender a los requerimientos de un consumo en recuperación, desde el Ministerio de Planificación Federal se ha venido impulsando la institución de cargos de infraestructura a fin de dotar fideicomisos para la construcción de obras que vienen impactando seriamente en la economía del sector industrial -el que ha logrado en muchos casos la protección cautelar de la Justicia-, todo ello en el medio de un mar de sospechas respecto de la administración de los fideicomisos y de las obras, todas las cuales convergen en la opacidad impresa por la corrupción, el desorden o la falta de adecuado control²⁰.

Las presiones de los operadores extranjeros remite a los recurrentes intentos (cuando no, exigencias) de la mayor parte de las prestadoras de lucro de recuperar la tarifa a niveles anteriores a la ruptura de la convertibilidad y de transferir sus abultados endeudamientos con el exterior -desproporcionados incluso, con las inversiones efectivamente realizadas durante el período de la convertibilidad-. Al respecto, la actitud oficial no ha sido plenamente consistente en la negativa.

La actitud de los prestadores ha sido por el contrario, heterogénea.

Las empresas prestadoras de lucro, de capital mayormente transnacional, verdaderos privilegiados de las privatizaciones de los años noventa, se vieron fuertemente sacudidas por las nuevas reglas de juego. Salvo una pequeña minoría que logró consolidar sus negocios al amparo del cambio tecnológico para la mayor parte de ellas, pueden identificarse ciertos denominadores comunes:

- la desvalorización en moneda fuerte de sus patrimonios;
- la caída de sus ingresos por facturación (pesificados, y con las previsible consecuencias, en especial para las empresas prestatarias fuertemente endeudadas en el exterior),
- la caída de sus utilidades.
- la variación relativa de sus costos (afectados por la inflación doméstica, en el caso de los nacionales y, por la propia devaluación, en los importados)

Frente a tal circunstancia, los activos accionarios se convirtieron en pesadas mochilas de las que intentaron desprenderse, ya sea a través de la transferencia a otros actores que, a pesar del nuevo escenario operativo –mucho menos atractivo que el de otrora y sujeto a superiores márgenes de incertidumbre– pudieran estar interesados en asumir las consiguientes responsabilidades, ya sea como una estrategia de valorización, o bien como una oportunidad de consolidarse en uno de los sectores con más potencial de crecimiento; ya a través de las alternativas de reestatización y reclamo a tribunales arbitrales internacionales²¹ al amparo de la cesión de jurisdicción asegurada por la Argentina en los años noventa mediante la firma y ratificación de Tratados Bilaterales de Protección y Promoción de las Inversiones Extranjeras.

En tal sentido, los pocos prestadores que han obtenido un incremento en la tarifa lo ha sido a cambio del desistimiento de las acciones promovidas ante tribunales arbitrales internacionales.

Distinto ha sido el caso de las empresas de la economía social, cuya actitud ha estado fuertemente motivada por el hecho de que:

- Son propiedad de los vecinos.
- No responden a un interés de lucro sino a la necesidad de procurar el acceso²² a los servicios por parte de las localidades en las que viven.

-
- No generan ganancias y, por lo general, reinvierten todas los excedentes en la expansión o en nuevos servicios o simplemente son devueltos a los propios usuarios asociados.
 - No remiten divisas al exterior.
 - Someten todas sus decisiones societarias a la preeminencia del bien común local.
 - El modelo de prestación reporta importantes ventajas a la comunidad, a saber:
 - a) la apropiación social de la contribución para la compra o construcción de los activos y su incorporación al capital de una Cooperativa de Servicios Públicos local;
 - b) la posibilidad del devengamiento de dividendos a favor de los frentistas asociados y propietarios de ese capital;
 - c) el desarrollo de la economía regional;
 - d) el afianzamiento de una estructura apta para el desarrollo de otros objetivos sociales de nivel local;
 - e) la oportunidad de fomentar la iniciativa regional en la satisfacción de necesidades públicas;
 - f) el mayor control social sobre los fines y medios del emprendimiento a través del ejercicio de derechos sociales (conforme a la Ley de Cooperativas los asociados tienen derecho a integrar los órganos deliberativos, de gobierno y de control, y en el seno de estas organizaciones, un titular representa un voto y sólo uno, independientemente del capital que posea éste sobre el total);
 - g) la prevalencia de la justicia y del poder político local en el control externo del mismo;
 - h) la mayor descentralización del poder económico;
 - i) el adecuado balanceo de las oportunidades económicas entre grandes y pequeñas empresas en pos de la justicia social;
 - j) la posibilidad de acceso al servicio en áreas en que el distribuidor no tiene interés económico de expandir sus servicios en orden a las bajas rentabilidades que suele representar la inversión;
 - k) la optimización del costo de las estructuras ya existentes;
 - m) la localización de fuentes de trabajo dentro del área que servirá la red;
 - ñ) el aprovechamiento del efecto multiplicador de la nueva actividad económica dentro de la propia área;
 - o) la mayor intermediación en materia de atención al cliente y de seguridad.
 - p) la posibilidad de reducción de tarifas para el usuario final como correlato de la ausencia de fin de lucro;

Durante los años 90 no tuvieron privilegios. Al contrario, debieron desenvolverse en contexto absolutamente discriminatorio que hoy todavía se mantiene incólume.

Muy pocas cooperativas de servicios públicos pudieron aprovechar para consolidar sus negocios al amparo del cambio tecnológico, específicamente de la evolución de las denominadas tecnologías de la información y de las comunicaciones –TIC-, porque merced a la tantas veces citada captura del regulador, las normas oportunamente dictadas favorecieron la concentración de los de las grandes corporaciones transnacionales.

En el escenario post convertibilidad las cooperativas tuvieron más problemas que las empresas transnacionales prestadoras de servicios públicos, ya que debieron padecer:

- la desvalorización de sus patrimonios con el riesgo de perder las relaciones de equilibrio patrimonial entre capital y activos afectados a la explotación que la regulación especialmente señala en los casos ya citados²³;
- la caída de sus ingresos por facturación (pesificados, y con las previsibles consecuencias, en especial para las fuertemente endeudadas en el exterior –créditos del BID²⁴-),
- la caída de la facturación y de los excedentes.
- El aumento liso y llano de sus costos -afectados por la inflación doméstica-.

Para las cooperativas de servicios públicos, la posibilidad de desprenderse de sus activos no es una alternativa estratégica a explorar.

Por otra parte, en el período de la post-convertibilidad ninguna cooperativa abandonó la prestación de los servicios ni fue desplazada por las autoridades del cumplimiento de sus funciones.

Por último, no cuentan con la posibilidad de recurrir a tribunales arbitrales de ninguna naturaleza ni disponen a su favor de cláusulas compromisorias que garanticen siquiera un punto de equilibrio.

Como se ha dicho antes, las cooperativas de servicios públicos han sabido paliar la situación desarrollando niveles de eficiencia nunca antes alcanzados, pero postergando la incorporación de adelantos tecnológicos y la realización de necesarias tareas de mantenimiento; suspendiendo indefinidamente los planes de expansión de los sistemas; difiriendo el cumplimiento de obligaciones en el tiempo; desprendiéndose de capitales ociosos y dando lugar a incumplimientos impositivos.

Ni la canibalización ni la ruina son opciones por las que merezca pasar el proceso de democratización de los servicios públicos bajo el modelo solidario de prestación.

7. El modelo clásico

El modelo clásico mediante el cual el movimiento cooperativo enfrentó muchas de sus crisis, ha estado signado por una serie de carencias relativas a:

- la comprensión del contexto en que se producen las mismas.
- el estudio de los pormenores de la situación planteada.
- estadísticas.
- la solidaridad entre sectores que padecen distintos grados de afectación ante un mismo problema.
- la atención especial de los sectores menos preparados para sufrir los embates de las crisis tempranas.
- la adecuada elaboración de contenidos para dar a conocer el problema a la totalidad de la dirigencia y a los asociados.
- el acceso a la prensa especializada.
- la documentación necesaria para respaldar las gestiones.

Por otra parte, ha sido una constante:

- la sistemática resignación al apartamiento de las negociaciones en que debiera haber participado como actor en la materia.
- el ensayo de sucedáneos al cumplimiento de normativas injustas, aun a costa de la responsabilidad de los dirigentes.
- la gestión de excepciones a tales normativas ante el sector político con participación de instancias federativas.
- el abroquelamiento de víctimas tras reclamos presentados de viva voz o por escrito ante autoridades de distintos poderes y niveles de jurisdicción sin ajuste a las normas, articulación ni seguimiento²⁵.
- la intervención del sector oficial como mero árbitro de intereses intersectoriales traídos a la mesa de negociación a propósito de la inclusión de ventajas para terceros –siempre dispuestos a la captura de la voluntad del regulador- y a costa del movimiento
- la aceptación de la oferta de nuevas condiciones –a veces previa ruptura del frente negociador por parte de algunas federaciones o por cooperativas de porte y en claro abandono de la solidaridad interna- a costa de la resignación de otros derechos, de la asunción de los daños causados entre tanto y del aprovechamiento de otros sectores para obtener ventajas a cambio.
- el insípido reconocimiento de la intervención federativa materializado entre las críticas generalizadas de los sectores que no participaron o a través del pacto de condiciones de dudosa pertinencia ética.
- la generalizada frustración cuando se comprende tiempo después, la cuestionable utilidad de la gestión.
- la postergación de las medidas correctas.

En efecto, la definición de un modelo de solución del problema debería partir de un previo análisis para el que se requieren. En tal sentido, es muy importante el esfuerzo de recopilación realizado por la actual gestión del INAES en colaboración con la Universidad de Tres de Febrero, aunque debe señalarse que a la fecha de la redacción de este artículo aún no se ha puesto a disposición a través de la página web, situación que hace poco menos que imposible contar con sus resultados.

La comprensión de los antecedentes de hecho y de derecho que llevaron al estado de situación es de una necesidad absoluta. Si los dirigentes hubiesen conocido el verdadero contexto regulatorio en materia tarifaria no ahora, sino durante la década de los años noventa, la historia del sector tal vez hubiese pasado por un sitio distinto.

Por otro lado, el relevamiento temprano de la problemática en aquellos sectores más expuestos a la crisis hubiese hecho posible prever la extensión a los sectores más fuertes y diseñar herramientas para el conjuro de sus efectos. Lamentablemente, algunas cooperativas en crisis lo primero que hicieron fue prescindir de la asociación a las federaciones sectoriales en función del pretendido ahorro de las cuotas de sostenimiento. Y más lamentablemente, algunas federaciones menguaron la participación de las cooperativas en crisis, porque no pagaban las mismas, acreditando la doctrina de la causalidad cíclica de la pobreza, ya que las entidades locales no pudieron contar con el apoyo de las entidades de grado ni éstas tomar contacto con la realidad de aquéllas, cuyas crisis deberían haber constituido la primera voz de alarma para el sector.

En tal sentido, el ejercicio de acciones solidarias que permitan ayudar y acompañar a los primeros perjudicados habría sido básico. Y la elaboración por parte de las federaciones de la información necesaria para compartir no sólo en el ámbito interno sino con otros sectores con intereses afines, y la puesta a disposición a través de la prensa especializada –de menor cobertura pero de mayor grado de penetración en los sectores preocupados–.

8. Elementos para el diseño de un nuevo modelo

En punto al tema, una política federativa y confederativa clara desde el principio, evitando tolerar abusos o la indiferencia debería haber sido determinante del modelo de análisis y de solución.

Respecto de este problema, como de cualquier otro que deba ser sometido a análisis común, todo pasa por el planteamiento de una posición ética y sólida frente al cumplimiento de las normas y/o de su descalificación como tales en el contexto constitucional evitando intentar soluciones que reserven para los

dirigentes sectoriales el mero pedido de excepciones reglamentarias sin atender al fondo de las cuestiones; la gestión ante autoridades públicas en ese contexto está condenada al fracaso desde el vamos.

La producción de adecuada documentación en respaldo de cualquier gestión que se deba asumir frente a aquéllas y el ejercicio del lobby como una actividad lícita y útil siempre que se haga respetando las reglamentaciones legales, se evite hacer o recibir ofrecimientos que pudiesen implicar actos reñidos con aquéllas como así la falta de organicidad en las presentaciones y coordinando la publicidad de los encuentros y el carácter formal de los mismos, de un modo que permita evaluar los resultados obtenidos, son puntos a tener en cuenta en un posible modelo de solución.

Es necesario destacar que en esta materia no es dable permitir el involucramiento de sectores que tengan intereses contrapuestos ni que las soluciones ofrecidas importen la aceptación de ventajas para otros sectores ni condiciones que puedan complicar la prestación del servicio en el futuro.

Por lo pronto, cualquier hipótesis de solución debería ser sometida a un chequeo respecto de la voluntad de acceso; la aceptabilidad interna y externa; la evaluación de medios y recursos para lograr la solución como objetivo y la representación de un hipotético futuro tras la consecución del mismo.

El diseño de un programa de incidencia y participación en la solución será necesario toda vez que se requiera la intervención de una autoridad.

El reconocimiento de la intervención federativa o confederativa también es un punto de importancia.

Debe tenerse muy presente que muchas veces, la falta de reconocimiento de aquella ha dado lugar al resquebrajamiento de la solidaridad en la fuente.

En tal sentido, lo mínimo que se puede esperar de las cooperativas beneficiadas respecto de gestiones comunes, es el reconocimiento de gastos y una adecuada compensación por el trabajo de los dirigentes.

Por último, el control ético de la solución es un requerimiento definitorio.

9. Análisis de la oportunidad

Toda crisis conlleva en sí la oportunidad de resolver no sólo la situación de peligro a la que normalmente enfrenta sino de mejorar la posición de cara al futuro.

En este caso, está clara la posibilidad de:

- Revisar el modelo clásico de reacción del movimiento.
- Intentar resolver los problemas trabajando sobre los principios cooperativos.
- Reanalizar la situación del sector desde el llano.
- Procurar consideración y asistencia, perdidas en la década del 90.
- Poner en acto la importancia y el mérito de la función que el sector cumple en el país y la ética de su compromiso con el desarrollo, la superación de la pobreza y el protagonismo local.
- Fijar una nueva posición frente a las autoridades.
- Cambiar el eje regulatorio sacándolo del Consenso de Washington para llevarlo al de Porto Alegre en el sentido de que otro servicio público es posible.

10. Posibles ejes de la solución

Los ejes de la solución de los problemas a los que se refiere este artículo podrían rondar en derredor de:

- a) La revisión de trabas regulatorias.
- b) La aprobación de un marco regulatorio específico para el sector sobre la base de:
 - 1) El reconocimiento de la cooperación como la herramienta más eficiente para la implementación y desarrollo de los servicios públicos locales.
 - 2) El reconocimiento de la preeminencia de la relación asociativa establecida entre la cooperativa y los usuarios.
 - 3) El reconocimiento de la formación del costo del servicio conforme al art. 4 de la ley 20337 y no de meras disposiciones regulatorias.
 - 4) El reconocimiento de la especialidad regulatoria en tal materia, a cargo del INAES.
 - 5) La necesidad de la creación de una Agencia para el Desarrollo en el ámbito del propio INAES o dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y con representación del sector, para que administre fondos públicos y provenientes de fideicomisos destinados a la superación de la crisis, modernización y expansión de los servicios.

11. Pautas para un modelo de intervención en lo inmediato

Existe una serie de pautas mínimas que hacen a un modelo de intervención en el problema que se deberían poner en práctica a la brevedad, tanto en el ámbito interno de cada cooperativa, en el de cada federación y en el confederal.

En el ámbito interno sería necesario:

1. Asegurar el adecuado conocimiento de la situación por parte de la dirigencia, de los asociados y de los profesionales que asisten al emprendimiento.
2. Poner el asunto en agenda para consideración en la primera reunión de consejo de administración.
3. Reunir datos que permitan predecir la tendencia de los principales indicadores, de ser posible, a lo largo de un lapso lo suficientemente largo como para tener una adecuada perspectiva de la evolución del problema en el tiempo.
4. Relevar la situación de los activos afectados al servicio señalando en cada caso la eventual necesidad de mantenimiento.
5. Ordenar las prioridades en tal sentido.
6. Solicitar presupuestos para la inmediata realización.
7. Tomar contacto con las autoridades federativas a efectos de solicitar información adicional respecto de la experiencia de otras entidades y la existencia de programas y/o de alternativas de financiamiento.
8. Chequeo del equilibrio económico de la prestación del servicio.
9. Relevamiento sistemático de reclamos a modo de configurar un panel de control sobre el estándar de calidad de la prestación.
10. Relevamiento de necesidades de expansión.
11. Elaboración del informe técnico de auditoría del servicio.
12. Elaboración de un informe interno.
13. Elaboración de un programa de capitalización.
14. Evaluación de la información.
15. Poner al tanto de la situación a las federaciones.
16. Solicitar a las mismas la intervención de las autoridades.
17. No perder contacto con los asociados, con las autoridades locales, con la federación ni con la agencia reguladora del sector.

En el ámbito federativo en tanto convendría:

1. Poner el asunto en agenda para consideración en la primera reunión de consejo de administración.
2. Reunir la información de la totalidad de las entidades a fin de armar un cuadro de situación.
3. Tomar contacto con las autoridades, otras federaciones sectoriales y con la Confederación.
4. Diseñar planes de asistencia basados en el esfuerzo propio y la ayuda mutua procurando compartir equipos, herramientas y experiencias.
5. Obtención de financiamiento institucional.
6. Cotejo de las necesidades comunes y de la alternativa de satisfacción conjunta.

-
7. Cotejo de las alternativas comunes de expansión.
 8. Diseño de una solución para el problema sectorial.

En el ámbito interfederativo.

1. Generación de una instancia de comunicación y discusión permanente.
2. Recepción de las conclusiones del sector, coordinación de las distintas soluciones y organización del plan de acción común.
3. Gestiones de financiamiento.
4. Evaluación de los proyectos de solución sectorial.
5. Diseño de un modelo de negociación con las autoridades para su implementación.
6. Diseño de un modelo de aplicación normativa a la solución del problema.
7. Diseño de un modelo de incidencia en materia normativa.

12. Intervención en el ámbito confederal

a) Generación de una instancia de comunicación y discusión permanente

No se trata sólo de haber concurrido a una reunión para compartir penurias. Se trata de la gestión del futuro de los emprendimientos prestadores de servicios públicos bajo el modelo solidario de prestación.

Generar una instancia de comunicación y discusión permanente significa llevar al nivel interfederativo el análisis desarrollado desde las bases para orientarlo a la acción, dando lugar a reuniones periódicas de dirigentes, de profesionales, encuentros con presencia extrasectorial y oficial, que no sólo permita el debate y la oxigenación de la problemática sino el conocimiento y la difusión de la misma y la elaboración de contenidos de carácter técnico y político.

b) Organización del plan de acción común

Una de las misiones más difíciles del nivel confederal de intervención en la resolución de este tipo de problemas implica recibir las conclusiones de cada sector, coordinar las distintas propuestas y aunar criterios con sentido orgánico y funcional, a efectos de apuntar a corporizar las instrucciones estrictamente necesarias que hagan a la marcha en conjunto.

c) Gestión de financiamiento

Cuando existan cuestiones que requieran de asesoramiento especializado, dedicación funcional, desplazamientos circunstanciales, estudios especiales, campañas de difusión, proyectos, que requieran de financiamiento especial, corresponde que en el nivel confederal su gestión ante las autoridades en orden a los convenios en vigencia.

d) Evaluación de los diseños de solución sectorial

La experiencia del cuerpo que reúne a la máxima dirigencia federativa de todo el país puesta al servicio de la evaluación de los diseños de solución que vayan surgiendo para cada una de los sectores, es una instancia difícilmente superable de gestión de los intereses comunes.

e) Diseño de un modelo de negociación con las autoridades para su implementación

En el actual contexto, no basta participar en una acción directa o hacer una demostración de presencia mediática que genere una cantidad limitada de centímetros en la prensa nacional o en los reportes centrales de la televisión abierta.

Es necesario estar en condiciones de que un grupo de personas conozca la situación del sector y esté dispuesto a representar al grupo en cada instancia en que deba expresarse, debatirse o negociarse las soluciones aplicables en el marco de la intervención planeada.

f) Diseño de un modelo de aplicación normativa a la solución del problema

La aplicación de la cooperación a la prestación de los servicios públicos en el nivel local ha dado lugar a un verdadero modelo: el modelo solidario de prestación, la herramienta más importante de la economía social a fin de facilitar el acceso al servicio público por comunidades enteras excluidas de las comodidades del Estado de Bienestar.

Ese modelo no puede ser regulado a través de normas pensadas para someter a los monopolios al interés común. Representan el interés común local.

Por el contrario, la mayor parte de los marcos regulatorios que vieron luz en la década de los 90, fueron una síntesis de la captura de las distintas agencias regulatorias y del propio Estado, al solo efecto de sostener el privilegio de las grandes empresas que establecieron las reglas a su antojo.

La sociedad dijo “basta” hacia fines del 2001, pero el Parlamento todavía no ha atinado a convertir en ley más que una efímera prohibición de aumento tarifario sin que el Estado haya podido volver a controlar los principales resortes del acceso equitativo a la prestación.

g) Diseño de un modelo de incidencia en materia normativa

En el sector cooperativo se ha sentido la necesidad de incidir en las “políticas públicas” con miras a obtener resultados concretos que beneficien a sus miembros, para fortalecer la capacidad propositiva y de respuesta de las organizaciones.

Del mismo modo, dentro del marco de la Recomendación 193 de la OIT se evidencia la necesidad de fortalecer a las cooperativas por medio del conocimiento y ejecución de estrategias²⁶.

Un modelo de incidencia es un instrumento de trabajo y por lo tanto se considera que está en continua construcción, siendo siempre susceptible de ajustes y cambios. La misión de la Confederación es ser artífice de los mismos para que a través de sus federaciones asociadas sean referidos a las cooperativas de base, las verdaderas protagonistas del caso.

La Confederación debe ser una guía no sólo para elaborar los planes de incidencia, sino en todo el proceso, de modo que el sector pueda desarrollar su capacidad para incidir estratégicamente en los procesos políticos, sociales y económicos de las respectivas comunidades y del país todo.

Notas

(1) Si bien no se dispone de información estadística que apunte al grado de deterioro en materia de prestación de servicios públicos, la preocupación y a veces la indignación de los usuarios ha llegado a preparar a los titulares de los diarios. Véanse algunas referencias en http://www.lanacion.com.ar/archivo/Nota.asp?nota_id=902234 y <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/info2005.pdf>

(2) En tal sentido es interesante el caso del prestador cooperativo del servicio de distribución de agua corriente en la localidad bonaerense de Parque Quirno, Partido de Hurlingham, el que desconociendo la pretensión de que se aplicara la legislación citada, dispuso el ajuste de la tarifa y se convirtió en blanco fijo de los ataques del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, del Área Cooperativas del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires; de la Autoridad de Aguas de esa misma provincia y del Municipio local, sin que ni éste ni el ENOHSa accedieran al otorgamiento de créditos ni de subsidios para aplicar a inversiones en el mejoramiento del servicio, en un contexto de notoria insuficiencia tarifaria y limitación de escala. Paradójicamente, los asociados no impugnaron la asamblea que aprobara el aumento ni efectuaron reclamos masivos.

(3) Llama la atención en este contexto, la generación de nuevos emprendimientos aún en los sectores más castigados como los de la distribución de gas por redes –entre los cuales se pueden citar los casos de las cooperativas recientemente designadas subdistribuidoras en Alem, Alberdi y Abasto, en la Provincia de Buenos Aires y de Recreo, en la Provincia de Santa Fe, las que actualmente construyen sus emprendimientos a sabiendas de la crítica situación, y el de la cooperativa de Reconquista, en el norte de Santa Fe, el de las nucleadas en la Federación del Gasoducto Manisero en el sur de la Provincia de Córdoba y de las organizadas en Intergas en el norte de la Provincia de Buenos Aires-, las cuales tramitan pacientemente sus autorizaciones ante la autoridad regulatoria-. También han descollado iniciativas en el ámbito de la telefonía básica y rural –con un centenar de cooperativas que a lo largo de todo el país, han librado nuevos servicios en estos últimos años o tramitan sus licencias ante un regulador esquivo a licuar la reserva de mercado que con la demora, crea indirectamente a favor de las licenciatarias históricas-.

(4) Véase el caso de Aguas Argentinas SA. El decreto 303, del 21 de marzo de 2006, <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114865/norma.htm>, dispuso rescindir, “por culpa del Concesionario”, el contrato de concesión suscripto entre el Estado Nacional y la empresa Aguas Argentinas SA y reasumir transitoriamente la operación del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales en una de las áreas concesionadas más importantes de todo el mundo. En dicho mercado los usuarios excluidos del mercado regulado por la norma deben pagar precios

muy superiores e inciertos en función a las características oligopólicas del mismo, a la ausencia de controles de precios y condiciones de venta, a la falta de transparencia en las transacciones y a la necesidad absoluta de los usuarios contar –en definitiva– con gas. En el mercado desregulado no existen garantías de previsibilidad en la provisión ni en el respeto de prioridades en función de la asignación del recurso, ni otra intervención de la autoridad que la que ofrecen los controles ex post propios del inadecuado régimen local de defensa del consumidor –que excluye a los industriales–. En suma, todas estas novedades habrían de repercutir en los costos de las empresas y en definitiva, vía precios, terminarían afectando al bolsillo de todos los demás, ya que no hay modo de que las aguas no se escurran hacia abajo, de modo que las empresas optaron por derivar los mayores costos en energía a los precios que pagamos, en definitiva, todos.

(5) En materia de distribución de gas por redes, para dar un ejemplo, la estrategia de las empresas distribuidoras ha sido patética. El fin de la convertibilidad causó en el país graves alteraciones en la mayoría de los mercados. En el mercado del gas, el fin del “1 a 1” trajo consigo que los costos internos de las empresas privatizadas subieran en pesos, en tanto las tarifas se mantuvieran constantes pero retrocedieran en dólares. Ello implicó la reevaluación de la rentabilidad de las “inversiones” extranjerías, las que fueron lisa y llanamente eliminadas, a tal punto que las licenciatarias dejaron de hacer incluso las necesarias para poder seguir prestando el servicio en regular forma. Asimismo, procuraron ubicarse en segmentos de operatividad que les permitieran obtener la máxima renta compatible con tales niveles de inversión, situación que en algunas oportunidades planteó la imposibilidad de incrementar la oferta de sus propios servicios, siquiera en orden al crecimiento vegetativo de la demanda. En tal sentido, en los últimos años, las licenciatarias de los servicios de distribución se han dedicado a sostener frente a los usuarios y el gobierno la “regla del monopolista”, es decir, obtener la máxima ganancia con el mínimo esfuerzo. Para que ello sea posible, todo monopolio de hecho tiene a su alcance dos herramientas: el control del precio del producto y el del número de unidades ofertadas. En el caso en examen –un monopolio legal–, las licenciatarias no han podido controlar el precio –ya que las tarifas son establecidas y controladas por el Estado–, pero sí han podido operar sobre el número de unidades ofertadas, es decir, el volumen de gas distribuido. De tal modo la simulación de escasez presionó sobre el Estado indirectamente a fin de que éste libere las tarifas. Así, la irregular operatoria de las distribuidoras había permitido ya a fines de 2002 la existencia de más de cien industrias que no podían incrementar el consumo; más de doscientas estaciones de GNC que no podían comenzar a operar; más de trescientas localidades y/o grupos de usuarios residenciales y barrios interesados en acceder al servicio sin atención y la promesa de serias dificultades en la provisión a generadores eléctricos durante el próximo invierno –que se hicieron realidad bien pronto y que vienen diezmando distintos sectores de la producción de frío en frío–.

Sin embargo, a estarse por los datos oficiales no podía hablarse de una crisis de abastecimiento interno. En tal sentido, debe remitirse al informe anual entonces preparado por el ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS. El documento –fechado en agosto de 2003 y publicado en la web, <http://www.enargas.gov.ar/Main.htm>–, incluye datos muy interesantes al respecto. Del Anexo V surge que entre 2001 y 2002 hubo una variación negativa en la oferta de gas en área de producción del -0,5%, en tanto que en el quinquenio, la misma fue positiva en un 6,2%. En cuanto a la demanda de gas en el mercado mayorista, la variación anual arrojó un resultado negativo (0,2%), en tanto que la variación quinquenal, fue positiva en un 5,5%. En cuanto al gas entregado a usuarios finales, se indica en el informe que la variación anual fue negativa en un 3%, en tanto que la quinquenal resultó ser positiva en un 2,9%. En un contexto económico de evidente retracción del consumo general como lo fue el periodo que analiza el informe, las variaciones indicadas en la oferta resultan claramente irrisorias.

En verdad, no existía una verdadera crisis. Sí existían presiones sobre la distribución del ingreso en una Argentina empobrecida, y paradójicamente, las más importantes no se plantearon en el sector de los usuarios residenciales, ni tampoco en el de la distribución y el transporte del gas –que son aquéllos sobre los cuales el Decreto 180 pretende estar influyendo–, sino que las presiones más importantes se advertían en el sector de la producción de gas en boca de pozo. En el mismo, tampoco se hicieron suficientes inversiones, pero a diferencia de la evidente retracción del mercado interno, las exportaciones multiplicaron los ingresos del sector en función de las jugosas diferencias de cambio. Tan es así que si en 1999 se exportaban 1100 millones de m³ anuales, en 2003 se incre-

mentó tal cifra a 7000 millones de m³ –que representa el 21% de la demanda interna-. Ello porque el Poder Ejecutivo Nacional había dispuesto exceptuar de las restricciones tarifarias del Decreto 214/02, a las operaciones de exportación de gas natural, hecho que convirtiera a la exportación en un gran negocio. Sin embargo, las exportaciones de gas –conforme establece el art. 3 de la ley 24076- deberían, en cada caso, haber sido autorizadas por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, en la medida que no se afectase el abastecimiento interno. Tal limitación no se tuvo en cuenta. La propia Ley de Hidrocarburos n° 17319 dispone en su Art. 6°: “El Poder Ejecutivo permitirá la exportación de hidrocarburos o derivados no requeridos para la adecuada satisfacción de las necesidades internas, siempre que esas exportaciones se realicen a precios comerciales razonables y podrá fijar en tal situación, los criterios que regirán las operaciones en el mercado interno, a fin de posibilitar una racional y equitativa participación en él a todos los productores del país.”

Lo cierto es que ya en 2004 el negocio del gas pasaba por otro lado. Las consignas del nuevo paradigma comercial de las privatizadas eran otras, los productores preferían exportar. En tal contexto, la posición de las licenciatarias era clara: pelear por mayores tarifas con el Estado Nacional para obtener mayores beneficios y/o mitigar las pérdidas renegociando las condiciones de sus contratos a modo de bajar las cargas por compromisos de contratación de capacidades firmes dejando sin servicio a quienes los solicitaban o los tuviesen contratados.

En el pequeño mercado argentino, no han faltado medios masivos de comunicación operando en el sentido de los más poderosos intereses en pugna y pronosticando falta de gas para el próximo invierno, a fin de predisponer a la opinión pública al aumento. Finalmente, el gobierno terminó cediendo en este caso, a menos, parcialmente. En efecto, al solo efecto de desregular las tarifas del gas natural para los segmentos de consumo industrial -General P a partir de la tercera escala y General G-, expulsó a los usuarios industriales al mercado de provisión de gas en boca de pozo, en los que el costo del gas responde al libre juego de la oferta y la demanda. De paso, en la pulseada con el gobierno, las empresas distribuidoras terminaron quedándose con la totalidad de los grandes clientes atendidos por los subdistribuidores, en su mayoría cooperativas, asegurándose la “crema del negocio”.

En dicho mercado los usuarios excluidos del mercado regulado por la norma deben pagar precios muy superiores e inciertos en función a las características oligopólicas del mismo, a la ausencia de controles de precios y condiciones de venta, a la falta de transparencia en las transacciones y a la necesidad absoluta de los usuarios contar –en definitiva- con gas. En el mercado desregulado no existen garantías de previsibilidad en la provisión ni en el respeto de prioridades en función de la asignación del recurso, ni otra intervención de la autoridad que la que ofrecen los controles ex post propios del inadecuado régimen local de defensa del consumidor –que excluye a los industriales-.

En suma, todas estas novedades habrían de repercutir en los costos de las empresas y en definitiva, vía precios, terminarían afectando al bolsillo de todos los demás, ya que no hay modo de que las aguas no se escurran hacia abajo, de modo que las empresas optaron por derivar los mayores costos en energía a los precios que pagamos en definitiva, todos.

(6) Quien haya tratado de obtener respuesta de los servicios de atención al público de las principales compañías telefónicas que prestan el servicio en el país sabrá seguramente a qué nos referimos.

(7) Es la situación que genera por ejemplo el dictado del Decreto 180/2004 ya citado. Esta norma pretende resolver la situación favoreciendo a las petroleras, y en parte, a las distribuidoras. En efecto, el Decreto 180 –subvirtiendo los principios sustentados por el marco regulatorio de la industria del gas-, a partir de su vigencia sólo garantiza el suministro a: i) los Usuarios del Servicio Residencial - R, ii) los Usuarios del Servicio General - P cuyo promedio mensual anual de consumo los ubique en la primera o segunda escala de consumo de esa categoría y, iii) los Usuarios del Servicio a Subdistribuidores - SBD en la exacta incidencia que los usuarios descriptos en i) y ii) tengan en la demanda del subdistribuidor en cuestión. Mediante la aplicación de la norma, los subdistribuidores pierden el mercado correspondiente a los industriales y comerciantes, los que son “expulsados” al imperio de las petroleras, en fin, al mercado no regulado de producción, segmento absolutamente enrarecido -debido a la presencia de un elevado índice de concentración de las empresas proveedoras-. En el mismo, los grandes consumidores sólo tienen opción de remitirse al mercado que integran las petroleras y las comercializadoras que los propios distribuidores han armado a último momento –merced a las novedosas previsiones del propio decreto en la materia que así lo permite-, a precios que triplican los vigentes al tiempo de su sanción.

(8) En tal sentido véase en http://www.apfdigital.com.ar/despachos.asp?cod_des=94378 la situación del operador del servicio de distribución de gas por redes de la ciudad de Paraná, respecto de la cual, los subdistribuidores cooperativos sugieren tomar debida nota e ir poniendo las barbas en remojo por si la tarifa sigue “planchada” por mucho más tiempo. El artículo que origina la recomendación da cuenta de que la Justicia comercial de Capital Federal resolvió, ante la denuncia de uno de los socios de Redengas SA, que un veedor judicial revise los libros y evalúe los posibles peligros para la prestación del servicio público de gas que existen en esta sociedad y en sus controlantes. Los datos económicos de la firma mostrarían un serio declive y pondrían en riesgo la continuidad tanto la prestación del servicio por su cuenta como la misma existencia de la compañía, en un derrotero similar al que se inició en Edeersa con la partida de PSG Energy. La causa habría sido iniciada por un tal Casari –uno de los socios- se tramita en el Juzgado de 1º Instancia en lo Comercial N° 22, secretaría 43, de la Capital Federal, a cargo de Margarita Rosario Braga. Sin embargo, fue la juez Alejandra Tevez, titular del juzgado 13, quien dispuso durante la última feria la designación de un veedor judicial de las tres empresas. La decisión de la Dra. Tevez es un paso intermedio, ya que en la demanda se había reclamado directamente una intervención judicial en las compañías, cuyos capitales sociales están interrelacionados. Redengas, por ejemplo, es propiedad de Holding Intergas SA (99%) y de Emprigas (1%), cuyo capital a su vez está dividido entre las dos anteriores: Holding Intergas 99% y Redengas 1%. Las acciones del Holding Intergas, según su sitio web, están repartidas entre el Grupo Ghezzi (90%), cuyo origen está en la provincia de Brescia, Italia, y el empresario argentino muy cercano al gobierno, Alejandro Ivanissevich (10%). En 1994, la Provincia de Entre Ríos había entregado en comodato las redes de distribución de gas de Paraná a Redengas, con la condición de que obtuviera la licencia como subdistribuidora de gas para la capital provincial. La empresa inició formalmente sus actividades el 1º de mayo de ese mismo año. En el acuerdo, se dejó establecido que el comodato cesaría “en caso de que el Enargas deje sin efecto la autorización para actuar como subdistribuidor en razón de causales previstas en la licencia”. Si así ocurre Redengas deberá devolverle a la Provincia los activos físicos en buenas condiciones de operación y libres de deuda o gravámenes. La resolución 35/1993 indica que para ser subdistribuidor “el solicitante deberá poseer como mínimo un patrimonio neto igual al valor de libros de la mitad de los activos afectados al servicio al momento de recibir la autorización definitiva” y que permita “acreditar una responsabilidad financiera y patrimonial acorde con el área de prestación de servicio objeto del pedido de autorización”. Según los datos del balance al 31 de diciembre del 2005, el patrimonio neto de Redengas llegaría apenas a los \$ 29.950, con cifras negativas tanto en el capital de trabajo (- \$ 2.713.279) y en el resultado del ejercicio, que arrojó pérdidas por 1.395.263 pesos. De esta manera, Redengas habría perdido entre 2004 – 2005 el 91% de su capital. Esto se agravaría al cierre del ejercicio 2006, donde el patrimonio neto de la sociedad arrojaría una cifra negativa cercana al medio millón de pesos. Con estos números, la Dirección de Inspección de Personas Jurídicas de la provincia, podría dictar la disolución de la distribuidora de gas. Para trazar un paralelo, el panorama se asemeja al padecido por la distribuidora de electricidad Edeersa, que fue primero sometida a intervención del Estado provincial y luego perdió la concesión del servicio, que pasó a manos de la estatal Enersa, cuyo objeto social contempla desde 2005 que puede prestar también el servicio público de distribución y comercialización de gas por redes. Ante este escenario, hay que mencionar que la reglamentación de la Ley 24076 dispone que las licenciatarias podrán ser sancionadas con la extinción de la licencia, decisión que corresponde al Ejecutivo nacional “a recomendación de la autoridad regulatoria”, es decir, el Enargas. Se toman como causales de caducidad la quiebra, disolución o liquidación de la firma. Buena parte de las cooperativas prestadoras está en vías de consumir el capital por absorción de las continuas pérdidas que origina la prestación del servicio a una tarifa inferior al costo de producción.

(9) Véase información sobre el caso de Azurix SA en <http://www.deuco.org.ar/azurixparis.htm> y el de EDEERSA, http://www.cronistadigital.com.ar/articulo.asp?art_date=200552&art_index=151113461&x_ref=crondigtextual.

(10) Tras rescindir el contrato de Aguas Argentinas SA, el Estado Nacional dispuso la sustitución del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios por un Ente Regulador de Aguas y Saneamiento y la creación de una Agencia de Planificación, ésta última, a cargo de la

-
- administración de las obras a construirse con el aporte de la Nación, la Provincia y los municipios al menos y por ahora en un 48%. Afortunadamente, el presupuesto para 2008 incluye casi ochocientos millones de pesos como aporte federal al respecto con destino al Conurbano. (véase www.obraspublicas.gov.ar/documentos/presentaciones/pres_aysa06.pdf)
- (11) Se entiende por “canibalización” en este caso, la desafectación de determinados bienes al solo efecto de obtener repuestos para que funcionen otros, a la espera de que en el futuro puedan recuperarse.
- (12) En definitiva, habrá que seguir el tema e ir viendo los balances de las cooperativas prestadoras de los servicios que, como en el caso del gas, están sujetas a la conservación de una precisa relación entre el capital y los activos afectados al servicio, porque es difícil que aquéllas puedan seguir enjugando pérdidas durante mucho tiempo más. Los últimos balances son calamitosos. Si el sector aún no ha dado lugar a situaciones como la de Redengas es porque sus emprendimientos no tienen fines de lucro y la propiedad del capital está difuminada entre cientos o miles de asociados; pero bastará una señal de las distribuidoras o de las autoridades políticas locales para que empiecen los problemas.
- (13) Ver nota 6.
- (14) Cooperación entre cooperativas. Las cooperativas sirven a sus miembros más eficazmente y fortalecen el movimiento cooperativo, trabajando de manera conjunta por medio de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales http://www2.aciamerica.coop/spip/article.php3?id_article=45.
- (15) En los últimos tiempos, la situación de desfinanciamiento de determinados emprendimientos sociales del sector vivienda ha dado lugar a que la problemática haya saltado directamente a los horarios centrales de la televisión abierta, enfocadas bajo un punto de vista sesgado por la avidez de rating y en el marco del mayor cinismo de los propios funcionarios públicos responsables de aquél. No es dable esperar que en el futuro, medios y funcionarios procedan de un modo distinto en materia de una crisis del sector cooperativo de los servicios públicos.
- (16) En los últimos años, tal oportunismo se tradujo en la intrusión de distintos gobiernos locales y provinciales en las internas de las cooperativas de servicios públicos, dando lugar a incidentes siempre lamentables e, incluso, a la presentación por parte de determinadas federaciones del sector, de iniciativas para la reforma de la ley de cooperativas en el sentido de espaciar la renovación de autoridades –en paradójico resguardo del principio de autonomía independencia y del de participación democrática de sus asociados-. Véanse en http://www2.aciamerica.coop/spip/article.php3?id_article=45.
- (17) Conforme Cuesta, Elsa y Gallino, Alejandro, Informe Técnico n° 2 del IAPECO, en www.face.coop.
- (18) La frondosa imaginación de los equipos de las empresas privatizadas ha permitido que se celebren convenios francamente calamitosos para las cooperativas como los referidos al Calling Party Pays en lugar de haberse resistido su inconveniencia regulatoria. La necesidad económica de las federaciones de obtener un ingreso por cobranzas –en sustitución del que debieran pagar gustosas sus asociadas en función de las ventajas de la cooperación entre cooperativas- fue un indudable incentivo en este caso.
- (19) En general, en el ámbito federativo y confederal no se han efectuado trabajos de relevamiento estadístico ni el estudio de la casuística ofrecida por la situación de los emprendimientos de las distintas asociadas.
- (20) En este punto, es imposible pasar sin hacer una referencia al caso Skanska, a cuyo respecto consúltese el interesante artículo del periodista Marcelo Zlotogwiazda publicado en la versión digital del Diario Página 12 en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-82935-2007-04-08.html>. Sin embargo, los sobrepagos no son los únicos problemas que hoy preocupan a la ciudadanía en materia de fideicomisos. Véase el caso del Gasoducto del Centro de la Provincia de Santa Fe y el sistema de distribución para trece localidades, para cuya construcción y operación se autorizara alegremente a un tercero por parte del ENARGAS y a financiar a través de un fideicomiso especial, en un contexto que hoy frustra a los vecinos, cooperativas y autoridades locales. A dos años vista, la ambiciosa obra no presenta avances significativos. Tras la caída del tandem Madaro-Ulloa, se ha producido una inflexión en el Ente: ahora los funcionarios entienden que debe establecerse un rango de compatibilidad entre las garantías de los actores que contrataron con el tercero y las obligaciones
-

de ésta desde la perspectiva regulatoria. Se espera que en los próximos días, el sector técnico del Enargas, precise los requerimientos incumplidos y que el sector legal disponga en consecuencia los standards de compatibilidad que han resultado contrariados. Las dudas en el sector de los futuros usuarios pasan por si se acordarán también de los cuestionamientos que hiciera alguna de las cooperativas en su oportunidad y sobre cómo harán para evaluar tal compatibilidad.

(21) Como lo son el CIADI – Centro Internacional sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados– y UNCITRAL –Comisión de las Naciones Unidas sobre el Derecho Mercantil Internacional–.

(22) Y ello no es poca cosa. En la “sociedad de mercado” el derecho al acceso no parece ser una categoría relevante. En efecto, el mercado tiene reglas estrictas para la admisión las que si bien no están necesariamente escritas, son rigurosamente cumplidas. Aunque parezca una verdad de perogrullo, en aquélla a los excluidos les está vedado el acceso. Esa es la regla de oro de la “sociedad de mercado”. Y su observancia es absoluta aún cuando sea fuente de sufrimiento para millones de personas. En una sociedad abierta, las personas tienen algo más que acceso al mercado. Detentan un derecho subjetivo y no sólo al acceso, aun cuando no tengan nada que llevar a cambio. La distinción no es académica y millones de excluidos en la Argentina y en el resto del mundo dan penoso testimonio de que “derecho al acceso” y “acceso” son categorías distintas.

(23) Ver comentario legal a la nota n° 7.

(24) Los créditos del BID y administrados por el Estado Argentino no fueron pesificados. Cooperativas y municipios han quedado atados a las obligaciones originalmente contraídas por la administración central en dólares, aun cuando aquéllas hubiesen firmado los respectivos contratos en pesos. Los reclamos frente a tal situación no se han hecho esperar pero recientemente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó una medida cautelar requerida por un municipio que veía retaceada la coparticipación a raíz de las retenciones practicadas en resguardo del crédito. Ver M. 568. XLII. Originario. “Municipalidad de General Galarza c/ Entre Ríos, Provincia de y otros s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Corte Suprema de Justicia de la Nación, fallo del 26 de junio de 2007, publicado en http://rapdigital.com/xnovedades_y_noticias.php?id=16017&pid=53. Lógicamente, se ha privilegiado la continuidad de la asistencia financiera del organismo, aunque a costa de violar la ratio igualitaria en el esfuerzo de los distintos.

(25) Véase al respecto el Decreto 1172/03 del PEN, específicamente el Reglamento General para la Participación en la Redacción de Normas, en http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?num=90763&INFOLEG_OLD_QUERY=true

(26) La Recomendación n° 193 de la OIT ha establecido que las cooperativas deben beneficiarse de condiciones conformes con la legislación y la práctica nacionales que no sean menos favorables que las que se concedan a otras formas de empresa y de organización social y que la promoción de las cooperativas debería considerarse como uno de los pilares del desarrollo económico y social nacional e internacional, en particular para lograr la movilización de recursos para generación de ingresos; la participación en el desarrollo económico y social; la distribución equitativa de los beneficios de la globalización; la contribución al desarrollo humano; y fundamentalmente, para combatir la exclusión social.