

La tragedia de Río Turbio. Un caso testigo del fracaso del programa privatizador de los noventa.

Carolina Nahón.

Cita:

Carolina Nahón (2004). *La tragedia de Río Turbio. Un caso testigo del fracaso del programa privatizador de los noventa. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/162>

La tragedia de Río Turbio.

Un caso testigo del fracaso del programa privatizador de los noventa*

Carolina Nahón

Área de Economía y Tecnología, FLACSO

Becaria Doctoral Interna, CONICET

cnahon@flacso.org.ar

PRESENTACIÓN

El presente trabajo se propone analizar la privatización de la empresa estatal Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF) en la búsqueda de aquellas características del proceso que puedan contribuir a explicar la situación actual en la que se encuentra la cuenca de Río Turbio¹, luego de la tragedia de junio último que se cobró la vida de catorce mineros². Esta tarea se llevará adelante teniendo como referencia el programa de privatizaciones de los años noventa, intentando identificar aquellos patrones que se encuentran tanto en el caso de Río Turbio como en las restantes privatizaciones o concesiones de activos públicos. Este enfoque permitirá estudiar la problemática de la industria del carbón a nivel nacional, no como un caso aislado sino como parte de un plan más amplio de resignificación del rol del Estado nacional durante el crucial decenio de los años noventa.

* Se agradecen los valiosos comentarios realizados por Daniel Azpiazu, Martín Schorr y Cecilia Nahón a versiones preliminares de este trabajo, a quienes se exime de toda responsabilidad en cuanto a los errores u omisiones existentes. Para comunicarse con la autora: cnahon@flacso.org.ar.

¹ Se conoce con el nombre de *cuenca de Río Turbio* al conjunto de cuatro núcleos poblacionales situados, bajo la esfera de influencia del yacimiento carbonífero de Río Turbio, en el extremo sur de la provincia de Santa Cruz. Ellos son: Villa Minera (Municipalidad de Río Turbio), 28 de Noviembre, Dorotea y El Turbio.

² El 14 de junio de 2004 se desencadenó un incendio, de origen y responsabilidades aún no esclarecidas judicialmente. Según trascendidos periodísticos, el incendio se habría originado a raíz de un chispazo en uno de los rodillos de la cinta transportadora que saca a la superficie el carbón de la boca de mina N°5, ahogando el túnel llamado unión 9 y parte de las galerías 1P5 y 2P5. Este accidente, además de ocasionar enormes pérdidas materiales, puso en peligro la vida de los trabajadores que se encontraban en las profundidades de la mina. Milagrosamente, la mayoría de ellos logró escapar con vida; aunque no se desestima que posean importantes secuelas producto de haber inhalado humo y gases tóxicos durante el episodio. Por desgracia, otros catorce trabajadores -pese a las incesantes tareas de rescate- murieron asfixiados, atrapados en medio de los desmoronamientos producidos por el fuego. Desde el accidente –que constituyó la peor tragedia de la historia del yacimiento– la actividad de la mina se encuentra paralizada y sus galerías son objeto de la investigación judicial a cargo del juez federal de Río Gallegos Gerardo Caamaño (La Nación, Enfoques, 1-08-2004).

El trabajo se estructura en tres secciones. En la primera, se incluye una revisión de la historia de la única empresa que explota carbón mineral en el país. La sección se inicia con la descripción de las causas que motivaron la creación de YCF y se extiende hasta la actual explotación estatal del complejo carbonífero. La segunda sección, es el nudo central de este estudio. En ella se revisan uno a uno los elementos centrales del plexo normativo que reguló el proceso de privatización de la empresa estatal. Para ello, se subdivide en tres apartados que se concentran, respectivamente, en el contexto operativo de la concesión, la estrategia empresaria de gestión y los organismos de regulación y control. En cada caso, se hace un balance de los resultados –en términos de beneficios públicos y privados- que tales políticas han generado para todo el período. Finalmente, en la tercera sección, se recuperan los principales argumentos del artículo y se presentan algunas reflexiones surgidas en el marco de esta investigación.

1.- LA EXPLOTACIÓN DEL CARBÓN EN LA CUENCA DE RÍO TURBIO (1943-2004)

La producción de carbón mineral en nuestro país comienza hacia mediados de los años cuarenta, en el marco de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Luego de algunas actividades exploratorias, en 1958, el gobierno de Frondizi decide darle identidad a la actividad extractiva del carbón a través de la creación de YCF, con la expresa misión de *“estudiar, explorar y explotar los combustibles sólidos en general y el yacimiento de Río Turbio en particular”* (Barbosa, 1988: 49). En este sentido, la empresa estatal asumió funciones vinculadas con la exploración, extracción, depuración, transformación y comercialización del carbón.

La envergadura del emprendimiento -que involucró primero el asentamiento de campamentos y luego el desarrollo de localidades a base de población migrante y estable- se vincula con tres elementos interconectados.

En primer lugar, con el rol protagónico que, en aquellos años, asumió el Estado como propulsor del desarrollo nacional y la integración regional, a través del forjamiento de polos de desarrollo y

bajo la forma de *enclaves* industriales y productivos³. A raíz de las condiciones de aislamiento y mono - producción que se derivan de este tipo de sistema económico y social (el enclave) se desarrolló en Río Turbio una fuerte interpenetración entre Estado y empresa que, en la práctica, convirtió a YCF en la presencia simbólica del Estado nacional en la cuenca. De esta forma, la empresa minera asumió, desde su creación, además de las funciones propias vinculadas con la explotación del carbón, compromisos políticos, sociales, económicos y la responsabilidad por los servicios públicos, comunitarios y laborales fundamentales⁴.

En segundo lugar entran en escena las aspiraciones estatales de autoabastecimiento energético. El inicio de la segunda guerra mundial intensificó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), de forma que, en muy corto plazo, la economía nacional se enfrentó a una crisis de abastecimiento energético a nivel industrial, de transporte y de generación de energía eléctrica (Muñoz y Salvia, 1992: 8). Frente a esta situación, desde 1938 y, sobre todo, desde 1944-1945, el Estado nacional venía emprendiendo políticas ambiciosas de autoabastecimiento energético⁵. Las dificultades en la importación del carbón derivadas, justamente, del estallido de la guerra, hicieron del desarrollo de la cuenca carbonífera de Río Turbio un elemento prioritario en el marco de tales políticas.

Por último, no puede desestimarse la cuestión geopolítica y la delimitación de soberanía en un área fronteriza en conflicto con Chile. El yacimiento se encuentra localizado en una zona casi deshabitada en el extremo sudoeste de la provincia de Santa Cruz. Se trata de *“una de las fronteras más intensamente disputadas del cono sur”*. Por esta razón, la consolidación de un polo productivo y poblacional fue considerada una *“cuestión de seguridad nacional”* (Vidal, 1998: 5-6).

³ Para un desarrollo del concepto de enclave aplicado al caso en estudio, ver: Salvia (1997a); Salvia et al. (s/d) y Vidal (1998). En términos teóricos, consúltese: Cardoso y Faletto (1969).

⁴ En términos del rol de liderazgo asumido por el Estado nacional y su formación de tipo enclave industrial y productivo, las empresas estatales YPF y SOMISA representan casos similares a YCF. En este sentido, pueden consultarse, respectivamente, Von Storch (2002) y Hudson (2003).

⁵ El eje del ansiado autoabastecimiento energético se ancló en el desarrollo del sector de los hidrocarburos. En segundo término apuntó al desarrollo hidroeléctrico renovable y, en tercer lugar, al carbón mineral y otras fuentes alternativas renovables y no renovables (Muñoz y Salvia, 1992: 8).

Ha pasado ya mucho tiempo desde la creación de YCF. La crisis del Estado de bienestar, los avances tecnológicos en generación de electricidad, la crisis del petróleo -y su efecto inmediato: la revalorización de fuentes renovables de energía (hidroelectricidad)-, la solución del conflicto limítrofe con Chile y la preocupación global por el cuidado del medio ambiente –en detrimento de la utilización del carbón por su mayor poder contaminante- le han restado relevancia relativa a este mineral para uno de sus usos tradicionales: la generación de electricidad; y, en particular, al carbón de Río Turbio, por su limitada posibilidad de ser utilizado como insumo en la industria siderúrgica.

Frente a tales cambios estructurales –y en ausencia de políticas públicas que previeran la inclusión del carbón dentro de la matriz energética nacional- la empresa minera comenzó a evidenciar irreversibles signos de estancamiento⁶. En este sentido, ya a fines de los años sesenta, se encontró frente a “cuellos de botella” en su estructura de costos, escala de producción y posibilidades de comercialización que con el tiempo servirían de argumentos centrales para su intervención y, finalmente, para justificar su privatización⁷.

Fue así que -tanto como el resto de las empresas del sector e industrias estatales- YCF quedó sujeta a privatización en la letra de la Ley de Reforma del Estado (N° 23.696). A partir de allí y con el objetivo de *“obtener, a mediano plazo, una creciente eficiencia, en la explotación del yacimiento carbonífero de Río Turbio y demás servicios involucrados”*, el Decreto 988/93 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) habilitó la concesión integral del complejo carbonífero, ferroviario y portuario propiedad de YCF por un plazo máximo de veinte años y bajo subsidio estatal con destino prioritario a la absorción de cargas laborales. Finalmente, a partir de julio de 1994, el

⁶ Para un análisis detallado de esta situación, ver: Muñoz y Salvia (1992).

⁷ Por cuestiones de espacio no puede ahondarse sobre este asunto. Esquemáticamente, los mencionados “cuellos de botella” son: a) el crecimiento de la empresa sobre la base de la utilización intensiva de fuerza de trabajo y no de capital; b) los altos costos de transporte que le dificultaban alcanzar una ecuación comercial rentable; c) un gran desequilibrio entre los distintos eslabones de su cadena productiva, evidenciándose “cortocircuitos” entre las posibilidades de producción y depuración; d) una escala de producción incapaz de alcanzar el punto de equilibrio de un millón y medio de toneladas anuales; e) una multiplicidad de funciones periféricas, vinculadas con la simbiosis Estado / empresa que caracteriza a toda formación de enclave y f) vinculado con la ausencia de una política energética integral: los históricos problemas de comercialización asociados con el techo tecnológico en el tipo de usina a utilizar en las centrales termoeléctricas de la zona pampeana (Muñoz y Salvia, 1992 y Barbosa, 1988).

complejo se entregó en concesión por un plazo inicial de diez años y con un subsidio anual de \$/US\$ 22,5 millones (Decreto 979/94) al consorcio Yacimientos Carboníferos de Río Turbio Sociedad Anónima (YCRT SA)⁸.

Las particularidades del marco regulatorio le imprimieron un sello imborrable a la operación privada del complejo; que se distinguió tanto por los innumerables incumplimientos contractuales por parte del concesionario como por el ostensible descuido del Estado nacional de su función de regulación y control. Hacia el año 2002, a la luz de los incesantes conflictos en la cuenca y, sobre todo, luego de que el concesionario se declarase en convocatoria de acreedores, la Administración Duhalde rescindió el contrato de concesión, retuvo la garantía e intervino la empresa (Decreto 1034/02)⁹.

La “re-estatización” de la empresa situó al Estado nacional frente a una *encrucijada* similar a la que había enfrentado al momento de la privatización: explotar el complejo en las mismas condiciones contractuales en que debería haberlo hecho el concesionario; o, en su lugar, realizar exclusivamente las tareas de mantenimiento necesarias para que el mismo se mantuviese en “condiciones óptimas”. La primera opción, además de contar con el apoyo de la comunidad de Río Turbio –que, como antaño seguía dependiendo de las fuentes laborales en la empresa como principal medio de subsistencia- implicaba, *necesariamente*, la realización de ciertas inversiones con el fin de revertir el estado de abandono y destrucción en el que había sido entregada la empresa por parte de YCRT SA. La segunda de las alternativas, si bien en principio podía resultar más atractiva –por no comprometer al Estado en mayores erogaciones en el marco de la crisis económica post devaluación- resultó inviable frente a las fuertes presiones ejercidas desde la provincia de Santa Cruz, la cuenca de Río Turbio y el Congreso de la Nación¹⁰.

⁸ La composición inicial del consorcio fue: Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza (FATLyF), IATE SA, ELEPRINT SA y Dragados y Obras Portuarias SA. A raíz de un acuerdo entre los socios, el empresario nacional Sergio Taselli –a través de IATE SA- lideró el consorcio durante los años de operación privada del complejo.

⁹ La presentación del concesionario en convocatoria de acreedores era una de las causales de terminación de la concesión taxativamente incluida en los contratos (artículo 30).

¹⁰ La primera de las alternativas de esta encrucijada fue reflejada en el Decreto 1034, del 14 de junio de 2002, que rescindió la concesión e intervino la empresa. La segunda de ellas, quedó enmarcada en el Decreto 1052, de fecha cinco días posterior, que dio marcha atrás con el compromiso de explotación del yacimiento por parte del Estado

La decisión del gobierno nacional de hacerse cargo de la operación de la empresa sin su respectiva consolidación jurídica y en las condiciones de abandono en que el consorcio privado la había entregado -esto es, sin las necesarias inversiones que le dieran viabilidad económica y márgenes de seguridad a sus trabajadores- fue, a todas luces, la antesala de la tragedia.

La investigación judicial está abierta¹¹. Lo que se propone aquí es dilucidar la relación existente entre el contexto operativo diseñado por la privatización, la estrategia de gerenciamiento del complejo desarrollada por el consorcio, la opción del gobierno nacional por la explotación del yacimiento luego de la rescisión del contrato de concesión y el trágico accidente que, finalmente, inclinó la balanza hacia la segunda de las alternativas posibles: el cierre (¿temporario?) de la explotación.

2.- DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA CONCESIÓN DE YCF (1994-2002)

Una de las principales recomendaciones de los denominados “manuales privatizadores” de los últimos años advierte sobre el necesario saneamiento de las empresas sujetas a privatización en forma previa al llamado a licitación. Por saneamiento –claro está- estos manuales entendían la implementación de todas aquellas acciones que contribuyeran a posicionar mejor a la empresa - desde el punto de vista del Estado, y no desde las potenciales ventajas para su futuro dueño o administrador- en su proceso de venta o concesión¹². En este asunto –como en tantos otros en materia privatizadora- la experiencia argentina se alejó de la internacional. Aquí se hizo una

nacional; limitando su participación a su mantenimiento en condiciones óptimas (artículo 1). Luego de fuertes presiones políticas, siete meses después, esta opción se hizo a un lado. Para ello, a través de la sanción de un nuevo decreto (Decreto 153, 30-01-03), el PEN derogó el artículo 1 del Decreto 1052/02, de forma que la intervención a cargo del Estado nacional quedó definitivamente comprometida con su explotación (según lo dispuesto en el decreto original 1034/02 y en línea con la primera de las alternativas de la “encrucijada”).

¹¹ A cuatro meses de la tragedia es muy poco lo que ha avanzado la investigación judicial. Aun cuando será larga y dificultosa, muchos no dudan en afirmar la vinculación entre el incendio desatado y la eliminación de los “botoneros” –responsables de controlar en cada cruce de socavón el correcto funcionamiento de la cinta transportadora- y su reemplazo por paneles eléctricos automatizados en el marco del proceso de reestructuración (“eficientización”) llevado adelante por la concesionaria.

¹² Entre tales recomendaciones se sugería complementar el proceso de privatización con políticas públicas especialmente diseñadas para acompañar la desvinculación pública de la prestación del servicio, el desarrollo de marcos regulatorios apropiados, la correcta valuación de los activos de las compañías, la realización de ciertas inversiones, la refinanciación de sus pasivos y el ordenamiento de sus estados contables. Ver, entre otros, Vickers y Yarrow (1991).

interpretación propia de los alcances del saneamiento de las empresas, reduciéndolo a la implementación de aquellas medidas que volvieran las ofertas más atractivas a los ojos del capital privado (Azpiazu, 2002).

El caso de Río Turbio no representa, en tal sentido, una excepción. Por el contrario, da cuenta de las prácticas extendidas en el país en materia de transferencia de activos estatales al sector privado.

2.1.- ¿Liberalismo de mercado o capitalismo prebendario?

Tres de los argumentos públicamente esgrimidos por los propulsores del liberalismo de mercado para avanzar en el vasto y acelerado programa de privatizaciones a nivel nacional han sido: la administración ineficiente de las empresas públicas por parte del Estado nacional; su directa responsabilidad en los crecientes déficit del sector público; y el necesario caudal de inversiones que necesitaban las “anquilosadas” empresas públicas. El fracaso del programa privatizador en el cumplimiento de tales metas ha sido largamente demostrado¹³.

2.1.1.- Descripción del contexto operativo emergente de la privatización

En lo que sigue, se resaltan aquellos elementos de la privatización del complejo carbonífero de Río Turbio que, desde su propio plexo normativo, contribuían con la configuración de un contexto operativo que, no sólo no posibilitaría el cumplimiento de los objetivos oficiales del programa; sino que, incluso, facilitaría la consolidación de lo que aquí se denomina “capitalismo prebendario”. En términos generales, el contexto operativo quedó definido de la siguiente forma:

Escaso aporte de capital para ingresar. Según las disposiciones del Pliego de Bases y Condiciones (PBC), el aporte de capital inicial, o lo que es lo mismo, el *costo de ingreso al negocio* fue relativamente bajo: \$/US\$ 9,5 millones, en concepto de constitución de la sociedad

¹³ Para un análisis pormenorizado sobre el grado de cumplimiento general y por sector de cada uno de estos objetivos explícitos del programa privatizador, consultar: Azpiazu (2002).

(\$/US\$ 12 mil), aportes no capitalizados (\$/US\$ 1,6 millones) y garantía (\$/US\$ 7,9 millones) (Balances de la empresa, 1994-2000¹⁴).

Importante subsidio estatal. La necesidad de involucrar un subsidio a cargo del Estado nacional, con asignación prioritaria al pago de cargas laborales, fue mencionada desde el Decreto 988/93 que habilitaba la concesión del complejo. De esta forma, la normativa subsiguiente no tuvo más que definir el monto de tal beneficio, el que fue fijado en una suma anual –de ejecución mensual- de \$/US\$ 22,5 millones (Decreto 979/94).

Débiles exigencias en términos de producción obligatoria. El PBC comprometió al consorcio responsable de la operación del complejo a producir, a partir del segundo año de la concesión, un total de 370 mil toneladas anuales de carbón depurado de calidad comercial. A su vez, el concesionario tenía la opción de auto fijarse nuevas metas en el marco de los planes anuales de gestión y operación que debía presentar, ante la autoridad de aplicación, en septiembre de cada año. Si se recuerda que, en 1965, la producción de YCF era de 541 mil toneladas de esas mismas características y que su promedio de ventas, entre 1972 y 1993, alcanzó las 428 mil toneladas –llegando incluso a registrar ventas anuales de 600 mil toneladas- se infiere hasta qué punto las “exigencias” en términos de producción fueron *concesiones* fácilmente alcanzables por el consorcio (Honorable Senado de la Nación, Proyecto de Resolución, 420-S-98: 652).

Programa mínimo obligatorio de inversiones. El plan empresario presentado en la oferta debía incluir un programa de inversiones físicas que contemplase tanto las inversiones mínimas obligatorias definidas en el PBC, como aquellas otras que el aspirante a la concesión considerase oportunas según su concepción técnico - económica de operación del complejo. Respecto de las primeras, el PBC estipuló que debían ser aquellas necesarias para alcanzar las cantidades y el cronograma de entregas de la producción definidos contractualmente. En este sentido, los

¹⁴ Se toma el período 1994/00 debido a que no fue posible acceder a los balances de YCRT SA correspondientes a los años 2001 y 2002 -año, éste último, en que YCRT SA se presentó en convocatoria de acreedores-.

aspirantes debían contemplar como “necesarias” ciertas inversiones –precisadas taxativamente- a realizar en la mina, la usina y en el puerto y muelle de Punta Loyola ¹⁵.

Mercado cautivo para su producción. A fines de la década del ochenta, la Central Térmica San Nicolás (CTSN), propiedad de la empresa estatal Agua y Energía Eléctrica (AyEE), era la mayor consumidora del carbón producido por YCF. De esta manera, las autoridades consideraron que la firma de un contrato de suministro entre ambas podría ser entendida como “*una unidad económica en beneficio público*” con el objetivo de “*contribuir con el proceso de privatizaciones y reestructuración de YCF y AyEE*” (Contrato de suministro de carbón, 1993: 15-20). Este contrato comprometía a la CTSN a comprar anualmente 370 mil toneladas del carbón mineral producido por YCF, a un precio de US\$ 68 por tonelada -ajustable anualmente según el índice de precios al por mayor de productos industriales de Estados Unidos-¹⁶. Puesto que ambas empresas estaban atravesando su proceso de privatización, el contrato establecía que tal acuerdo sería transferido a quienes finalmente operasen en forma privada el yacimiento y la central. Asimismo, fijaba para su duración un total de diez períodos anuales, a iniciarse a partir del momento en que la primera de ellas (YCF o AyEE) se privatizase. La vigencia de este contrato marca el carácter cautivo de la producción de YCRT SA: este consorcio contó con la colocación de la totalidad de su producción en la CTSN a un “precio base” que doblaba el precio internacional de 1994 (US\$ 32)¹⁷.

Inconsistente regulación de la posible prórroga de la concesión. El Decreto 988/93 fijó un plazo máximo de veinte años para la concesión integral del complejo. En esta línea, en el PBC se estipuló un plazo de diez años prorrogables automáticamente por otros diez años más, siempre que el concesionario hubiera cumplido con el contrato de concesión; y, una vez vencido ese

¹⁵ Ellas son: el montaje de una cinta transportadora en la mina 5; la instalación de un sistema de evacuación de cenizas en la usina; y la incorporación de sistemas de cargadores e inversiones complementarias en el puerto y muelle de Punta Loyola.

¹⁶ En el período 1994-2000 la variación de este índice (2%) ha elevado el precio de venta de la tonelada de carbón de YCRT SA a CTSN de US\$ 68 en 1994 hasta US\$ 74 en 2000 (elaboración propia sobre la base de: Contrato de suministro de carbón y US Department of Labor: www.bls.gov).

¹⁷ Se tomó como *proxy* de precio internacional al correspondiente al precio FOB de venta de la tonelada de carbón térmico exportada desde Estados Unidos a la Argentina (más un adicional del 7% en concepto de C&F). Para el período 1994-2000 este precio alcanzó un valor promedio de US\$ 38 (US Department of Energy, 1998 y 2000).

plazo, fuese capaz de constituir una garantía de US\$ 3 millones y comprometer una producción equivalente a las 300 mil toneladas anuales de carbón depurado. De no corroborarse estos supuestos, la prórroga del contrato pasaba a depender del acuerdo entre las partes¹⁸. Resulta llamativo que las exigencias para la renovación automática de la concesión integral de la licencia sean, en términos de garantía y, sobre todo en los compromisos de producción, menores a las exigidas en el contrato original.

De todo lo anterior, se desprende el contexto de privilegio en el que operó el consorcio YCRT SA. A su vez, si se tiene en cuenta que el decreto que habilitó la concesión preveía que el pliego incluyera *“la forma de hacer operativo un subsidio periódico como forma de saldar la diferencia entre ingresos por la operación del servicio y gastos operativos, para cubrir prioritariamente cargas laborales”*, se termina de corroborar la consolidación del referido “capitalismo prebendario”, en que una concesionaria de una empresa pública cuenta con garantía de rentabilidad en ausencia de todo riesgo empresario.

2.1.2.- Efectos del contexto operativo de privilegio sobre la operación del complejo

En el Cuadro N°1 y en el Gráfico N°1 -que se incluyen a continuación- se expone un conjunto de información que permite visualizar el alcance de las consideraciones que anteceden.

El primer dato relevante, que se desprende del Cuadro N°1, es el resultado divergente que tuvo para el Estado nacional y el consorcio privado la experiencia de operación concesionada del complejo. En este sentido, mientras el operador logró, en el acumulado del período, una rentabilidad sobre ingresos del 8% -lo que le proporcionó una masa acumulada de beneficios (1994-2000) de \$/US\$ 11,5 millones-, el Estado nacional erogó un total de \$/US\$ 144,4 millones en forma de subsidio. Este (des)balance, se agravaría si fuera posible consignar en el Cuadro N°1 no sólo las pérdidas económicas vinculadas con el estado de abandono en que fue entregado el yacimiento (y la empresa) al Estado nacional, luego de la rescisión de la concesión;

¹⁸ El PBC fijó tres condiciones que necesariamente debían acompañar el acuerdo de renovación. Ellas son: que la autoridad de aplicación lo considere conveniente; que el concesionario haya dado cumplimiento a las responsabilidades emergentes de los contratos previos y, por último, que se haya corroborado un mejoramiento en el aprovechamiento de los bienes y recursos afectados a la ejecución del contrato.

sino también las pérdidas sociales sufridas por la comunidad de la cuenca de Río Turbio producto de la privatización.

	1994*	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1994-2000	%
Ingresos**	8.411.872	23.351.459	21.379.280	22.937.608	18.890.342	27.681.929	18.675.436	141.327.926	100%
Ventas CTSN	7.020.253	16.878.831	17.078.550	16.254.804	15.169.444	24.002.399	12.605.199	109.009.479	77%
Otras ventas***	1.391.619	6.472.628	3.354.039	6.009.717	2.908.136	1.870.985	4.070.066	26.077.190	18%
Otros ingresos	0	0	946.691	673.087	812.762	1.808.545	2.000.171	6.241.256	4%
Costos	22.892.137	47.541.151	41.912.859	39.399.830	34.804.454	48.384.928	39.248.859	274.184.218	100%
Personal****	10.688.125	25.566.522	21.198.123	23.763.381	17.159.465	17.839.198	18.263.462	134.478.276	49%
Inversión*****	45.826	11.220.928	-3.122.143	-1.908.603	444.102	3.796.060	-363.740	10.112.430	4%
Locación de servicios*****	1.818.246	6.973.661	7.759.783	7.189.700	8.493.473	11.070.063	7.090.428	50.395.354	18%
Otros costos	10.339.940	3.780.040	16.077.096	10.355.352	8.707.414	15.679.607	14.258.709	79.198.158	29%
Resultado operativo	-14.480.265	-24.189.692	-20.533.579	-16.462.222	-15.914.112	-20.702.999	-20.573.423	-132.856.292	
Subsidio estatal	9.375.000	22.500.000	22.500.000	22.500.000	22.500.000	22.500.000	22.500.000	144.375.000	
Resultado final	-5.105.265	-1.689.692	1.966.421	6.037.778	6.585.888	1.797.001	1.926.577	11.518.708	
Rentabilidad s/ ingresos	-61%	-7%	9%	26%	35%	6%	10%	8%	

Cuadro N°1. Estado de resultados YCRT SA, 1994-2000 (en pesos/dólares y porcentajes)

* Debido a que YCRT SA comenzó a operar en el mes de julio, este dato corresponde al segundo semestre del año.

** Este dato se obtuvo restando el monto anual en concepto de subsidio estatal (que se presenta por separado) a los ingresos totales declarados en el balance de la empresa.

*** Incluye ingresos por venta de servicios portuarios y de electricidad e ingresos por venta minorista de carbón -usina de Río Turbio, terceros y suministros no especificados-. En forma acumulada, en el período 1994-2000, las ventas de carbón minorista representaron el 23% del total de toneladas vendidas por YCRT SA. En la serie 1995-2000, los balances de la firma no permiten diferenciar estos tres tipos de ingresos, razón por la cual se los incluye en forma genérica bajo el concepto de "otras ventas".

**** Incluye: salarios, contribuciones a la seguridad social y gastos en medicina preventiva. Excluye indemnizaciones.

***** A falta de un dato más preciso, se considera como inversión la variación interanual en los bienes de uso según se consigna en el balance de la empresa. El 95% de los bienes de uso dados de alta en el período 1994-2000 corresponden a maquinarias e instalaciones.

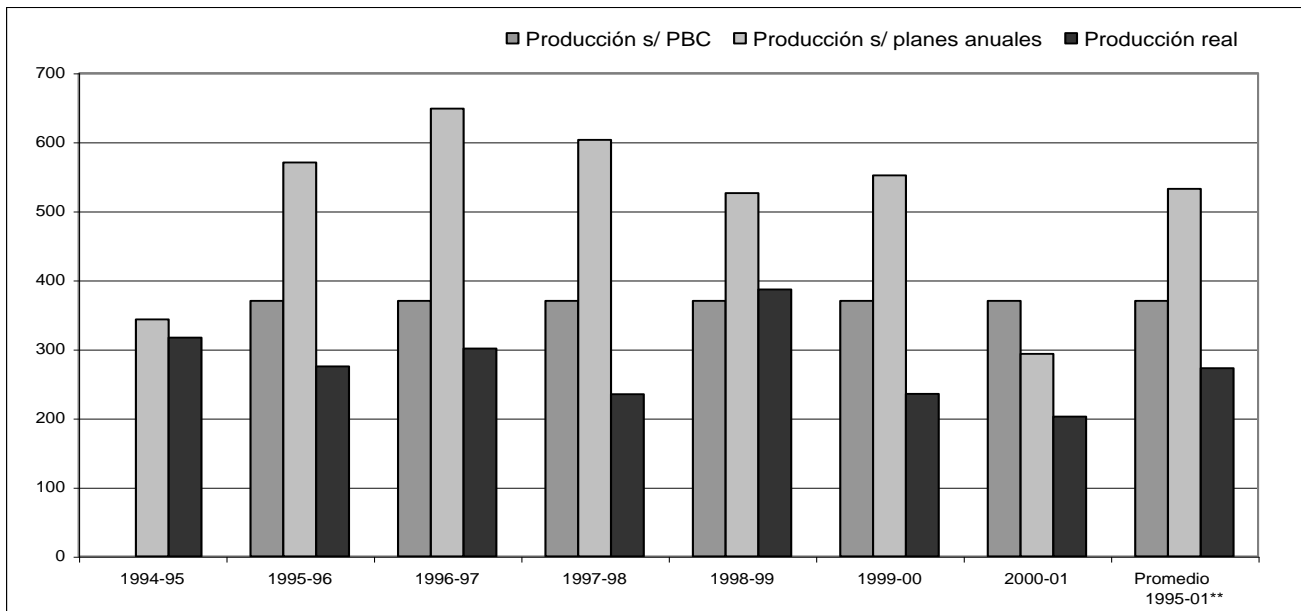
***** Incluye, entre otros, el costo de fletes y acarreos -cuya evolución fue relativamente estable durante el período-.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Balances de YCRT SA 1994-2000.

Para contextualizar el elevado margen de rentabilidad alcanzado por el concesionario, resulta útil establecer una comparación entre aquella obtenida por YCRT SA y la alcanzada por la cúpula empresaria del país en el período 1994-2000. En este sentido, se corrobora que la empresa supera ampliamente el 4% de utilidad promedio sobre ventas que lograron las doscientas empresas más grandes del país; así como, simultáneamente, se acerca al promedio de 10% que obtuvieron las empresas privatizadas que forman parte de la cúpula –que fueron, por lejos, el segmento de mayor rentabilidad dentro del universo de las grandes firmas de la economía nacional- (Azpiazu, 2002:114).

En segundo lugar, debe llamarse la atención sobre el rol determinante que asumió el subsidio del Estado nacional en el estado de resultados de YCRT SA. Tal como se desprende del Cuadro N°1, fue el monto anual de este subsidio aquello que le permitió al consorcio obtener resultados finales positivos desde 1996 en adelante, aun frente a resultados operativos negativos para la totalidad del período. En este sentido, en el acumulado del período, el subsidio estatal posibilitó que el consorcio superase un resultado operativo negativo de \$/US\$ 132,9 millones y consolide, en su lugar, un resultado final positivo de \$/US\$ 11,5 millones.

Gráfico N°1. Producción depurada de carbón comercial según PBC, planes anuales de gestión y operación y volúmenes reales, 1994-2000* (en miles de toneladas)



* La información se expone por año contractual, que se extiende de julio a junio de cada año calendario.

** Para el cálculo del promedio se toma como base el período 1995-01 porque el PBC no estipuló umbral mínimo de producción para el primer ejercicio anual de la empresa.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Informe AGN, 2002:31-32.

En tercer término, no puede dejar de mencionarse el incumplimiento por parte del concesionario de los compromisos –de por sí débiles- en materia de producción de carbón (Gráfico N° 1). En este sentido, el consorcio no cumplió más que en el período 1998-1999 –en el que su producción fue de 387 mil toneladas- el mínimo de 370 mil fijado en el PBC. En su lugar, para el período 1994-2001, alcanzó una producción acumulada de 1,9 millones de toneladas, cuando el acumulado según el PBC debía ser, al menos, de 2,2 millones y el auto fijado en los planes anuales de gestión y operación, de 3,5 millones. Esta situación importó desvíos promedios de la producción real respecto de la pauta según el PBC y de la fijada en los planes anuales del 26%

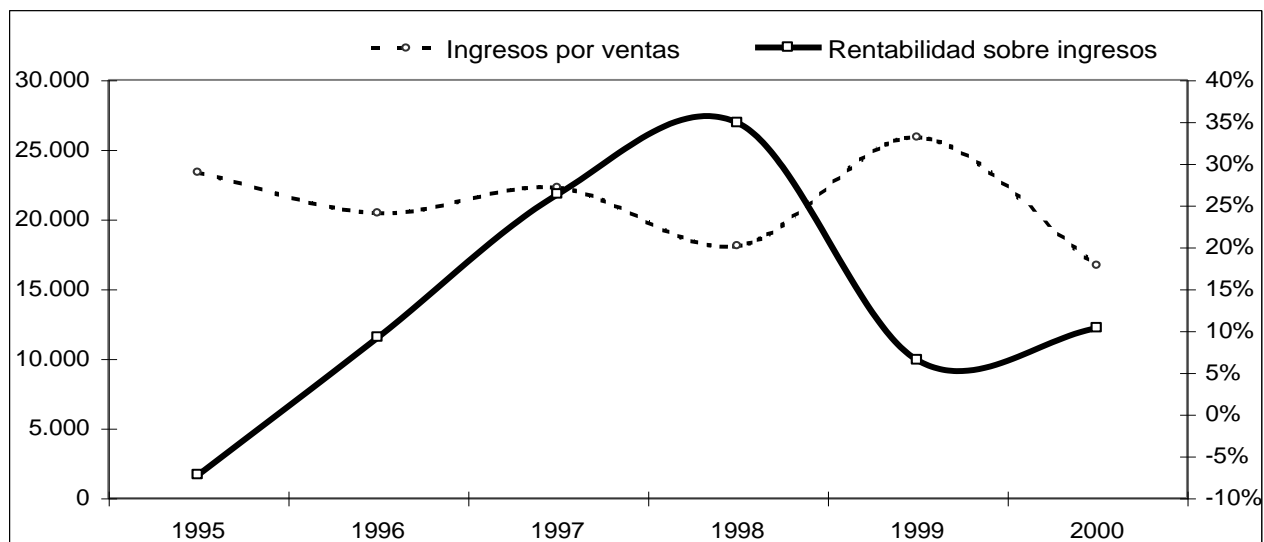
y 41%, respectivamente. Como se verá a en el apartado 2.2, los escasos márgenes de inversión ejecutados por el consorcio contribuyen a explicar la amplitud de estos desvíos.

En síntesis, debe notarse que la empresa logró una rentabilidad sobre ingresos del 8% en el marco de bajísimos niveles de producción. En este sentido, se abre el siguiente interrogante: ¿en dónde residió el negocio –entiéndase bien, la justa retribución a la inversión de capital- de la operación privada del complejo de Río Turbio? En la siguiente sección, se presentan algunas hipótesis en este sentido.

2.2.- ¿Inversión productiva o flexibilización laboral?

El análisis precedente permite afirmar que el plexo normativo de la privatización no le generó a la empresa los incentivos suficientes como para que el aumento de los ingresos por ventas de carbón –o, lo que es lo mismo, de la producción del mineral- sea su negocio principal. Esto último, se corrobora a través de la comparación entre el Cuadro N°1 y el Gráfico N°1, que permite inferir la ausencia de correlación entre el resultado final de los balances anuales y los datos sobre producción de carbón. A modo de ejemplo, en los años 1997 y 1998, YCRT SA obtuvo ganancias por valores de \$/US\$ 6,0 y 6,6 millones, respectivamente, con una de las menores producciones del período (235 mil toneladas). Por su parte, la falta de correspondencia entre la rentabilidad sobre ingresos de la empresa y sus ingresos por ventas puede corroborarse en el siguiente gráfico (N°2).

Gráfico N°2. Ingresos por ventas y rentabilidad sobre ingresos, 1995-2000 (en miles de pesos/dólares y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Balances YCRT SA 1994-2000.

De lo anterior se deriva, casi linealmente, la *estrategia* más razonable a desarrollar por el consorcio privado responsable de la operación del complejo: reestructuración de la empresa sobre la base de la disminución de la estructura de costos -en desmedro de la inversión en tecnología- e internalización del subsidio. Esto es así puesto que el diferencial entre todo aquello que se pudiese ahorrar (“eficientizar”) y el subsidio del Estado nacional -que, por contrato, se percibiría durante toda la concesión- podría ser “legítimamente” apropiado por la concesionaria.

A continuación, se comentan dos de los emergentes directos de la estrategia implementada por la empresa. Ellos son las bajas tasas de inversión (no productiva) y la modificación de las relaciones laborales y comunitarias (flexibilización laboral)¹⁹.

2.2.1.- Propensión inversora de YCRT SA

La lectura del Cuadro N°1 de la sección anterior certifica los escasos niveles de inversión del consorcio durante toda su gestión. De esta forma, contribuye a corroborar sus incumplimientos respecto de lo pautado en el PBC como inversiones mínimas obligatorias; así como su alejamiento del plan de inversiones físicas incluido en el plan empresarial presentado en la oferta.

¹⁹ A la luz de esta estrategia, llama la atención la presencia de una federación de sindicatos (FATLyF) en el consorcio responsable de la operación del complejo. En este sentido, se presume la posible intención del resto de sus socios de cooptar “desde adentro” a los representantes de los trabajadores.

Queda visto, entonces, hasta qué punto el consorcio YCRT SA estuvo dispuesto a extremar su estrategia de reestructuración de la empresa sobre la base de la disminución de los costos. En otras palabras, como en muchas otras privatizaciones (Obras Sanitarias de la Nación, Correo Argentino, servicios aeroportuarios) se trató de una “oferta oportunista” de forma de ingresar al “negocio”, para después incumplir o intentar renegociar lo acordado.

A falta de mejor información disponible, la relación entre los montos de inversión y los ingresos de una firma constituye una buena medida de su “propensión inversora”. A este efecto, resulta útil resaltar que la inversión acumulada por YCRT SA en el período 1994-2000 (\$/US\$ 10,1 millones) representó apenas el 7% de sus ingresos (\$/US\$ 141,3 millones), mientras que este indicador ascendió al 13% para el conjunto de las quinientas empresas más grandes de la Argentina –entre las que quedan incluidas la mayoría de las empresas privatizadas (INDEC, varios números)-. Asimismo, en el caso del complejo de Río Turbio, debido a que el total de ingresos por subsidio estatal en el acumulado del período (\$/US\$ 144,4 millones) superó en US\$ 3 millones a los ingresos de la empresa, resulta útil establecer una comparación entre el valor del subsidio recibido y su inversión acumulada. Al respecto, se corrobora que la inversión de YCRT SA representó tan sólo el 7% del monto total que recibió como subsidio. Por último, la baja “propensión a la inversión” del consorcio se vislumbra en que su volumen de inversión acumulada representó, solamente, el 4% de sus costos totales (\$/US\$ 274,2 millones) y el 4% de sus ingresos -incluido el subsidio estatal- (\$/US\$ 285,7 millones).

Habiendo involucrado tan escasos márgenes de inversión, el consorcio incurrió en pronunciados incumplimientos respecto de los compromisos definidos contractualmente. En este sentido, no solo incumplió el programa mínimo obligatorio definido en el PBC; sino que, también, se alejó -sin la correspondiente autorización de la autoridad de aplicación- de los compromisos de inversión por él sugeridos en el ambicioso plan empresarial presentado en la oferta y en los sucesivos planes anuales de gestión y operación. Respecto de las inversiones mínimas obligatorias, si bien

cumplió algunos de los compromisos de Punta Loyola, no avanzó en las inversiones pautadas para la mina y la usina (Informe AGN, 2002: 25-30 y CFRT, Nota C 012/01)²⁰.

2.2.2.- Modificación de las relaciones laborales y comunitarias

Tal como se desprende de la lectura del Cuadro N°1, el gasto en personal representó, en el acumulado del período, el 49% de los costos totales de la empresa. Esto explica por qué su disminución adquirió especial relevancia dentro de la estrategia del consorcio; más aún cuando la posibilidad de aumentar la internalización del subsidio dependía, por su asignación prioritaria al pago de cargas laborales, de la disminución del costo laboral.

Bajo la lógica de la “eficientización” de la empresa vía flexibilización laboral, el consorcio YCRT SA implementó una multiplicidad de políticas que, en forma conjunta, contribuyeron con la reestructuración de las relaciones laborales y comunitarias. El cuadro que sigue (N°2) es de suma utilidad para analizar los efectos generados por tales políticas.

Cuadro N°2. Personal afectado a la explotación del complejo carbonífero de Río Turbio y salario

	Personal**							Salario medio anual***	
	YCRT SA		Otros	Total complejo Río Turbio	YCRT SA		Otros		
	Estable	Incorporado	Tercerizado		% (1)	% (2)	% (3)		
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1) +(2) +(3)	(1) / (4)	(2) / (4)	(3) / (4)	\$	1995=100
1994	1.290	0	0	1.290	100%	0%	0%		
1995	1.195	15	0	1.210	99%	1%	0%	21.129	100
1996	1.092	145	40	1.277	86%	11%	3%	16.600	79
1997	1.001	146	14	1.161	86%	13%	1%	20.468	97
1998	967	201	76	1.244	78%	16%	6%	13.794	65
1999	921	178	146	1.245	74%	14%	12%	14.329	68
2000	889	107	255	1.251	71%	9%	20%	14.599	69

medio, 1994-2000* (en valores absolutos, porcentajes, \$ e índice 1995=100)

* Datos correspondientes al 1 de julio de cada año.

²⁰ Como ya fue mencionado en el apartado 2.1.1, las pautas de inversión estaban ligadas a las exigencias en términos de producción. De esta forma, el incumplimiento de una de ellas –en este caso la inversión- repercutiría sobre la otra –la producción-. Esto fue así a lo largo de todo el periodo de operación privada del complejo.

** Se denomina “personal estable” a aquél que fue transferido por YCF a YCRT SA en el momento en que el consorcio se hizo cargo de la concesión. El “personal incorporado” es el que YCRT SA contrató en forma directa durante su gestión. El “personal tercerizado” es aquél que, aunque afectado a la explotación del complejo, depende formalmente de las empresas contratistas de YCRT SA.

*** Se toma 1995 como año base para el cálculo del salario medio anual porque los datos de 1994 corresponden a un solo semestre.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Balances YCRT SA 1994-2000 y Honorable Senado de la Nación, Proyecto de Comunicación, 1546-S-00 y 0584-PE-01:437.

Expulsión de trabajadores. Esta estrategia comenzó en el marco de las políticas de “saneamiento” de la empresa conducidas desde el Estado nacional y bajo la generalizada modalidad del retiro “voluntario”. En los años previos a la transferencia (a partir de 1992), el Estado nacional gestionó el retiro de 1.710 agentes, de forma que, en 1994, YCF transfirió un total de 1.290 trabajadores al consorcio YCRT SA (Cuadro N°2 y Luque et al., 2003:126). Esta tendencia, continuó –aunque en menor escala- durante la gestión privada de la mina; de forma que, en el año 2000, la dotación de personal estable era un 31% menor que al inicio de la concesión (889 agentes)²¹.

Cambio en la estructura de la planta de personal (e inestabilidad laboral). El grueso de la estrategia en términos de disminución del costo laboral se concentró –además de en la expulsión neta de trabajadores- en el cambio en la composición de la planta de personal. El Cuadro N°2, muestra un aumento del personal tercerizado en otras empresas en detrimento del personal estable transferido desde YCF²². En este sentido, se corrobora que éste último pasó de representar la totalidad del empleo en 1994 a explicar exclusivamente el 71% en el año 2000.

²¹ Pese a haber despedido 401 agentes de la planta estable (transferida desde YCF), el prestador no superó el porcentaje de desvinculaciones permitido por las (permisivas) disposiciones del PBC (Informe AGN, 2002: 39).

²² El aumento del personal tercerizado fue posible, en parte, por el sostenido aumento de la tercerización de actividades de producción y servicios que, progresivamente, tendió a la subcontratación de mano de obra propia de la empresa y de ex agentes (Salvia, 1997b). Esto puede corroborarse en el rubro “locación de servicios” del Cuadro N°1, en donde este costo crece desde \$/US\$ 7 millones en 1995 al pico de \$/US\$ 11,1 millones en 1999.

Como contrapartida, en idéntico período, la representación del personal tercerizado pasó a implicar un 20% del total. Esta importante modificación de la composición de la estructura de personal importó enormes pérdidas para los trabajadores en términos de monto salarial, obra social y derechos de afiliación (Salvia, 1997a y Vidal, 1998). Asimismo, contribuyó a aumentar los márgenes de inestabilidad laboral para el personal incorporado y tercerizado.

Explotación de la mano de obra. Una de las primeras medidas tomadas por la dirección de la empresa fue el desconocimiento de la representatividad sindical de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y de la vigencia del convenio colectivo de trabajo 3/75 ATE – YCF (Vidal, 1998:8). Esto posibilitó -tal como surge de un informe elaborado, en abril de 2001, por la Dirección Nacional de Inspección Federal del Trabajo- inéditos márgenes de explotación. En este sentido, se corroboró: exceso de la jornada diaria, hasta 16 horas de trabajo ininterrumpido; falta de goce de descanso semanal, a punto tal de elevarse a 25 días consecutivos sin descanso alguno; falta de pausa de 12 horas entre el cese de una jornada y el comienzo de la siguiente; 19 meses de mora en la contratación del Seguro de Accidentes del Trabajo para los empleados de la firma y falta de inversión en seguridad e higiene (entre otros, suspensión de los exámenes de salud anuales) (Informe AGN, 2002).

Disminución de salarios directos e indirectos. Entre 1985 y 1993 la remuneración media de los trabajadores de YCF cayó un 50%, contra un 20% de la media nacional (Muñoz y Salvia, 1996; citado en Vidal, 1998: 7). Esta tendencia a la baja se mantuvo durante los años de operación privada del complejo. Según se corrobora en el Cuadro N°2, el salario medio anual del año 2000 representó un 69% de su equivalente de 1995. Esto implicó un descenso medio anual del salario de \$6.530 y una tasa de decrecimiento del orden del 31%. La combinación de bajas en el salario nominal con fuertes disminuciones de los salarios indirectos históricamente provistos

por la empresa²³, implicó importantes alteraciones en las estrategias familiares de vida de quienes todavía tenían la “suerte” de no haber perdido el empleo (Salvia, 1997a y Vidal, 1998).

Relocalización de trabajadores dentro de la estructura de la empresa. Este proceso implicó la ruptura de acuerdos históricos e implícitos de la distribución del trabajo en la empresa. Durante los años de operatoria pública del yacimiento existía un acuerdo entre la empresa y los trabajadores por medio del cual eran los más jóvenes quienes desarrollaban las tareas más riesgosas y exigentes en el interior de la mina, concentrando las tareas en superficie sobre los trabajadores de mayor edad. Con la llegada de YCRT SA al complejo carbonífero, este acuerdo fue incumplido. Rápidamente comenzaron las reasignaciones de personal desconociendo los saberes previos de los trabajadores (esto en muchos casos funcionó como paso previo y obligado hacia a la aceptación del retiro) y la desatención de la distribución generacional del trabajo entre los mineros (Salvia et al., s/d:13).

2.2.3.- Efectos de la estrategia de operación de la empresa: disminución de la estructura de costos e internalización del subsidio

Luego de la implementación del paquete de políticas que antecede –y tal como surge del Cuadro N°1- la empresa logró disminuir el costo en personal en un 29% entre los años 1995 (\$/US\$ 25,6 millones) y 2000 (\$/US\$ 18,3 millones). Asimismo, mantuvo a lo largo del período una baja “propensión a la inversión” que, en conjunto con la disminución del costo laboral y la flexibilización de las condiciones de trabajo, le permitió consolidar su dinámica de acumulación del capital vía disminución de costos e internalización del subsidio.

2.3.- ¿Regulación pública o descontrol regulatorio?

Este interrogante se puede responder desde dos puntos de vista complementarios. Por un lado, con la mirada puesta en el *régimen de regulación*. Es decir, en la normativa que define a los actores de la regulación y, paralelamente, les asigna sus respectivas funciones y atribuciones. De

²³ Por la simbiosis empresa / Estado que caracteriza a las formaciones de enclave, YCF tuvo históricamente a su cargo una muy amplia y costosa prestación de servicios públicos y comunitarios (Barbosa, 1988:58).

esta forma, se intenta sistematizar aquello que está y no está regulado en materia de seguimiento, evaluación y control de la operatoria de servicios públicos concesionados. Por el otro lado, puede estudiarse el campo regulatorio utilizando como guía aquello que efectivamente se ha hecho -por acción u omisión- en materia de regulación y control; es decir la *práctica regulatoria*. En esta instancia, entra en juego la verdadera utilización, por parte de los actores del régimen de regulación, de las potencialidades de intervención pública que surgen de la normativa. En la experiencia privatizadora argentina, ambos puntos de vista -con limitadas excepciones- se caracterizaron por su carácter residual (López, 2002). Río Turbio no fue la excepción.

2.3.1.- Régimen de regulación

A continuación se describe brevemente el régimen de regulación de la concesión del complejo carbonífero de Río Turbio. Por razones de espacio, se toman en cuenta exclusivamente los actores regulatorios específicos de esta privatización: autoridad de aplicación y ente de control²⁴. Asimismo, se describen aspectos generales de la normativa que dio origen y reguló la operación privada del complejo.

Los actores específicos en materia de regulación y control surgen del Decreto 988/93 que habilitó su concesión. En esta norma, se designó al Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos como autoridad de aplicación y a la Secretaría de Energía como su principal organismo de apoyo. Se les asignó la responsabilidad por la definición de la política sectorial, la conducción del proceso de licitación y -una vez que YCF fuese entregada en concesión- la asunción de las funciones de regulación y control. En este último sentido, el Ministerio de Economía creó la Comisión Fiscalizadora de Río Turbio (CFRT) como ente de control específico responsable del seguimiento, evaluación y control de la operatoria privada del complejo (Resolución 163/95).

²⁴ Los “actores no específicos” –esto es, que se encuentran afectados tanto a ésta como a cualquier otra privatización- son: el Congreso de la Nación, a través de varias comisiones bicamerales específicas; la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación y el Defensor del Pueblo de la Nación.

Asimismo, definió que su composición sería colegiada, contando con un representante por la Secretaría de Energía, otro por la provincia de Santa Cruz y un tercero por la empresa YCF.

La concesión del complejo carbonífero dio cuenta de importantes debilidades en términos de la normativa de regulación y control. Ellas son:

Privatización por decreto. Tal como sucedió en la casi totalidad de los sectores privatizados durante la década del noventa –con excepción del gas natural por redes y el sector eléctrico-, la entrega en concesión de la operación de la única empresa productora de carbón mineral del país fue realizada por decreto del PEN; y no por medio de la sanción de una ley del Congreso de la Nación. No se ahondará sobre las desventajas asociadas a este tipo de prácticas debido a que han sido largamente estudiadas por la literatura en esta materia (Thwaites Rey y López, 2003; Azpiazu y Schorr, 2001; y Oszlak et al., 2000). Simplemente, se resalta la “inseguridad jurídica” en que quedan situados el Estado nacional, los usuarios y consumidores y la población en su conjunto frente a la entrega en concesión de activos públicos de propiedad estatal por medio de normas inherentemente inestables –como son los decretos del PEN, cuya modificación depende, en último término, de una sola voluntad.

Creación tardía del ente de control. Una importante debilidad que acompañó al proceso de privatización del complejo carbonífero –tanto como a buena parte de los restantes sectores privatizados- fue la creación del ente de control con posterioridad a la transferencia de los activos al sector privado. Esto fue así, aun contraviniendo la extensa literatura en la materia que aboga por un orden inverso entre el proceso de creación del ente y el inicio de la concesión. En este sentido, la secuencia lógica y razonable sería la formulación de los marcos reguladores en los que se debería encuadrar la operatoria privada de la concesión, la constitución de los entes de control con misiones y funciones acordes a tales marcos; y, recién allí, la transferencia de los activos públicos al consorcio elegido para la prestación privada del servicio (Azpiazu, 2002:88). El desfase temporal corroborado en el caso de Río Turbio constituye una irregularidad y conlleva -

por tanto- enormes riesgos para el concedente y el público en general. Uno de ellos es la consolidación, durante el tiempo en que el concesionario opera en ausencia de control estatal, de “derechos adquiridos” en términos del cumplimiento (e interpretación) de la normativa vigente que serán difíciles de revertir, en beneficio público, una vez creado el ente de control.

Institucionalidad regulatoria residual. Al margen de la escasa importancia asignada a la formulación de una política regulatoria en el marco del programa privatizador (Azpiazu, 1998), el hecho de que la concesión del complejo carbonífero se haya formalizado a través de un decreto – se estima- pudo haber contribuido con la expresa desatención de los aspectos vinculados con la regulación y el control. En este sentido –y más allá de las formulaciones que se presentan a continuación– la normativa no ha definido, para la CFRT, más que aspectos generales en términos de misión, funciones, atribuciones, dotación de recursos y vinculación con la autoridad de aplicación.

En línea con las disposiciones del Decreto 988/93 y del PBC, la Resolución 163/95 le asignó a la CFRT las siguientes funciones: *analizar* y *expedirse* sobre todo informe y/o documentación elevado a la autoridad de aplicación, por parte del concesionario y/o cualquier organismo estatal; *controlar* en forma directa e *informar* a la autoridad de aplicación respecto del cumplimiento del concesionario de sus compromisos contractuales; y *proponer* a la autoridad de aplicación toda medida o curso de acción que considere conveniente para el mejor cumplimiento de los objetivos de la concesión.

En la medida de su dependencia funcional de la Secretaría de Energía y de las limitadas funciones y atribuciones que le asignó el PBC, la CFRT contó con un mínimo margen de autonomía respecto de la autoridad de aplicación. De esta forma, la falta de atribuciones efectivas de resolución en manos de esta comisión la convirtieron, más que en un verdadero ente de control, en un cuerpo técnico al servicio directo de las demandas de auditorías e informes de la autoridad de aplicación.

Por último, se recuperan otros dos elementos del plexo normativo que pudieron haber contribuido con el limitado margen de maniobra de la CFRT. Por un lado, la escasa dotación de recursos económicos, humanos y técnicos que se le asignó (Informe AGN, 2002: 18). Por el otro, un importante error de diseño del PBC que no previó el uso de multas y/o sanciones como práctica disuasoria de nuevos incumplimientos y alternativa a la rescisión del contrato.

2.3.2.- Práctica regulatoria

Una vez especificadas las debilidades normativas del régimen de regulación es posible avanzar hacia el estudio de la práctica regulatoria efectiva en el marco de tal plexo normativo. En este sentido –y, más allá de la creación tardía de la CFRT, sus limitados recursos económicos y humanos; y su escasa autonomía y capacidad de resolución- se evidenció durante el período, salvo contadas excepciones hacia el final de la década, una ausencia total de voluntad política en materia de regulación y control²⁵. Entre las principales falencias detectadas en la práctica regulatoria, se destacan las siguientes:

Ausencia de controles sistemáticos. La CFRT no realizó controles periódicos sobre el cumplimiento por parte de la empresa de sus obligaciones contractuales. Esta falencia permitió severos incumplimientos de los compromisos asumidos por la concesionaria, ante la pasividad de la CFRT y la autoridad de aplicación. Al margen de aquellos que ya fueron mencionados a lo largo de este trabajo, se corroboraron faltas e incumplimientos en los siguientes aspectos: respeto de cuidados ambientales, mantenimiento actualizado del inventario de bienes, estado operativo de maquinarias y bienes, patrimonio neto mínimo exigido, plan de desarrollo minero y aspectos parciales del plan empresario incluido en la oferta y de los planes anuales de gestión y operación (Informe AGN, 2002).

²⁵ La composición inicial de la comisión fue: Lic. Diego F. Guichon y Dr. Julio A. R. Giovanni (Secretaría de Energía), Dr. Eduardo W. Cortez y Dr. Gerardo Remis (YCF) e Ing. Daniel Cameron (provincia de Santa Cruz.) A lo largo de los ocho años que duró su actuación su composición se mantuvo mayormente estable (sobre todo hasta julio de 1997). Sin embargo, el único miembro que formó parte ininterrumpida del cuerpo hasta su disolución fue el actual Secretario de Energía de la Nación, Daniel Cameron (Nota 229/01:8 -11).

Inactividad frente a denuncias contra YCRT SA. La CFRT y la autoridad de aplicación se mantuvieron inactivas frente a denuncias de otras instituciones involucradas en la regulación y el control. Entre los informes desoídos, se destacan aquellos elevados por la Dirección Provincial de Minería (1997 y 1999), el Poder Legislativo Nacional (diversos proyectos de comunicación, declaración y resolución desde el inicio de la concesión hasta la actualidad) y la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo (2001).

Pago del subsidio. Aun frente a los incumplimientos en que incurrió la concesionaria desde el inicio de la operación privada, la CFRT aconsejó en forma sistemática a la autoridad de aplicación, el pago en término del subsidio al consorcio YCRT SA. Debido a que la CFRT carecía de atribuciones punitivas, este consejo adquirió un valor simbólico adicional al monetario (de por sí, muy elevado). Esto fue así puesto que la amenaza de suspender el pago del subsidio era una de las pocas herramientas de negociación, en manos del Estado nacional, con posibilidad de modificar, en beneficio público, el comportamiento del operador.

Luego de seis años de inactividad manifiesta, en el marco del cambio de coyuntura a nivel nacional (1999) y luego del accidente ocurrido en Río Turbio a raíz de la caída de una pileta de lodo con altísimo poder contaminante (2000), la CFRT -motorizada por la Secretaría de Energía y Minería- comenzó a desarrollar cierta actividad²⁶. El plan de acción propuesto para revitalizar el control del Estado sobre la operación privada del complejo quedó trunco, como tantos otros proyectos del gobierno de la Alianza. Pese a esto, la documentación generada por la CFRT durante aquellos años sentó precedente –junto con el Informe de la AGN (2002)- capaz de avalar la decisión del gobierno nacional, en junio de 2002, de rescindir la concesión, ejecutar la garantía e intervenir el complejo (Decreto 1034/02).

²⁶ Con el Dr. De la Rúa en la presidencia de la República, llegó a la Secretaría de Energía y Minería la Lic. Débora Giorgi, quien inició un nuevo proceso en relación con la débil actuación que venía registrando la CFRT desde su creación.

3.- REFLEXIONES FINALES

El estudio precedente sugiere algunas reflexiones. Sin embargo, antes de explorarlas, se presentará una breve síntesis de los patrones identificados en la sección previa en términos del proceso de privatización del complejo carbonífero de Río Turbio. Como se dijo, estos patrones se corroboraron –en grados variables y con particularidades según los casos- en el resto del programa privatizador de los noventa. Ellos son:

Contextos operativos de privilegio. El otorgamiento de licencias de gestión renovables, acompañadas de elevadas tarifas (en este caso, precios de venta de la producción), mercados cautivos y subsidio estatal. Es decir, la configuración de contextos operativos de muy bajo –sino nulo- riesgo empresarial y rentabilidad garantizada.

Ausencia de inversión en tecnología. Aumento de la productividad empresarial sobre la base del incremento de los márgenes de explotación de los trabajadores y –cuando correspondiere- internalización de subsidios estatales; en lugar de por medio del aumento de la “propensión inversora” orientada a la innovación tecnológica y a la acumulación de ganancias “virtuosas de productividad”.

Débil institucionalidad regulatoria. Vacíos regulatorios inadmisibles frente al carácter estratégico de los bienes y/o servicios concesionados (en el caso del carbón mineral por su carácter no renovable); y, en parte, como consecuencia de ello, importantes falencias por parte de las autoridades de aplicación y los entes de control en el cumplimiento de sus funciones de regulación y control. Esto es, la constitución de un régimen de regulación funcional a los intereses de los prestadores; quienes, desde su llegada al negocio, lograron hacer zanjar en su favor las escasas –y confusas- regulaciones existentes.

Teniendo como referencia el programa privatizador en su conjunto, este trabajo se propuso, específicamente, intentar dilucidar la relación existente entre el contexto operativo surgido de la

privatización de YCF, la estrategia de gestión desarrollada por el consorcio YCRT SA, la opción del gobierno nacional por la explotación del yacimiento luego de la rescisión del contrato de concesión y el trágico accidente que, finalmente, paralizó –al menos temporariamente– la explotación del complejo.

El plexo normativo de la concesión integral del complejo carbonífero no resolvió, ni a corto ni a largo plazo, el problema central que aqueja, desde hace décadas, al sector: su inviabilidad económica en ausencia de una política energética que incluya al carbón dentro de la matriz nacional y que –por tanto- permita resolver los “cuellos de botella” históricos de YCF. Peor aún, diseñó un contexto operativo que, a todas luces, incentivó al consorcio privado a implementar una estrategia contraria al interés público -en términos del (no) desarrollo de largo plazo del sector-; y en detrimento de los intereses de la comunidad de la cuenca de Río Turbio -por la incitación de la normativa a la internalización del subsidio vía disminución del costo laboral-.

El hecho de que la encrucijada “explotación del yacimiento vs. mantenimiento en condiciones óptimas” a la que se enfrentó el Estado nacional luego de la rescisión del contrato, fuese resuelta -una vez más- por la dependencia de la comunidad de la cuenca de la actividad productiva de la empresa, evidencia hasta qué punto estuvo ausente en la privatización de YCF la formulación de una política integral para el sector energético, capaz de otorgarle un sentido económico de largo plazo a la empresa estatal. En su lugar, la estrategia privatizadora del complejo no hizo más que dilatar la crisis latente del sector hasta que finalizase el contrato de suministro con la CTSN (solución paliativa a los problemas de comercialización de YCF) y el contrato de concesión integral con YCRT SA.

Hacia enero de 2001, empezaba a resquebrajarse la estrategia dilatoria de la privatización. En ese momento, la CFRT -pese a haber corroborado “*faltas de cumplimiento contractual suficientes para suspender el pago del subsidio*”- recomendó a la Secretaría de Energía y Minería dar curso favorable a su pago por considerar que “*la suspensión del mismo debido a incumplimientos de*

naturaleza diferente a la salarial podría traer aparejado atrasos en el pago de salarios con el consecuente conflicto laboral y social, y probablemente, la necesidad de pasar inmediatamente a la rescisión del contrato, entendiendo que la autoridad de aplicación y el Estado nacional aún no están preparados para enfrentar una situación de esta naturaleza” (CFRT, Memorando 08/01, citado en Informe AGN, 2002:35). Finalmente, en el marco de la debacle de la convertibilidad y frente a las manifiestas irregularidades del consorcio en la administración del complejo, el Estado nacional anunció la suspensión del subsidio. Esto ocasionó –pesificación mediante- el progresivo desinterés del consorcio en la empresa, su decisión de presentarse en convocatoria de acreedores y la posterior rescisión del contrato (Clarín 17-06-2004). El Estado nacional, aun no estando “preparado”, se hizo cargo de la operación del complejo.

La pregunta que se impone es la siguiente: ¿estará, alguna vez, el Estado nacional preparado para diseñar una política energética integral que incorpore al carbón mineral? El proyecto del PEN de creación de ENARSA –recientemente aprobado por el Congreso de la Nación- incluye a los minerales sólidos en el campo de incumbencia de la naciente empresa estatal. Ojalá sea éste, un primer paso en materia de consolidación de la independencia energética y diversificación de la matriz nacional.

Octubre de 2004.

4. BIBLIOGRAFÍA Y ENTREVISTAS

4.1.- Bibliografía citada

-Auditoría General de la Nación, "Evolución del cumplimiento de las obligaciones emergentes de la concesión integral del Yacimiento Carbonífero de Río Turbio y de Servicios Ferro - portuarios con terminales en Punta Loyola y Río Gallegos, de las normas de protección ambiental y de los controles realizados por la Auditoría de Aplicación (período 01/07/94 al 31/12/01)", Informe de Auditoría, N° 137, Buenos Aires.

-Azpiazu, D. (1998), "Las Privatizaciones en la Argentina y la Concentración del Poder Económico", trabajo presentado en el Seminario Economía, Tecnología y Gestión, CEINDEPRO / Facultad de Ingeniería (UBA), Buenos Aires, julio-agosto.

-Azpiazu, D. (2002), Las privatizaciones en Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social, OSDE, CIEPP, Buenos Aires.

-Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001), "Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias", Revista Realidad Económica, IADE, N° 184, Buenos Aires, noviembre-diciembre.

-Barbosa V. H. (1988), La industria del carbón en la Argentina y en el mundo, Secretaría de Energía de la Nación, Buenos Aires.

-Cardoso, F. y Faletto, E. (1969), Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo XXI, Buenos Aires.

-Contrato de concesión del muelle del Puerto de Río Gallegos y Punta Loyola.

-Contrato de concesión del ramal ferro-industrial del Río Turbio / Río Gallegos.

- Contrato de suministro del carbón.
- Contrato de usufructo del Yacimiento Carbonífero de Río Turbio.

- Diarios La Nación, Enfoques, 1 de agosto de 2004 y Clarín, 17 de junio de 2004.

- Honorable Congreso de la Nación, Ley 23.696.
- Honorable Senado de la Nación, Proyecto de Resolución, 420-S-98 y Proyectos de Comunicación, 1546-S-00 y 0584-PE-01.

- Hudson, J. P. (2003), "SOMISA, a diez años de la privatización", Revista Realidad Económica, IADE, N° 192, Buenos Aires.

- INDEC, Encuesta Nacional a Grandes Empresas, varios números en: www.indec.gov.ar .

- López, A. (2002) "La regulación de servicios públicos privatizados: Algunos lineamientos para la construcción de una nueva agenda", ponencia presentada en las jornadas Hacia el Plan Fénix. Otra Argentina es posible. De la crisis al crecimiento con equidad, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 17 al 19 de abril, Buenos Aires.

- Luque, E., Martínez, S., Auzoberría, M. y Huenul H. (2003) "Conflictos sociales en la provincia de Santa Cruz. Los años noventa", Documentos y Comunicaciones 2003, Publicación del Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina, Buenos Aires.

- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, Resolución 163/95.
- Ministerio de Infraestructura y Vivienda, Secretaría de Energía y Minería, Nota 229/01
- Ministerio de Infraestructura y Vivienda, Secretaría de Energía y Minería, Comisión Fiscalizadora de Río Turbio, Nota C 012/01.

- Muñoz, C. y Salvia, A. (1992), “Yacimientos Carboníferos Fiscales: Análisis histórico y económico de la evolución de una empresa pública de combustibles. Una empresa pública y una comunidad en la mira de las políticas de ajuste”, Cuadernos del IDEP, IDEP-ATE, Buenos Aires.
- Oszlak, O., Felder, R., Forcinito K. y Ouviaña (2000), “Capacidad de Regulación Estatal en la Argentina”, Área de Investigación Privatización y Regulación de Servicios Públicos, Programa de Posgrado, Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, abril.
- Pliego de Bases y Condiciones de la concesión integral del complejo carbonífero de Río Turbio.
- Poder Ejecutivo Nacional, Decretos, 153/03; 1034/02; 1052/02; 979/94 y 988/93.
- Salvia A. (1997a), “Crisis y reestructuración de complejos mineros. Estudio de dos sistemas regionales patagónicos, en Salvia, A. y Panaia, M. (Comps.), La Patagonia privatizada: crisis, cambio estructurales en el sistema regional patagónico y sus impactos en los mercados de trabajo, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Salvia, A. (1997b), “Sectores que ganan, sociedades que pierden: Reestructuración y globalización en la Patagonia Austral”, en <http://www.mcolivia.com.ar/users/unpa-uaco/documentos/articulo1b.htm> y <http://www.alast.org/PDF/Walter/Tec-Salvia.PDF> .
- Salvia, A., Fette, E. y Aranciaga, I. (s/d), “Crisis y reestructuración del complejo minero de Río Turbio en el escenario de la pos – privatización”, en <http://www.mcolivia.com.ar/users/unpa-uaco/documentos/articulo7b.htm> .
- Thwaites Rey, M. y López, A. (2003), Fuera de control. La regulación residual de los servicios privatizados, Editorial Temas, Buenos Aires.

-US Department of Energy (1998 y 2000), Coal Industry Annual, Office of Coal, Nuclear, Electric and Alternate Fuels, Washington, DC 20585.

-US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics: www.bls.gov .

-Vickers, J. y Yarrow, G. (1991), Un análisis económico de la privatización, FCE, México.

-Vidal, H.J. (1998), “La frontera después del ajuste. De la producción de soberanía a la producción de ciudadanía en Río Turbio”, Cuadernos para el Debate N°1, IDES, Buenos Aires.

-Von Storch, M. V. (2002), “El impacto social de la privatización de YPF en Comodoro Rivadavia”, Revista Estudios del Trabajo, ASET, N°24, Buenos Aires, segundo semestre.

-Yacimientos Carboníferos de Río Turbio SA, Memoria y Balances, 1994 - 2000.

4.2.- Entrevistas realizadas

-Auditoría General de la Nación, Departamento de Control y Gestión Ambiental – Agosto 2004.

-Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza, Departamento de Política Energética – Agosto de 2004.

-Honorable Senado de la Nación, Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales – Agosto de 2004.