

C 12

102

PRIVATIZACIONES Y PODER ECONÓMICO

La consolidación de una sociedad excluyente

Daniel Azpiazu (editor)

Enrique O. Arceo

Camila Arza

Eduardo M. Basualdo

Marisa Duarte

Martín Schorr

Colección Economía Política Argentina
Dirigida por Eduardo M. Basualdo

Privatizaciones y poder económico.
La consolidación de una sociedad excluyente,
Daniel Azpiazu (editor)
Universidad Nacional de Quilmes
Primera edición, 2002

© Universidad Nacional de Quilmes, 2002
Roque Sáenz Peña 180
(B1876BXD) Bernal
Pcia. de Buenos Aires, Argentina
(54) 011 4365-7100
www.unq.edu.ar
editorial@unq.edu.ar

Diseño de interiores: CaRol-Go
Diseño de tapa: Hernán Morfese

ISBN: 987-9173-84-8

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
por Daniel Azpiazu	9
LAS PRIVATIZACIONES Y LA CONSOLIDACIÓN	
DEL CAPITAL EN LA ECONOMÍA ARGENTINA	
por Enrique Arceo y Eduardo M. Basualdo	41
I. El nuevo patrón de acumulación y la dinámica contrapuesta de la cúpula empresaria y los salarios	41
II. Las transformaciones en la composición de la cúpula durante la década de los noventa	57
LOS IMPACTOS DE LAS PRIVATIZACIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO:	
DESOCUPACIÓN Y CRECIENTE PRECARIZACIÓN LABORAL	
por Marisa Duarte	69
I. Introducción	69
II. La privatización y el volumen de empleo de las empresas	69
III. La privatización y el desmembramiento de las empresas	75
IV. La privatización y el efecto sobre la tasa de desempleo	78
V. La incidencia de los programas de "retiro voluntario" en el empleo	80
VI. La situación de los trabajadores empleados en las empresas de servicios públicos privatizados	82
VII. Reflexiones finales	87
LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	
Y SUS IMPACTOS DISTRIBUTIVOS	
por Camila Arza	91
I. Introducción	91
II. La privatización de los servicios públicos domiciliarios	92
II.1. Aspectos regulatorios	92
II.2. Evolución de tarifas y precios relativos	99
III. Los impactos de las privatizaciones sobre el gasto de los hogares	104
III.1. La distribución del ingreso y el gasto de los hogares	104
III.2. La importancia de los servicios públicos en el presupuesto de los hogares	106
III.3. Los impactos de la evolución tarifaria	110

III.4. Los impactos de la expansión de la cobertura	118
IV. Reflexiones finales	126
LA RECURRENTE RENEGOCIACIÓN DE LOS CONTRATOS EN LOS SERVICIOS PRIVATIZADOS. RASGO DISTINTIVO DEL PROCESO Y PRIORIZACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS PRIVILEGIOS EMPRESARIOS	
por Daniel Azpiazu	131
I. Introducción	131
II. Telecomunicaciones	133
III. Agua y servicios cloacales	140
IV. Ferrocarriles	146
V. Concesiones viales	152
VI. Reflexiones finales	158
LAS PRIVATIZACIONES ARGENTINAS. RECONFIGURACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE PRECIOS Y DE RENTABILIDADES RELATIVAS EN DETRIMENTO DE LA COMPETITIVIDAD Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	
por Daniel Azpiazu y Martín Schorr	163
I. Introducción	163
II. El comportamiento de las tarifas de los distintos servicios públicos	164
III. Los principales factores explicativos del comportamiento de los precios: "debilidades" normativas e "indexación flexible" de las tarifas	171
IV. El desempeño de las firmas prestatarias y las singularidades del capitalismo argentino en los años noventa: ganancias extraordinarias y nulo riesgo empresario	177
V. Síntesis y reflexiones finales	189
LA CAPTURA INSTITUCIONAL Y LOS PRIVILEGIOS DE LAS EMPRESAS PRIVATIZADAS: ¿PREMURA INICIAL O UNA CONSTANTE EN LOS NOVENTA?	
por Daniel Azpiazu	193
I. Introducción	193
II. La celeridad privatizadora	195
III. La concentración de la propiedad	201
IV. La regulación tarifaria	217
V. Las recurrentes renegociaciones contractuales	227
VI. Síntesis y reflexiones finales	233
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	237

LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SUS IMPACTOS DISTRIBUTIVOS*

POR CAMILA ARZA

I. INTRODUCCIÓN

Pasada ya más de una década de iniciada la transferencia de los activos públicos al sector privado, numerosos estudios han analizado —desde diversas perspectivas— los programas de privatizaciones, sus determinantes políticos y sus efectos económicos¹. Sin embargo, sólo algunos de ellos se han abocado al análisis de los impactos de las privatizaciones sobre la distribución del ingreso y el gasto de los hogares o, en otras palabras, sus efectos diferenciales sobre los usuarios provenientes de distintos estratos sociales².

Al margen de otras repercusiones macro (sobre el mercado de trabajo, por ejemplo³), los impactos distributivos de la privatización de los servicios públicos se centran en dos ejes explicativos: la evolución de

* Se trata de una versión resumida de Arza, C.: *El impacto social de las privatizaciones. El caso de los servicios públicos domiciliarios*, Documento de Trabajo N° 3 del Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina", BID 1201/OC-AR PICT 99-02-07523, FLACSO-Sede Argentina, 2002. Este trabajo fue posible gracias al apoyo constante y las valiosas sugerencias de Daniel Azpiazu. La autora agradece también a Joon Hee Bang, Eduardo M. Basualdo y, especialmente, a Martín Schorr, quienes realizaron importantes aportes a este artículo, así como la colaboración de las autoridades del INDEC. A todos ellos se los exime de toda responsabilidad respecto de los errores u omisiones que pudieran existir.

- 1 Ver, por ejemplo, Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina" (1999); Azpiazu, Forcinito y Schorr (2001); Azpiazu (1995); FIEL (1999b); UADE/ADESPA (2001); y Gerchunoff (1992).
- 2 Entre las excepciones pueden citarse Navajas (1999); y Alexander (2000). En ambos casos, la metodología adoptada y las conclusiones alcanzadas difieren del presente artículo.
- 3 Ver el artículo de Marisa Duarte en este mismo volumen.

las tarifas y del gasto de los hogares, por un lado, y la extensión de las redes y la consecuente expansión de la cobertura, por otro. El primero se refiere a los precios relativos de la economía y sus efectos distributivos. El segundo se centra en el acceso a bienes y servicios básicos y, con ello, influye sobre el nivel de vida de los hogares. Ambos aluden a los impactos micro de la privatización de los servicios públicos, tomando como unidad de análisis el hogar, núcleo de consumo e ingreso de las familias. Alrededor de estos dos ejes se desarrolla el presente trabajo que —a diferencia de la mayoría de las investigaciones existentes— estudia los impactos distributivos de las privatizaciones desde la perspectiva de los usuarios y consumidores de los servicios (sus implicancias micro sobre los hogares, y no sus consecuencias macro sobre la economía en su conjunto)⁴.

II. LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

II.1. Aspectos regulatorios

El carácter de “servicio público” de la prestación de electricidad, gas natural por redes, telefonía básica y agua y cloacas por un lado, y su condición de monopolio natural o legal por otro, son los dos elementos fundamentales sobre los que se sostiene la necesidad de una efectiva regulación pública de la operación privada. De allí que, a pesar de sus debilidades e inconsistencias, los procesos privatizadores determinaron los marcos regulatorios y contractuales que rigen los principales aspectos de la prestación de los servicios, incluyendo los derechos y obligaciones de las empresas prestatarias y, en menor medida, de los usuarios.

4 El análisis se restringe aquí a los servicios públicos domiciliarios (gas natural, energía eléctrica, telefonía básica y servicio de agua y desagües cloacales), para el período 1985-1997 (siguiendo los datos de las dos mediciones disponibles de la Encuesta de Gasto de Hogares [INDEC], 1985-86 y 1996-97), dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires (ciudad de Buenos Aires más 19 partidos del conurbano bonaerense).

Los impactos de las privatizaciones sobre el gasto de los hogares se derivan, fundamentalmente, de la evolución de los precios de los servicios (que influye en el nivel de gasto) y de su cobertura (que rige el acceso, y con ello la existencia de gasto). A su vez, la evolución real de las tarifas y de la cobertura de los servicios se encuentra determinada por las regulaciones de la prestación del servicio (plasmadas en los contratos de concesión, los marcos regulatorios y sus modificaciones), por un lado, y por el efectivo cumplimiento de dichas regulaciones (en parte resultante de la capacidad de contralor público), por otro. En esta sección se describen, muy sucintamente (en tanto son motivo de análisis en otros de los estudios contenidos en el presente volumen)⁵, las principales características regulatorias que tienen relación con la evolución de los precios y la cobertura de los respectivos servicios. En la sección siguiente se presenta la evolución real de las tarifas de los servicios públicos para el período bajo estudio.

II.1.a. La regulación tarifaria

El nivel y la evolución de las tarifas durante el período de operación privada se explica por las disposiciones regulatorias establecidas en los contratos de concesión y transferencia de los servicios (y sus modificaciones), así como también por las reconfiguraciones de las estructuras tarifarias realizadas en vistas del proceso de privatización. En efecto, los niveles tarifarios se vieron afectados por ciertas reestructuraciones efectuadas con anterioridad a la privatización y/o durante la prestación privada de los servicios, que modificaron la evolución relativa de las tarifas entre usuarios de distinto tipo. Si bien se fundamentaron, en algunos casos, en la necesidad de anular los subsidios cruzados entre categorías de usuarios y adecuar los precios específicos a sus respectivos costos de prestación, en los hechos produjeron incrementos tarifarios para algunos usuarios (generalmente los de menores niveles de consumo) y reducciones para otros (los grandes consumidores). Efectivamente, tres de los sectores analizados (energía eléctrica, gas natural y

5 Véase, por ejemplo, el trabajo de Daniel Azpiazu y Martín Schorr.

telefonía básica) sufrieron reestructuraciones tarifarias en el período inmediatamente anterior y/o posterior a la privatización, que derivaron en un incremento de los precios de los consumos más inelásticos y los usuarios más cautivos (residenciales y PyMEs), en relación con los precios correspondientes a las demandas más elásticas y menos cautivas como son las de los grandes consumidores⁶.

Más allá de las modificaciones relativas entre tipos de usuarios, las regulaciones de la operación privada establecieron mecanismos de actualización tarifaria que delinearon la evolución relativa de las tarifas frente a los demás precios de la economía. Una particularidad de las privatizaciones de los servicios de gas, electricidad y telefonía es que, prácticamente desde los inicios de la operación privada y hasta finalizado el período de referencia de este trabajo (en 1997), las tarifas fueron fijadas en dólares estadounidenses e "indexadas" por índices de precios de los EE.UU. De allí que, en un contexto de estabilidad general de precios, las tarifas de los servicios continuaron incrementándose, independientemente de la evolución de los precios –y salarios– domésticos. Entre 1995 y 2001, por ejemplo, mientras los precios mayoristas locales disminuyeron, en promedio, un 1,8% y los minoristas se redujeron un 1,6%, las tarifas continuaron ajustándose por coeficientes de inflación externos que alcanzaron, durante el mismo período, incrementos del 8% y del 16%, respectivamente. El servicio de aguas y cloacas constituye una excepción, ya que los contratos originales fijaron las tarifas en pesos y excluyeron la actualización monetaria periódica. Sin embargo, los aumentos tarifarios se efectuaron por la vía de la renegociación contractual que, a partir de junio de 1994 (sólo un año después de efectuada la concesión), autorizó incrementos de precios no previstos en la normativa original⁷.

Finalmente, la evolución tarifaria puede afectar de manera diferencial a los usuarios con distintos volúmenes de consumo, en función de

6 Al respecto, ver Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina" (1999); y Abeles, Forcinito y Schorr (2001).

7 Ver Ferro (2000).

la particular incidencia, para cada uno de ellos, de los cargos fijos y variables. En términos generales, las variaciones en los cargos fijos afectan a los pequeños usuarios en mayor medida que a los grandes, dado que el cargo fijo representa una mayor proporción del monto total de sus facturas⁸. De este modo, las variaciones de precios entre los distintos componentes de las tarifas no tienen efectos uniformes entre tipos de usuario y, en definitiva, entre tipos de hogares y deciles de ingreso. En consecuencia, aquellos incrementos tarifarios centrados principalmente en aumentos de los cargos fijos (como el rebalanceo telefónico de 1997) perjudicaron en especial a los usuarios de menores consumos.

II.1.b. Regulación de la cobertura

Los contratos de concesión así como los marcos regulatorios (y sus modificaciones) determinaron las obligaciones de las empresas concesionarias en relación con la extensión de las redes. La ampliación del acceso a los servicios fue, de hecho, uno de los objetivos centrales de las privatizaciones que planeaban suplir, con inversión y *management* privado, las falencias y limitaciones que se le asignaban al sector público.

Los marcos normativos de los servicios públicos privatizados incluyeron regulaciones derivadas de conceptos tales como "Servicio Obligatorio" (SO) y "Servicio Universal" (SU). El SO implica que cualquier hogar que quiera utilizar el servicio debe tener la posibilidad de acceso con el solo pago de una tarifa razonable. El SU, por su parte, refiere a la extensión del acceso al servicio a *todos* los hogares, también bajo niveles tarifarios razonables. Sus objetivos son diferentes. El SO intenta superar las desigualdades en el acceso a los servicios que surgen de las sustanciales diferencias en los costos de prestación entre

8 El servicio eléctrico constituye –hasta cierto punto– una excepción a esta regla, ya que cuenta con dos cargos fijos diferenciales (según nivel de consumo del hogar), de modo tal que los usuarios de pequeños consumos abonarán un cargo fijo menor que el resto.

usuarios. El SU se implementa cuando el servicio es esencial en tanto (a) afecta derechos sociales básicos (como el derecho a la salud, muy ligado al acceso al servicio de agua y cloacas); y/o (b) la exclusión de unos tiene externalidades negativas para otros (deficiencias en la salud de unos puede perjudicar a otros, como en el caso del contagio de enfermedades); y/o (c) la carencia del servicio limita a los individuos en su participación en otros mercados (como el mercado de trabajo).

El concepto de SU es particularmente relevante en el caso de servicios básicos como los analizados en este trabajo. Se refiere al acceso a los servicios públicos como un "derecho", y a la necesidad de asegurar su disponibilidad geográfica, no discriminación y accesibilidad a precios razonables. En esto la regulación es esencial ya que libradas a las "fuerzas del mercado" muy probablemente las empresas decidan no prestar el servicio a aquellos usuarios para los cuales los costos de la prestación sean demasiado altos, y la rentabilidad –a un nivel tarifario determinado– demasiado baja o incluso negativa. Al mismo tiempo, el nivel de precios al que se presta el servicio (bajo condiciones de "no discriminación") es importante a fin de superar limitaciones de la demanda tanto como de la oferta del servicio. En ausencia de "precios accesibles", la universalización puede verse severamente limitada, aun cuando las empresas estén dispuestas a prestar el servicio. Por todo esto, la universalización puede suponer la prestación deficitaria en ciertos casos, cuando los costos de prestación del servicio superen los ingresos por tarifas cobrables a los usuarios implicados. Es aquí donde nociones de igualdad, desarrollo social y derechos humanos fundamentan la existencia de subsidios cruzados (entre servicios o categorías de usuarios) o subsidios explícitos del Estado que viabilicen la universalización del servicio.

Este conjunto de consideraciones relativas a la deseabilidad de la expansión de las redes de servicios públicos –teniendo en cuenta el grado de indispensabilidad de cada tipo de servicio– encuadra las obligaciones de expansión de las redes plasmadas en los marcos normativos de cada sector. En el sector telefónico la extensión se planteó en términos cuantitativos (instalar una cierta cantidad de líneas en un período de

tiempo determinado). La extensión de la red fue una de las condiciones a cumplir para acceder a la prolongación del "período de exclusividad", es decir, el período durante el cual el servicio telefónico sería prestado bajo condiciones de mercado oligopólico⁹. Probablemente por lo tentador del "premio", así como por la importancia del nivel de cobertura para el posicionamiento de las empresas licenciatarias en la etapa de liberalización del mercado, las metas fueron cumplidas en exceso y la red se amplió considerablemente. Sin embargo, expansión de redes no es idéntico a universalización del servicio: mientras que la primera se asocia con cuestiones meramente cuantitativas (por ejemplo, cantidad de líneas instaladas), la segunda se centra en la "distribución" de dicha expansión, esto es, en el aumento de la cantidad de hogares con acceso al servicio. Dado que las obligaciones contractuales se refirieron a incrementos en la cantidad de líneas instaladas, la extensión de la cobertura –si bien importante– fue menos significativa que la expansión de la red calculada sobre la base del número de líneas nuevas.

El servicio de aguas y cloacas presenta una situación contrastante en lo que respecta al grado de cumplimiento de las obligaciones de expansión de la red. Las metas definidas en el contrato de concesión se orientaron a la universalización del servicio. Partiendo de una cobertura inicial (en 1993) estimada en 70% para aguas y 58% para cloacas, la empresa se comprometió a extenderla al 100% en aguas y al 95% en cloacas para el año 2023 (fin de la concesión)¹⁰. Las características intrínsecas del sector de provisión de agua potable y desagües cloacales como un sector indispensable para la salud de la población, un indiscutido "servicio básico", fueron claves en la definición de un marco regulatorio que apunta al SU. Sin embargo, como señalan algunos estudios en la materia¹¹ (y como se confirma con los datos presentados en la segunda parte de este trabajo) la extensión de la cobertura fue en realidad muy inferior a la prevista.

9 Ver Abeles (2001).

10 Ferro (1999 y 2000).

11 Azpiazu y Forcinito (2001); y Ferro (2000).

En el caso de electricidad, no existieron obligaciones cuantitativas de extensión de redes, ni obligaciones de universalización del servicio. Sin embargo, y probablemente a raíz de la cobertura casi plena existente a inicios de la concesión, los marcos regulatorios y contractuales se acercaron más al concepto de SO. En efecto, la empresa quedó obligada a proveer el servicio a todo hogar que lo solicitase, siempre que éste se encontrara bajo su órbita de operación¹². En los hechos, y a pesar de no estar la universalización entre las obligaciones contractuales, la red se extendió hasta cubrir casi la totalidad de los hogares del AMBA.

Por último, en el sector de gas natural se estableció también la obligación de proveer el servicio a todo usuario que lo solicitara, aunque bajo "condiciones" tales que lo alejan del SO puro (del tipo existente en el caso del servicio eléctrico). En efecto, el marco regulatorio del sector establece que "los distribuidores deberán satisfacer toda demanda *razonable* de servicios de gas natural"¹³. En la reglamentación del marco regulatorio se aclara que "se entenderá que no es razonable una solicitud de servicios dentro de la zona de un Distribuidor cuando no pueda ser satisfecha obteniendo el Distribuidor un beneficio acorde con los términos de la habilitación... En todos los casos los mayores costos, de existir, deberán ser íntegramente compensados por quien solicita el servicio"¹⁴. En definitiva, la obligación de brindar el servicio en el caso de gas natural rige solamente cuando (a) los costos de instalación de la red en cada hogar particular sean tales que permitan a la empresa obtener algún beneficio de la prestación del servicio a ese hogar, o (b) los costos que excedan los niveles aceptables para la obtención del beneficio mencionado en (a) sean pagados en su totalidad por el hogar que solicita el servicio. Ello implica que la extensión de la red excluye consideraciones relativas a su deseabilidad y relevancia social o, en otras palabras, que la valoración social de la expansión del servicio no es lo suficientemente importante como para justificar la existencia de subsi-

12 Artículo 21, Ley N° 24.065 y artículo 21 del Decreto N° 1.398/92.

13 Artículo 25, Ley N° 24.076 (cursivas propias).

14 Artículo 25, Decreto N° 1.738/92.

dios cruzados o explícitos, o cualquier otro mecanismo de financiamiento de la extensión de la cobertura que no recaiga únicamente en el usuario destinatario. Tal vez en parte por estas disposiciones, la expansión de la red de gas natural fue menor que la de otros sectores, y aún bien entrada la década de los noventa, un conjunto significativo de hogares carecía de acceso al servicio.

II.2. Evolución de tarifas y precios relativos

En lo que respecta a la evolución de las tarifas de los servicios públicos y los precios relativos, resulta conveniente dividir el período analizado en tres subperíodos: (1) la fase de operación estatal, (2) la etapa "pre-privatización" (también bajo administración estatal, aunque ya en el marco de las reformas conducentes a la privatización) y (3) la etapa de operación privada. Los gráficos N° 1 a 4 presentan, respectivamente, la evolución real de las tarifas de energía eléctrica, gas natural, telefonía y agua y cloacas, para el período 1988-1997, con diferentes formatos de línea que distinguen cada uno de los subperíodos mencionados¹⁵.

Durante la fase de operación estatal, los precios de los servicios eran parte central de la política general de precios de la economía. La empresa pública otorgaba al Estado la capacidad de subsidiar el consumo de servicios básicos en épocas de crisis, así como de paliar la inflación a través del retraso de las tarifas de los servicios en relación con la evolución general de los precios. Claro está, la discrecionalidad pública en el manejo tarifario puede ser (y ha sido) perjudicial para la viabilidad económica de las empresas, que en muchos casos contribuyeron a engrosar el déficit del sector público. Según se observa en los gráficos de referencia, durante la fase de operación estatal comprendida dentro del período analizado en este trabajo, las tarifas reales tienden a bajar

15 La evolución de los precios presentada comienza en el año 1988 ya que sólo desde entonces se cuenta con una serie tarifaria homogénea y representativa del costo de los servicios para los hogares del AMBA.

en todos los servicios, aunque en mayor medida en gas natural y telefonía básica (precisamente aquellos que presentan el mayor incremento relativo en la etapa de prestación estatal "pre-privatización")¹⁶.

La segunda etapa, correspondiente al período de operación estatal "pre-privatización", se extiende desde la decisión política de privatizar (leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, de agosto de 1989) hasta la fecha en que se efectúa la transferencia o concesión de las empresas. El notable incremento tarifario real que tiene lugar en ciertos servicios públicos durante este período no puede explicarse sino en referencia con el programa de privatizaciones. Para que éste fuera "exitoso" (en términos de atracción de ofertas privadas, en una economía en crisis) debía garantizarse la recuperación de los niveles tarifarios erosionados por la inflación de los años anteriores. Uno de los dos servicios que elevaron sustancialmente sus tarifas reales durante este período (telefonía básica) es precisamente el primero en transferirse al sector privado, de allí que fuera catalogado como el "mascarón de proa" de las privatizaciones¹⁷. En este sentido, los incrementos tarifarios durante el período inmediato anterior a la transferencia de ENTel al sector privado jugaron un rol muy importante para la consecución de una privatización que iba a allanar el camino para las siguientes. Los precios del gas natural también registran un importante aumento durante este período, resultante, en este caso, de la reestructuración tarifaria que tiene lugar antes de la privatización de Gas del Estado y que supone un fuerte incremento de los precios residenciales en relación con el resto¹⁸. En los restantes dos servicios, las tarifas caen –aunque de manera mucho menos pronunciada– durante esta segunda fase.

16 Con respecto al período 1985-1988, datos complementarios provenientes de otras fuentes (aunque difícilmente empalmables con las series presentadas) apuntan en la misma dirección. En efecto, los índices de precios elaborados por la Sindicatura General de Empresas Públicas dan cuenta de una caída en el valor real de las tarifas, entre noviembre de 1985 y diciembre de 1988 del 11,3 % en gas, del 9,4% en teléfono y del 2,8% en electricidad.

17 Abeles, Forcinito y Schorr (2001).

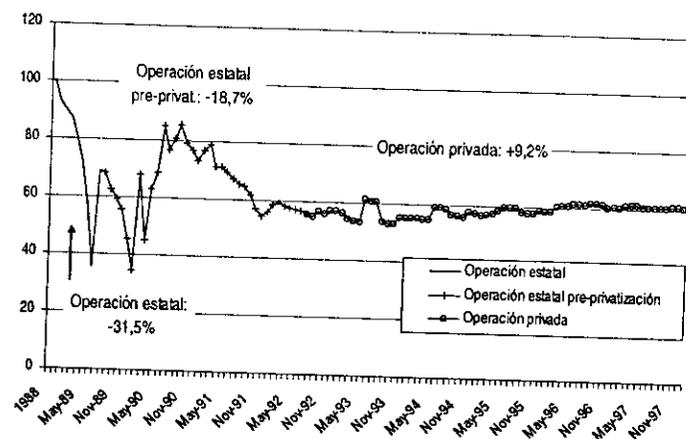
18 Ver Azpiazu y Schorr (2001b).

Finalmente, durante el período de operación privada, la evolución de las tarifas reales se explica por las disposiciones de los contratos de concesión y transferencia y por los resultados de ciertas renegociaciones contractuales posteriores. Dado que entre las disposiciones contractuales se autoriza –en la mayoría de los casos– la actualización de las tarifas en base a índices de precios ajenos a la economía local, la evolución tarifaria se desliga de la evolución de los precios internos. Por esta razón, excepto en el servicio de aguas y cloacas (en el cual la privatización determinó una fuerte reducción tarifaria que –hasta 1997– no había sido totalmente revertida por los incrementos tarifarios posteriores), en el resto de los servicios las tarifas residenciales registran aumentos de entre el 9% y el 40% entre la privatización y diciembre de 1997.

Las series tarifarias presentadas en esta sección ofrecen un panorama general de la evolución de los precios de los servicios públicos domiciliarios antes y después de la privatización. Ellas refieren, sin embargo, al precio pagado por un "hogar promedio", por lo que poco informan acerca de los impactos diferenciales sobre los hogares de cada decil de ingresos. De hecho, la tarifa final a pagar por el hogar está compuesta por el cargo fijo (abono por conexión a la red) más el cargo variable (costo por unidad de consumo), y la carga impositiva. De este modo, excepto en el caso de aguas y cloacas (que al ponderar elementos tales como calidad, antigüedad y ubicación de la vivienda supone menores tarifas para las familias que habitan viviendas de menor costo relativo) y –hasta cierto punto– en el de electricidad, en los servicios públicos en general, cuanto menor es el consumo mayor es la tarifa por unidad consumida, ya que el costo del cargo fijo adquiere mayor relevancia. Esto, junto con las reestructuraciones tarifarias que modifican los precios relativos entre tipos de usuarios, y entre cargos fijos y variables (como en el caso del servicio telefónico) hace que la evolución real de los precios difiera entre hogares con distintos niveles de gasto, y se traduce en diferentes proporciones del ingreso y del gasto total del hogar destinadas al pago de servicios públicos por hogares pertenecientes a cada estrato social.

Gráfico N° 1

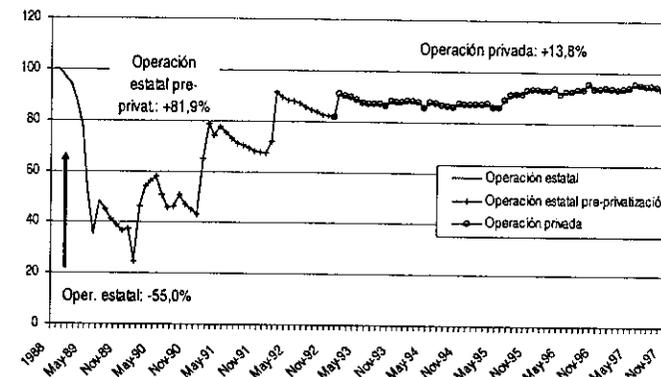
Evolución real de las tarifas del servicio domiciliario de energía eléctrica*, 1988-1997 (base 1988=100)



* Precios deflactados por Índices de Precios al Consumidor, Nivel General.
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información del INDEC.

Gráfico N° 2

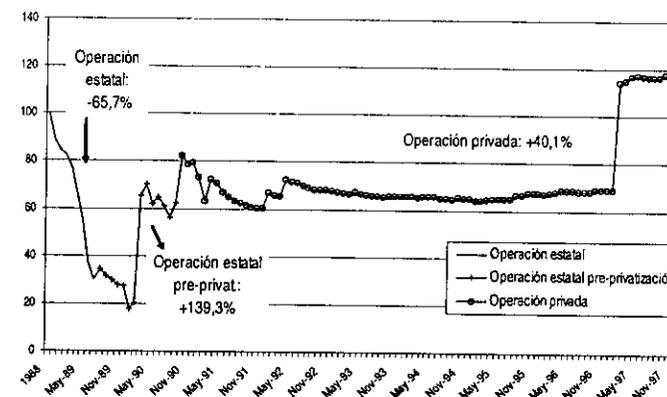
Evolución real de las tarifas del servicio domiciliario de gas natural por red*, 1988-1997 (base 1988=100)



* Precios deflactados por Índices de Precios al Consumidor, Nivel General.
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información del INDEC.

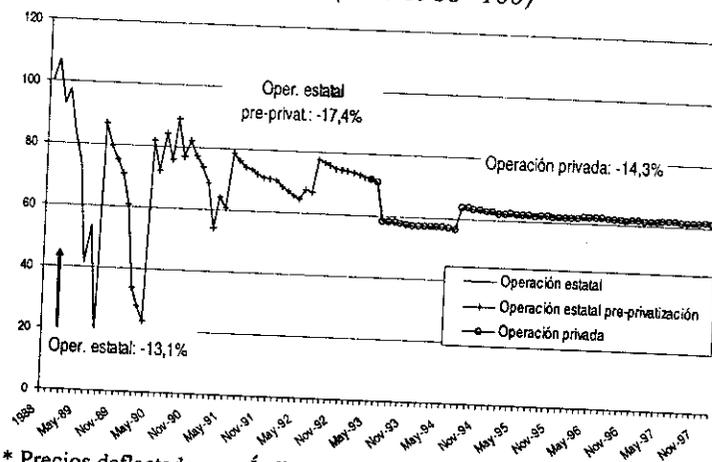
Gráfico N° 3

Evolución real de las tarifas del servicio domiciliario de telefonía básica*, 1988-1997 (base 1988=100)



* Precios deflactados por Índices de Precios al Consumidor, Nivel General.
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información del INDEC.

Grafico N° 4
Evolución real de las tarifas del servicio de agua y servicios cloacales domiciliarios*, 1988-1997 (base 1988=100)



* Precios deflactados por Índices de Precios al Consumidor, Nivel General.
 Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información del INDEC.

III. LOS IMPACTOS DE LAS PRIVATIZACIONES SOBRE EL GASTO DE LOS HOGARES

III.1. La distribución del ingreso y el gasto de los hogares

Desde mediados de los años setenta, la sociedad argentina viene experimentando un acelerado proceso de redistribución regresiva del ingreso. El período analizado en este trabajo (1985-1997) no constituye una excepción. En los años ochenta fueron los picos inflacionarios los que de algún modo impulsaron la concentración del ingreso, por los efectos del incremento generalizado de los precios sobre el poder adquisitivo de los salarios (o, en otras palabras, sobre los salarios reales). En los años noventa, en un contexto de estabilidad general de precios (aunque con modificaciones importantes en la estructura de precios re-

lativos), fueron otras cuestiones, más ligadas al mercado de trabajo, las que contribuyeron a profundizar la desigualdad distributiva. De hecho, el crecimiento del desempleo y la caída del salario real (esta vez más asociadas con reducciones en los valores nominales que por efecto de la inflación) son dos de los factores explicativos de la creciente desigualdad durante el período. Como resultado, el coeficiente de Gini aumenta notablemente en sólo una década (cuadro N° 1)¹⁹. Esta particular evolución de la distribución del ingreso durante el período analizado da cuenta del contexto en el cual se aplicaron las políticas de privatización de las empresas de servicios públicos y se produjeron sus principales impactos sobre el presupuesto de los hogares.

Cuadro N° 1

Coefficiente de Gini del ingreso per cápita familiar, 1986-1996 (coeficiente y porcentajes)

	Coefficiente de Gini
1986	0,407
1991	0,461
1994	0,470
1996	0,486
Variación 1986-1996	19,4%

Fuente: Altimir y Becaria (1998).

Por otro lado, y al margen de la distribución del ingreso (y el gasto) entre deciles, la composición de dicho gasto (esto es, a qué bienes y servicios se destina) es un indicador del "nivel de vida" del hogar. Haciendo una esquematización simple, el total de ingresos disponibles por hogar se destina, en primer lugar, a los bienes y servicios básicos (por ejemplo, a cubrir las necesidades de alimentación y vivienda), y

¹⁹ La distribución del gasto familiar (como indicador más fiel de las diferencias presentes en la calidad de vida de los hogares) también se volvió más regresiva durante el período (al respecto, ver INDEC 1988, 1998a y 1998b).

luego el remanente se orienta al consumo de otros bienes y servicios menos indispensables. Los bienes y servicios básicos se distinguen del resto porque su demanda se caracteriza por un alto grado de inelasticidad. Por esta razón, un incremento de su precio —en un contexto de ingresos fijos— implica que se destinará una mayor proporción del ingreso al consumo de dichos bienes y servicios y que el ingreso remanente para otros consumos será menor. Este aumento afecta fundamentalmente a los hogares de menores ingresos porque los servicios básicos consumen una proporción de sus ingresos mucho más importante que en el resto de los hogares. En síntesis, el aumento relativo de los precios de bienes de demanda inelástica en un contexto de estabilidad de ingresos significa, en forma estilizada, una disminución del poder adquisitivo del ingreso de todos los hogares pero, fundamentalmente, de los más pobres.

III.2. La importancia de los servicios públicos en el presupuesto de los hogares

La creciente proporción del ingreso destinada al pago de los servicios públicos a medida que se reducen los ingresos del decil da cuenta del carácter básico de estos servicios (y, en consecuencia, de la baja elasticidad de su demanda). Dado que el monto de gasto en estos servicios no se altera proporcionalmente a la variación de los ingresos de los hogares, su participación en el presupuesto de los deciles más pobres es mayor que en el resto. En el cuadro N° 2 se presenta la participación del gasto en servicios de telefonía básica, gas natural por redes, energía eléctrica y servicio de agua y desagües cloacales, en el presupuesto total de los hogares, sobre la base de los datos emergentes de la Encuesta Nacional de Gasto de Hogares (1996-1997). El cuadro se divide en dos grandes columnas: una que incluye a todos los hogares de la muestra, y otra que incluye sólo a los hogares cubiertos por el servicio. La primera da cuenta de la incidencia de los servicios públicos sobre una muestra de hogares representativa de la población urbana total del

país. La segunda se refiere al universo de los hogares directamente afectados por las privatizaciones, es decir, los usuarios de los servicios públicos (hogares cubiertos). Dada la desigual distribución de la cobertura resulta metodológicamente más apropiado realizar comparaciones entre hogares efectivamente cubiertos por el servicio. Esto es así porque una menor cobertura genera un menor gasto total del decil en los rubros de consumo aquí analizados, aunque al mismo tiempo implica (a) un menor beneficio para el hogar (en términos de calidad de vida) producto de la carencia del servicio y (b) mayores gastos en otros rubros no considerados en este estudio (bienes sustitutos de los servicios públicos). Más aún, si bien no se pudieron obtener datos de cantidades del servicio utilizadas por cada hogar (lo que permitiría evaluar gasto por unidad de consumo), la exclusión de los hogares no cubiertos (i.e. "sin consumo") permite al menos corregir parcialmente las comparaciones por cantidades, comparando únicamente hogares con consumos mayores a cero.

En primer lugar, se observa que, en promedio, los hogares pertenecientes al AMBA destinan un 6,3% de sus presupuesto al pago de servicios públicos domiciliarios (un 7,2% si se consideran sólo los hogares cubiertos). Esta magnitud promedio varía de acuerdo con el estrato de ingreso del que se trate, incrementándose a medida que se desciende en la escala social. Es decir, la reducción del gasto en servicios públicos no es proporcional a la reducción del ingreso de cada estrato, lo cual da cuenta de la baja elasticidad-ingreso de la demanda de este tipo de servicios o, en otras palabras, de su carácter básico en los términos mencionados más arriba.

Cuadro N° 2
Porcentaje del gasto total familiar destinado al pago de servicios públicos en el AMBA 1996/1997*

Decil IPCF	Todos los hogares					Sólo los hogares que poseen el servicio				
	Electricidad	Gas por red	Teléfono fijo	Agua y cloacas	Total	Electricidad	Gas por red	Teléfono fijo	Agua y cloacas	Total
1	4,2	0,9	1,9	0,5	7,4	4,2	3,2	6,0	1,0	14,5
2	3,8	1,5	2,1	0,7	8,0	3,8	3,2	4,3	1,1	12,4
3	3,1	1,8	2,3	0,7	8,0	3,1	2,9	4,0	1,1	11,1
4	2,9	1,9	2,7	0,7	8,2	2,9	2,7	4,3	1,0	11,0
5	2,5	1,8	2,5	0,7	7,6	2,5	2,3	3,3	1,0	9,1
6	2,3	1,8	2,6	0,6	7,3	2,3	2,1	3,1	0,7	8,2
7	2,0	1,6	2,4	0,7	6,7	2,0	1,8	2,7	0,8	7,4
8	1,7	1,4	2,5	0,6	6,2	1,7	1,5	2,6	0,7	6,5
9	1,4	1,2	2,3	0,6	5,5	1,4	1,2	2,5	0,6	5,7
10	0,9	0,8	2,3	0,4	4,5	0,9	0,9	2,3	0,5	4,6
Total	2,0	1,4	2,4	0,6	6,3	2,0	1,6	2,9	0,7	7,2

* En hogares agrupados por decil de ingreso per cápita familiar (IPCF).

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a ENGH 1996/1997, INDEC.

Si se consideran todos los hogares, las mayores proporciones del gasto se concentran en los deciles de menores ingresos en el caso de la electricidad, en los sectores medios en el caso de gas por red, se distribuyen en similares proporciones en todos los deciles en los casos del servicio telefónico y el servicio de aguas y cloacas. Sin embargo, como se señaló, estas comparaciones de gasto se encuentran sesgadas porque la cobertura de los servicios no se distribuye de manera uniforme entre deciles. Si se toman sólo los hogares que poseen el servicio las diferencias se vuelven mucho más pronunciadas: en todos los servicios públicos domiciliarios el gasto del decil más pobre representa una proporción que duplica a cuadruplica la del decil más rico. La brecha de gasto más grande se observa en el servicio eléctrico, en el cual el decil de menores ingresos gasta una proporción de su presupuesto casi cinco

veces mayor que el decil más rico. Le siguen gas natural y teléfono, con una relación 3,6 a 1 y 2,6 a 1 entre el decil más pobre y el más rico, respectivamente. En el servicio de aguas y cloacas el gasto es más uniforme entre deciles, fundamentalmente como resultado del modo de tarifación que prevalece en este servicio (incluye subsidios cruzados y define el nivel tarifario en base a indicadores fuertemente relacionados con el nivel de ingreso del hogar)²⁰.

La significativa importancia del gasto en servicios públicos domiciliarios en el presupuesto total de los hogares da cuenta de la magnitud de los efectos que las modificaciones tarifarias pueden producir sobre el gasto de los hogares, e indirectamente sobre el ingreso disponible luego del pago de los servicios. A medida que se expande la cobertura, esto es válido para un mayor número de hogares, lo que redundará en un creciente impacto de todas las cuestiones tarifarias y regulatorias sobre los ingresos disponibles de los grupos sociales más vulnerables. Si las tarifas de los servicios públicos tienen, a medida que aumenta la cobertura, cada vez más incidencia sobre el gasto y el ingreso disponible de los hogares de menores recursos, esto debe estar presente a la hora de decidir la política regulatoria, la estructura tarifaria y la existencia y dirección de las eventuales transferencias o subsidios explícitos o implícitos.

Finalmente, y estrechamente relacionado con lo anterior, la importante proporción de sus ingresos que los hogares más pobres destinan al pago de servicios públicos confirma la condición básica de estos servicios. El reconocimiento del carácter básico de los servicios públi-

20 Sin embargo, existen hogares –sobre todo los deciles más pobres– que no cuentan con ambos servicios (agua y cloacas), por lo tanto la proporción presentada en el cuadro puede corresponder al pago de un solo servicio (generalmente agua) mientras que en el resto de los hogares corresponde al pago de dos servicios (aguas y cloacas). Los datos disponibles impiden verificar esta cuestión, ya que el gasto se computa para ambos servicios en conjunto. Esto significa que podrían existir diferencias mayores en el gasto por unidad de servicio, ya que es precisamente en los estratos de ingresos más bajos donde se concentra la carencia de servicios cloacales.

cos es fundamental para definir adecuadamente tanto la privatización como la posterior regulación de los servicios, los niveles de precios, subsidios, cobertura, etc. En suma, el impacto social de las privatizaciones o, en otros términos, su "eficiencia social" más que estrictamente económica, debe ser tomada en cuenta para el diseño de políticas apropiadas que distribuyan equitativamente y con criterio social los costos y los beneficios de la reestructuración económica.

III.3. Los impactos de la evolución tarifaria

El análisis hasta aquí presentado refiere a la importancia del gasto y a su distribución en servicios públicos en un momento histórico específico (1996/1997). Sin embargo, esto no informa sobre los impactos del propio proceso de privatizaciones, para lo cual es necesario contar con datos que permitan confrontar con una situación anterior al mismo. Si bien, de todas formas, una comparación de este tipo no permite afirmar que *necesariamente* los cambios observados entre puntas hayan sido *causados* por la política de privatizaciones, es posible evaluar la evolución del gasto (y su distribución) que tuvo lugar *contemporáneamente* con la privatización. Esto, bajo el supuesto de que las principales modificaciones en las estructuras y niveles de gasto tienen su origen en la privatización del sistema, sea por las modificaciones y reestructuraciones tarifarias realizadas con anterioridad, en vistas de la privatización, o con posterioridad, como efecto de las regulaciones emergentes del proceso.

En los gráficos N° 5 a 8 se observa la variación en las proporciones del gasto total familiar destinadas al pago de servicios públicos domiciliarios entre 1985/86 y 1996/97 para los hogares pertenecientes a cada decil de ingreso. A fin de neutralizar los efectos de los diferentes niveles de cobertura (menores en los deciles más pobres) las comparaciones presentadas se refieren *sólo* a los hogares que poseen el servicio, neutralizándose así toda variación del gasto que se origine en la extensión de la cobertura o en la regularización de conexiones clandestinas.

De la comparación surge, en primer lugar, que en los once años que separan una medición de la otra se registró, en el conjunto de los hogares, un incremento sustancial en el gasto en servicios públicos calculado como porcentaje del presupuesto total de gastos de las familias. En mayor o menor grado, en función del servicio del que se trate, uno de los hechos más salientes de este análisis es la creciente importancia de estos rubros de consumo en el presupuesto familiar y, en consecuencia, la mayor relevancia de toda política de regulación de las tarifas de los servicios públicos sobre el gasto de los hogares.

En segundo lugar, se observa una diferencial distribución de este aumento del gasto entre deciles de ingreso. Son los estratos de ingresos bajos y medios los que incrementaron su volumen de gasto en mucha mayor medida que el resto de los hogares. En efecto, en el caso del servicio eléctrico se registró en el promedio de los hogares un leve aumento en el gasto, que se concentra en los deciles de menores ingresos y cae progresivamente a medida que se asciende en la escala social. De hecho, el decil de mayores ingresos es el único que presenta un beneficio neto entre puntas, reflejado en una reducción de su gasto en el servicio.

En el caso del servicio de gas natural se registra un incremento más importante que en el sector eléctrico, fundamentalmente en los deciles de menores ingresos. Mientras que el promedio de los hogares incrementa el presupuesto destinado al servicio de gas natural en un 56%, el decil de menores ingresos lo hace un 90%. Esto es, en términos generales, consistente con la evolución ascendente de las tarifas residenciales presentada en el punto II.2.

La misma tendencia se observa en el caso del teléfono fijo domiciliario aunque con una suba más pronunciada que en cualquiera de los otros servicios (el gasto se duplica en el promedio de los hogares). Ello puede deberse en parte al aumento de la utilización del servicio y, fundamentalmente, al importante incremento tarifario registrado durante el período. Al igual que en los otros servicios públicos, los estratos más pobres concentran el mayor aumento del gasto: el decil de menores ingresos más que triplica su gasto en servicios telefónicos entre las dos mediciones.

En el caso del servicio de aguas y cloacas, para el período 1985/86 se presenta únicamente el gasto promedio, ya que no se pudo acceder a información más desagregada. En el gráfico N° 8 se observa una característica destacable del servicio de agua y cloacas respecto del resto: el gasto promedio disminuye entre puntas, hecho que no ocurre en ninguno de los otros servicios, y se corresponde con la tendencia decreciente de las tarifas reales presentada en el punto II.2. Por otro lado, al igual que en los demás servicios se observa (siguiendo los datos desagregados disponibles para la medición 1996/97) una desigual distribución del gasto entre deciles. En el mismo sentido que en el resto de los servicios, en agua y cloacas los hogares de menores ingresos orientan una mayor proporción de su presupuesto familiar al pago del servicio que el resto de los hogares. Por esta razón, si bien, en promedio, el gasto en servicios de agua y cloacas –como proporción del gasto total– se redujo, situaciones muy diversas pueden existir entre distintos estratos de ingreso.

Dejando de lado la extensión de la cobertura (que se halla neutralizada en los datos aquí presentados), los factores explicativos de este incremento en la proporción del presupuesto familiar orientada al pago de servicios públicos son esencialmente tres: 1) las tarifas de los servicios, 2) el volumen físico del servicio consumido por cada hogar y 3) la evolución del nivel real de gastos (e ingresos) de los hogares de cada estrato social.

En lo que respecta a la evolución tarifaria, en el punto II.2 se observó que, tanto en el período inmediato anterior a la privatización como durante la etapa de operación privada se registraron aumentos tarifarios destacables en los servicios de gas natural, telefonía básica y, en menor medida, energía eléctrica. Por otra parte, en cuanto a las cantidades de servicio consumidas (i.e. el volumen de gas utilizado, la cantidad de llamadas telefónicas realizadas, etc.), la disponibilidad de datos es limitada. Sin embargo, algunos datos parciales sugieren la presencia de mayores volúmenes físicos consumidos en ciertos servicios públicos, aunque resulta difícil estimar en qué medida ellos explican el significativo incremento en la proporción del ingreso destinada al pago de cada servicio. En particular, el consumo de telefonía básica se elevó muy

sustancialmente en el período (entre 1986 y 1997 las líneas instaladas aumentaron un 131%, y el número de llamadas realizadas también hizo lo propio, sin contar la aparición de nuevos servicios como el “llamado en espera” y el “memobox”, y la generalización de la telefonía celular y el uso de Internet)²¹. El consumo de electricidad, por su parte, también aumentó: mientras que la cobertura se expandió un 10,5% entre 1986 y 1996, la energía vendida se incrementó un 52%²², lo cual sugiere un mayor consumo promedio por usuario. En el caso del servicio de gas, si bien la cobertura se extendió, los datos disponibles no dan cuenta de variaciones significativas en el consumo promedio por hogar²³. Esto, junto con la ascendente evolución tarifaria del sector, hace suponer que el mayor gasto en este servicio se debe fundamentalmente a los incrementos tarifarios y no a las cantidades consumidas. El caso de aguas y cloacas difiere de los otros sectores en cuanto a la incidencia del factor “cantidad” en el gasto ya que, por el mecanismo de cálculo de las tarifas en el servicio “no medido” (que concentra a la mayor parte de los usuarios), la cantidad de agua utilizada o de afluentes desechados en la red cloacal no incide directamente en la tarifa final a pagar y, por lo tanto, el volumen físico no afecta el gasto. En síntesis, los datos presentados parecen sugerir que sólo en los casos de telefonía básica y energía eléctrica puede considerarse que las mayores cantidades consumidas sean un factor de importancia en la tendencia hacia un aumento del gasto de los hogares registrada entre 1985/86 y 1996/97.

Por último, un tercer factor que influye en la evolución de la proporción del gasto familiar orientada al pago de servicios públicos es la correspondiente al nivel real del gasto total familiar. Esto, porque al calcular el gasto en servicios como *porcentaje* del gasto total familiar, si el denominador en la fórmula (el gasto total) se reduce (aun cuando el numerador –el gasto en el servicio– se mantenga constante) se producirá un incremento en la proporción resultante. Según los datos dis-

21 INDEC (varios años) y UADE/ADESPA (2001).

22 Datos citados en Romero (1998).

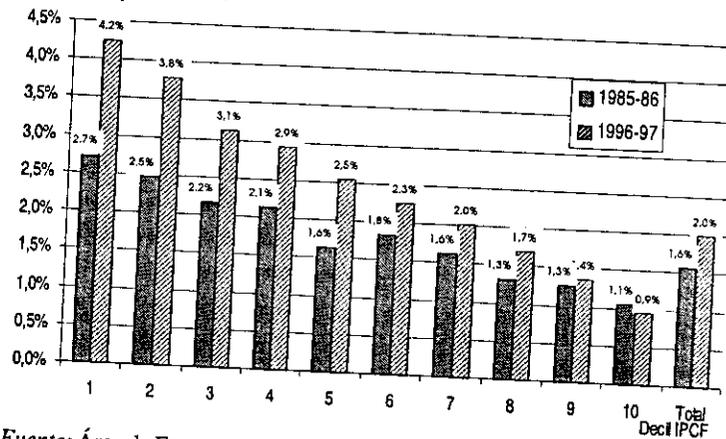
23 Entre 1987 y 1997, el consumo de gas por red por hogar se incrementó sólo un 5% (datos de Gas del Estado y del ENARGAS).

ponibles, el monto total de gastos e ingresos promedio de los hogares no se redujo, en términos reales, entre mediados de la década de los ochenta y la de los noventa²⁴. Sin embargo, la mencionada tendencia hacia una distribución más regresiva del ingreso (y del gasto) implica que, durante el período analizado, los hogares pertenecientes a los deciles de mayores ingresos experimentaron un alza mucho más importante en sus niveles de gasto total que los deciles de menores ingresos. Dado que la comparación de la evolución del gasto en servicios públicos entre distintos estratos sociales interesa desde el punto de vista del bienestar de los hogares, el contexto (de creciente desigualdad distributiva) en el que el gasto en servicios públicos se modifica es de fundamental importancia. Por esta razón, la distribución del ingreso del período debe ser contabilizada más que neutralizada en el cálculo. No es lo mismo un incremento de las tarifas de los bienes básicos en un contexto de crecientes ingresos de los grupos sociales más pobres que en un contexto de reducción de sus ingresos y de aumento de la desigualdad. En suma, puede afirmarse, por un lado, que el incremento en la proporción del gasto total familiar destinada al pago de servicios públicos durante el período analizado es producto del aumento del gasto nominal en servicios y no de la reducción del gasto total del hogar. Por otro lado, la redistribución regresiva de los ingresos durante el mismo período supone mayores incrementos relativos en la proporción del gasto destinada a los servicios públicos en los sectores de menores ingresos, por la conjunción de la caída relativa de sus ingresos (y gastos) y la baja elasticidad de la demanda de los servicios en cuestión.

24 La conversión de los volúmenes de ingresos de las encuestas a valores constantes en un período signado por varios períodos inflacionarios resulta problemático ya que ningún deflactor parece satisfactorio. Sin embargo, dos indicadores apuntan en la misma dirección. Por un lado, el PBI en valores constantes se incrementó durante el período. Por otro lado, los niveles de ingreso y gasto de los hogares, según las dos encuestas utilizadas (medidos en dólares de 1997), presentan un leve incremento entre las dos mediciones, de magnitud mayor en los deciles de ingresos más elevados que en el promedio (acompañando el mencionado aumento en la regresividad distributiva).

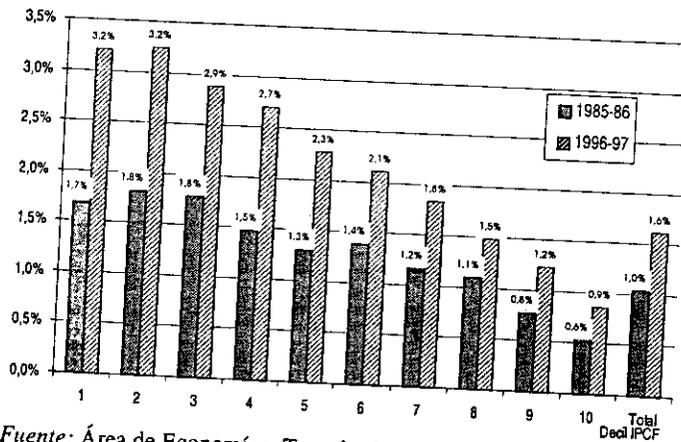
En definitiva, el sustancial aumento de la proporción del gasto total familiar destinada al pago de servicios públicos, fundamentalmente en los hogares de menores ingresos, marca la importancia que tienen las políticas de regulación de la prestación privada de los servicios públicos privatizados sobre el bienestar de los sectores sociales más pobres. Las falencias del sector público en el diseño y la aplicación de políticas regulatorias efectivas no perjudican simplemente a los usuarios en general, sino fundamental y particularmente, a los usuarios de menores ingresos. Toda reestructuración económica produce efectos concretos sobre la población, que pueden suponer un beneficio o un perjuicio agregado, según el caso. Es una decisión política (por acción deliberada o negligente) qué grupos sociales se benefician y cuáles pagan los costos de la reforma. En sectores económicos que se caracterizan por su indispensabilidad (su condición de bienes o servicios "básicos") resulta necesario acompañar la reestructuración con un programa de protección social que garantice que no serán los sectores sociales más vulnerables quienes carguen con los costos de la reforma. De lo contrario, el tratamiento "igualitario" que se supone el mercado otorga a todos los agentes económicos puede ser muy desigual en sus efectos cuando las condiciones objetivas de dichos agentes (niveles de ingreso y gasto de los hogares, por ejemplo) son tan diferentes.

Gráfico N° 5
Gasto en electricidad como porcentaje del gasto total del hogar, 1985/86 y 1996/97



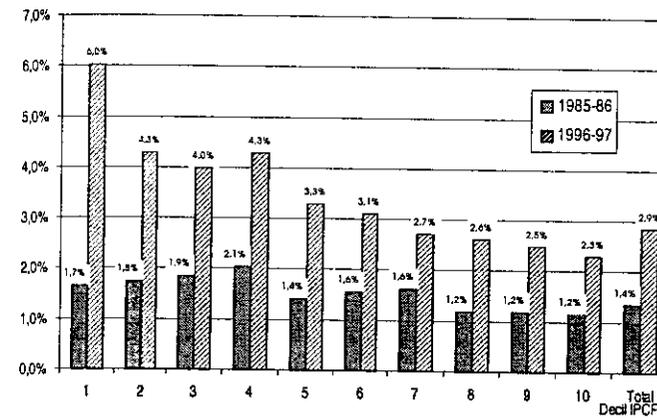
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a datos de la EGH, INDEC.

Gráfico N° 6
Gasto en gas natural como porcentaje del gasto total del hogar, 1985/86 y 1996/97



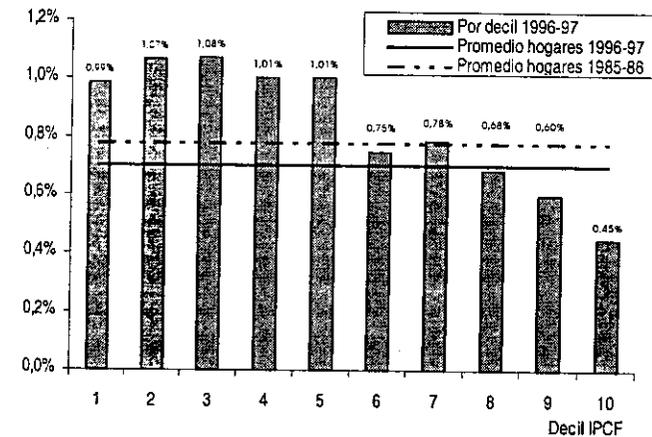
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a datos de la EGH, INDEC.

Gráfico N° 7
Gasto en teléfono como porcentaje del gasto total del hogar, 1985/86 y 1996/97



Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a datos de la EGH, INDEC.

Gráfico N° 8
Gasto en servicio de aguas y cloacas como porcentaje del gasto total del hogar, 1985/86 y 1996/97



Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a datos de la EGH, INDEC.

III.4. Los impactos de la expansión de la cobertura

Al margen de la evolución de los precios de los servicios públicos y sus efectos sobre el gasto de los hogares, un segundo eje fundamental en el que la política de privatizaciones tuvo impactos significativos sobre el bienestar y la igualdad de los hogares refiere a la expansión de la cobertura de los servicios. La misma constituye un beneficio neto tanto para los hogares previamente cubiertos como para los no cubiertos (por las externalidades positivas que supone la extensión de las redes).

Los datos emergentes de las encuestas de hogares utilizadas en este trabajo permiten evaluar la efectiva expansión de la cobertura de los servicios hacia los hogares pertenecientes a cada decil de ingreso. Se trata de analizar los efectos que la política de privatizaciones de los servicios públicos domiciliarios tuvo sobre la expansión y distribución del acceso. Según surge de los resultados comparados de los períodos pre y postprivatizaciones (1985/86 y 1996/97) existe una tendencia hacia la expansión de la cobertura en todos los servicios, con la notable excepción del servicio de cloacas (cuadros N° 3 a 6). El servicio que más se expandió es el telefónico, que contaba con un relativamente bajo nivel de cobertura en 1985/86. Le siguen los servicios de gas natural y electricidad, que incrementan su nivel de cobertura entre un 10% y un 12%, aunque partiendo de niveles iniciales mucho mayores que el telefónico. El caso del servicio de aguas y cloacas llama negativamente la atención. Entre puntas, las conexiones de agua potable se incrementaron sólo un 5% mientras que las de cloacas se redujeron en idéntica proporción. Dado que no se cuenta con series anuales confiables (y comparables) de la evolución de la cobertura, no puede aseverarse hasta qué punto el deterioro se produjo durante el período de operación estatal o privada. Al inicio de la concesión se estimó una cobertura del 70% para aguas, y

25 Datos correspondientes al área de concesión de Aguas Argentinas S.A. (el AMBA). Ver Ferro (1999 y 2000).

del 58% para cloacas²⁵. Siguiendo estos datos podría afirmarse que entre la fecha de concesión de la empresa y 1996/97 la cobertura se extendió alrededor del 9% en aguas y no presentó extensión alguna en el servicio de cloacas. Esto da cuenta del débil y poco efectivo poder regulatorio del Estado que no pudo garantizar el cumplimiento de las metas de extensión inicialmente previstas en el contrato de concesión.

Al margen de la extensión de la cobertura verificada, en general, en el promedio de los hogares, las mayores tasas de variación de la cobertura en los deciles de menores ingresos sugieren –a simple vista– que tuvo lugar un proceso de “homogeneización” o, en otras palabras, un incremento en la igualdad en el acceso a los servicios entre hogares de distintos estratos sociales²⁶. Si bien los datos no son uniformes entre sectores, fundamentalmente en los servicios eléctrico, telefónico y de agua potable, se observa que los deciles más pobres incrementan su grado de cobertura en mayor medida que los más ricos.

26 Ello contribuye a una mejora en los coeficientes de igualdad distributiva en el acceso a los servicios públicos, presentados por Navajas (1999).

Cuadro N° 3
Cobertura de la red de energía eléctrica en el AMBA, 1985/86-1996/97* (porcentajes y puntos porcentuales)

Decil IPCF	Cobertura		Extensión de la cobertura		
	1985/86	1996/97	Variación	Puntos porcentuales	Extensión sobre población no cubierta
	(a)	(b)	(c) = (b)/(a)-1	(d) = (b)-(a)	(e) = (d)/(100-(a))
1	66,1	99,1	49,9	33,0	97,3
2	80,5	100,0	24,2	19,5	100,0
3	87,8	99,6	13,4	11,8	96,7
4	90,5	99,7	10,2	9,2	96,8
5	92,8	99,8	7,5	7,0	97,2
6	95,0	100,0	5,3	5,0	100,0
7	96,8	100,0	3,3	3,2	100,0
8	96,1	100,0	4,1	3,9	100,0
9	97,5	100,0	2,6	2,5	100,0
10	99,4	100,0	0,6	0,6	100,0
Total	90,3	99,8	10,5	9,5	97,9

* En hogares agrupados por decil de ingreso per cápita familiar (IPCF).
Fuente: Área de Economía y Tecnología en base a ENGH 1996/97 y EGH 1985/86, INDEC.

Cuadro N° 4
Cobertura de la red de gas natural en el AMBA, 1985/86-1996/97* (porcentajes y puntos porcentuales)

Decil IPCF	Cobertura		Extensión de la cobertura		
	1985/86	1996/97	Variación	Puntos porcentuales	Extensión sobre población no cubierta
	(a)	(b)	(c) = (b)/(a)-1	(d) = (b)-(a)	(e) = (d)/(100-(a))
1	25,5	21,6	-15,3	-3,9	-5,2
2	40,2	45,9	14,2	5,7	9,5
3	50,3	61,9	23,1	11,6	23,3
4	61,0	70,0	14,8	9,0	23,1
5	65,1	77,7	19,4	12,6	36,1
6	74,8	84,4	12,8	9,6	38,1
7	76,5	85,7	12,0	9,2	39,1
8	81,0	91,2	12,6	10,2	53,7
9	85,1	95,6	12,3	10,5	70,5
10	92,7	98,2	5,9	5,5	75,3
Total	65,2	73,2	12,3	8,0	23,0

* En hogares agrupados por decil de ingreso per cápita familiar (IPCF).
Fuente: Área de Economía y Tecnología en base a ENGH 1996/97 y EGH 1985/86, INDEC.

Cuadro N° 5
Cobertura de la red de telefonía fija domiciliaria en el AMBA, 1985/
86-1996/97* (porcentajes y puntos porcentuales)

Decil IPCF	Cobertura		Extensión de la cobertura		
	1985/86	1996/97	Variación	Puntos porcentuales	Extensión sobre población no cubierta
	(a)	(b)	(c) = (b)/(a)-1	(d) = (b)-(a)	(e) = (d)/(100-(a))
1	7,9	23,4	196,2	15,5	16,8
2	15,9	40,0	151,6	24,1	28,7
3	18,3	53,8	194,0	35,5	43,5
4	34,3	57,5	67,6	23,2	35,3
5	32,9	68,7	108,8	35,8	53,4
6	40,6	80,4	98,0	39,8	67,0
7	46,0	81,4	77,0	35,4	65,6
8	56,9	86,6	52,2	29,7	68,9
9	62,5	89,4	43,0	26,9	71,7
10	73,7	94,1	27,7	20,4	77,6
Total	38,9	67,5	73,5	28,6	46,8

* En hogares agrupados por decil de ingreso per cápita familiar (IPCF).
Fuente: Área de Economía y Tecnología en base a ENGH 1996/97 y EGH 1985/86, INDEC.

Cuadro N° 6
Cobertura de las redes de agua y cloacas en el AMBA, 1985/86-
1996/97* (porcentajes y puntos porcentuales)

Quintil IPCF	Agua corriente					Cloacas				
	Cobertura		Extensión de la cobertura			Cobertura		Extensión de la cobertura		
	1985/86	1996/97	Variación	Puntos Porcentuales	Extensión s/población no cubierta	1985/86	1996/97	Variación	Puntos Porcentuales	Extensión s/población no cubierta
(a)	(b)	(c) = (b)/(a)-1	(d) = (b)-(a)	(e) = (d)/(100-(a))	(a)	(b)	(c) = (b)/(a)-1	(d) = (b)-(a)	(e) = (d)/(100-(a))	
1	44,8	51,9	15,8	7,1	12,9	30,0	27,0	-10,0	-3,0	-4,3
2	67,0	70,5	5,2	3,5	10,6	54,2	45,5	-16,1	-8,7	-19,0
3	72,6	78,4	8,0	5,8	21,2	61,1	58,1	-4,9	-3,0	-7,7
4	83,7	85,3	1,9	1,6	9,8	73,2	72,5	-1,0	-0,7	-2,6
5	92,7	94,9	2,4	2,2	30,1	88,4	87,4	-1,1	-1,0	-8,6
Total	72,2	76,2	5,5	4,0	14,4	61,4	58,1	-5,4	-3,3	-8,5

* En hogares agrupados en quintiles de ingreso per cápita familiar (IPCF).
Fuente: FIEL (1999a) en base a EGH, INDEC.

Sin embargo, la desigualdad en el acceso a los servicios públicos persiste en todos ellos y sigue siendo de significativa magnitud. Más allá de la variación de la cobertura, resulta relevante evaluar cuál fue la tendencia distributiva en la extensión de la cobertura o, en otras palabras, cuán "pro-pobre" fue dicha extensión. Ello se efectúa a través de la comparación (entre deciles) de la cantidad de *puntos porcentuales* en que se extiende (o reduce) la cobertura entre puntas. Dado que cada decil incluye igual cantidad de hogares (el 10% del total), cada punto porcentual de extensión en cada uno de ellos refiere a una misma cantidad de hogares con nuevas conexiones al servicio. Por esta razón, la cantidad de puntos porcentuales en que se incrementa la cobertura da cuenta de la *extensión real* en cada decil, que no se encuentra influida por el nivel de cobertura previo (como sucede con la *variación* de la cobertura). Ello apunta a estimar hacia qué tipo de hogares estuvo destinada mayormente la expansión, y en este sentido da cuenta, al mismo tiempo, de las decisiones públicas en política regulatoria y de las elecciones empresarias en materia de inversión.

Como se observa en los cuadros citados, en el caso de la energía eléctrica se registró una extensión de la cobertura claramente "pro-pobre". Los deciles de menores ingresos incrementaron su acceso al servicio en mucho mayor medida que el resto de los deciles, o, en otras palabras, existen muchos más hogares pobres -en comparación con los "ricos"- que obtuvieron una conexión al servicio durante el período. En verdad, la existencia previa de una cobertura casi plena en los deciles de ingresos medios y altos pone un límite concreto a las posibilidades de la red de continuar extendiéndose entre estos sectores. De esta manera, el importante incremento en la cobertura en los deciles de menores ingresos permitió que el servicio eléctrico universalizara el acceso en todos los estratos sociales (siempre dentro del AMBA).

Por el contrario, en el servicio de gas natural por red, la evolución de la cobertura no parece haberse orientado de manera prioritaria hacia los sectores sociales de menores ingresos. De hecho, mientras que el decil más pobre vio reducido su acceso al servicio, el resto de los deciles experimentaron una expansión de la cobertura que rondó los diez puntos porcentuales en todos los casos, con excepción del segundo y el último decil donde la extensión fue menor. En consecuencia, no se observan indicios de una extensión progresiva de la cobertura del servicio.

El caso del servicio telefónico se asimila al del gas natural. Con una cobertura promedio muy baja a mediados de los años ochenta, la red se extiende hasta cubrir dos tercios de la población una década más tarde. Esta extensión, sin embargo, no se concentra en los deciles de menores ingresos, sino fundamentalmente en los grupos de ingresos medios (deciles quinto a séptimo). En los deciles de menores ingresos la cobertura se amplía escasamente, manteniéndose, ya mediada la década de los noventa, un bajo nivel de cobertura en los hogares más pobres.

Finalmente, el servicio de agua potable experimenta una limitada extensión de la cobertura mientras que, como se mencionó, en el servicio de desagües cloacales la cobertura se contrae²⁷. La extensión de la

27 En ambos casos los datos se presentan para los hogares agrupados en quintiles de ingreso, ya que no pudo accederse a información más desagregada.

red de agua potable se concentra, fundamentalmente, en los quintiles de ingresos bajos y medios. Es decir, un mayor número de hogares pobres obtienen nuevas conexiones al servicio durante el período analizado, aunque su escasa magnitud absoluta limita sus efectos sobre la igualdad en el acceso. La red cloacal, por el contrario, disminuye su nivel de cobertura en tres puntos porcentuales en promedio, pero lo hace en mayor medida en los quintiles más pobres. En consecuencia, la desigualdad en la cobertura del servicio de desagües cloacales aumenta notablemente durante el período.

De esta manera, sólo en el caso del servicio eléctrico se observa una expansión "pro-pobre" de la cobertura. En el resto de los servicios públicos, por el contrario, resulta difícil afirmar que la expansión de la cobertura se haya orientado prioritariamente a los grupos de menores ingresos. Más bien pareciera que la expansión de la cobertura tiene lugar primero en los hogares de mayores ingresos (probablemente ubicados en barrios con acceso más próximo a la red, y por ello con menor costo de instalación, con mayor capacidad de pago y mayores consumos) para luego hacerse extensiva a los de menores ingresos. En rigor de verdad, la comparación de puntos porcentuales de crecimiento en poblaciones con distinta cobertura inicial no es del todo apropiada si lo que se quiere evaluar es la mejora del bienestar general, y fundamentalmente aquél de los hogares más pobres. No es lo mismo 10 puntos porcentuales de extensión de la cobertura cuando queda sólo un 10% de la población no cubierta (es decir, cuando la cobertura inicial es 90%), que una extensión de 10 puntos porcentuales cuando la cobertura inicial es del 20% (con una población no cubierta del 80%). En este sentido, más apropiado resulta tomar la población no cubierta de cada decil de ingreso, y estimar cuántas nuevas personas (en porcentajes sobre el total no cubierto) accedieron a la red en el período. Se trata, de algún modo, de una evaluación que incluye el factor "necesidad" en el cálculo, estimando cuántos de los hogares de cada decil *que así lo necesitaban* adquirieron el servicio.

Los valores obtenidos en esta medida confirman la existencia de una extensión equitativa del acceso al servicio eléctrico. En el resto de

los servicios, sin embargo, la extensión de la cobertura es –en relación con la “necesidad” de extensión– clara y profundamente regresiva. En gas por red, telefonía y servicios de agua y cloacas se observa cómo la extensión de la red invariablemente alcanza a una mayor proporción de los hogares no cubiertos en los deciles de ingresos más altos en comparación con los más pobres. Esto refleja la falta de una política de expansión de los servicios que se centre en su condición de “servicios básicos” y garantice el acceso a los hogares más postergados de la sociedad. En ausencia de obligaciones contractuales contrarias, es natural que las empresas prestadoras de los servicios públicos decidan dar cumplimiento a sus obligaciones de extensión allí donde la inversión necesaria es menor y los beneficios futuros (en términos de niveles de facturación del servicio) son mayores. Por varias razones (cercanía a las redes existentes, mayores consumos, etc.), son los hogares pertenecientes a los deciles de mayores ingresos los que cumplen con dichas condiciones. En consecuencia, para garantizar una expansión “pro-pobre” de la cobertura de los servicios hace falta una política de regulación pública que deliberadamente incluya esta orientación entre las obligaciones contractuales de las empresas prestatarias.

IV. Reflexiones finales

Es una característica intrínseca de toda reforma estructural la redefinición de las reglas de juego en base a las cuales se relacionan los actores económicos, políticos y sociales de un país. La reestructuración determina, en última instancia, una nueva distribución de la riqueza nacional, de la propiedad y de la renta, que puede bien contradecir o profundizar tendencias imperantes en períodos anteriores. La importancia central del proceso de privatización de empresas públicas en la concentración del poder económico (y la redefinición de la elite empresaria local) fue analizada en detalle por varios estudios²⁸. A esta

²⁸ Ver, entre otros, Azpiazu (1996); y Basualdo (2000 y 2001).