

Daniel Azpiazu

4

COLECCIÓN DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS

***Las privatizaciones
en la Argentina.
Diagnósticos y propuestas
para una mayor competitividad
y equidad social.***

CIEPP
Centro Interdisciplinario
para el Estudio de
Políticas Públicas

FUNDACION
OSDE



C.I.E.P.P.
Centro Interdisciplinario
para el Estudio de
Políticas Públicas



DANIEL AZPIAZU

Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET y Director del Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina", SECYT-CONICET.

Se agradece la colaboración y el apoyo de Julieta Pesce y, en particular, de Martín Schorr, cuyos aportes resultaron invalorable en el desarrollo de diversos temas. Por supuesto, se los exime de toda responsabilidad respecto a errores u omisiones del autor.

La Fundación OSDE tiene como uno de sus pilares la defensa del pluralismo, por lo cual el presente trabajo no necesariamente expresa las ideas de la misma, siendo el contenido de este ejemplar de exclusiva responsabilidad del autor.

© 2002 Fundación OSDE - CIEPP

Impreso en la Argentina - Printed in Argentina
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
ISBN: 987-9358-15-5

Índice

INTRODUCCIÓN	7
Principales modalidades y rasgos distintivos	12
Los objetivos enunciados y su grado de consecución	15
I. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN, A FINES DE 2001, DE LAS ÁREAS Y MERCADOS PRIVATIZADOS	25
I.1. Las privatizaciones y sus impactos macroeconómicos, institucionales y sociales	25
La estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía	26
La competitividad de la economía	50
Conformación y consolidación de monopolios, y concentración y centralización del capital	53
El sector externo	62
La problemática fiscal	65
La distribución del ingreso y el empleo	69
La formación de capital y su conformación	77
I.2. Las principales problemáticas y especificidades sectoriales en el ámbito de las áreas-mercados privatizados	115
Concesiones viales	116
Agua potable y saneamiento	132
Los mercados energéticos	151
Gas natural por redes	151
Energía eléctrica	167
El oligopolio petrolero	178

El sector energético en su conjunto. Algunas consideraciones finales	195
Telecomunicaciones	196
Ferrocarriles	210
Correo postal y aeropuertos	226
II. PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, MEDIDAS ESPECÍFICAS Y ACCIONES TENDIENTES A NEUTRALIZAR LOS ALTOS COSTOS SOCIALES DE LAS PRIVATIZACIONES	257
II.1. Formulación de medidas y acciones específicas de corto plazo. Lineamientos generales	257
II.2. Lineamientos de políticas públicas en el plano agregado de los servicios privatizados	288
III. ADENDA	
La renegociación del conjunto de los contratos con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde	331
IV. REFLEXIONES FINALES	357
BIBLIOGRAFÍA	361

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de un vasto y acelerado programa de privatización de empresas públicas, la no menos veloz apertura externa en los mercados de bienes y servicios –con marcadas asimetrías asociadas al poder de *lobbying* de determinados sectores–, la desregulación –en muchos casos re-regulación también con disimilitudes manifiestas– de diversos mercados, la flexibilización y precarización laboral han emergido, sin duda, como pilares fundamentales del intento refundacional neoconservador de la administración de los gobiernos de Menem. La intensidad que asumieron tales transformaciones, sumada a la celeridad y convergencia temporal en su implementación, convierte a la experiencia argentina en un ejemplo casi pionero por su adhesión plena a los parámetros neoliberales más preciados: privatización, desregulación, apertura y subordinación creciente del trabajo al capital.

En realidad, en virtud de esas profundas transformaciones estructurales, que en muchos casos asumieron formas casi caricaturescas, el neoliberalismo doméstico ha encontrado –en la década del noventa– el campo propicio para subordinar casi cualquier otra expresión en el ámbito de las ideas y del conocimiento que se contraponga a sus postulados y a sus recomendaciones. El análisis de las privatizaciones concretadas bajo la administración Menem pone de manifiesto que éstas constituyen uno de los ejemplos más notorios de esa complacencia y satisfacción ideológica, cuando no de obsecuencia por parte de quienes las hicieron posible y de quienes resultaron sus privilegiados beneficiarios. En consonancia con el muy importante papel que tales privatizaciones han desempeñado en la reconstrucción del poder económico y con la recurrente subrogación de los intereses sociales por los del capital concentrado, algunos han sostenido una visión apologética y dogmática de las mismas con el fin de construir un escenario favorable para el despliegue –en el plano superestructural– del fundamentalismo y la prédica neoliberal.

Un elemento recurrente que ha sido reconocido como el factor que justificaría los errores cometidos —y que incluso ni el neoliberalismo ha podido dejar de soslayar— es el *apuro* con el que dichas privatizaciones se desarrollaron y la consiguiente “señal política” que emanaba de esa premura¹. Sin duda, cualquiera sea la perspectiva de análisis que se adopte, dos de los principales rasgos distintivos del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina respecto a otras experiencias internacionales relativamente contemporáneas han sido la celeridad y lo abarcativo de sus realizaciones. Fuera de las economías del ex-bloque soviético, no existe experiencia internacional alguna en la que tanto patrimonio y tanto poder económico haya pasado a manos privadas en tan poco tiempo.

La investigación de tal fenómeno es, en consecuencia, una instancia necesaria no sólo para interpretar las características esenciales que adoptaron las privatizaciones argentinas, sino también para delinear o delimitar posibles escenarios futuros que tiendan a revertir los múltiples y diversos problemas que ellas generaron, muchos de los cuales no son de fácil solución.

A fines de los años ochenta, la Argentina se hallaba inmersa en una profunda crisis económico-social que era expresión de un agudo enfrentamiento, entre las distintas fracciones integrantes del bloque dominante, que giraba en torno al destino que se le debía dar al excedente nacional². Mientras que los acreedores externos reclamaban que el Estado restableciera el pago de servicios e intereses de la deuda externa (el país estaba en *default* desde abril de 1988), los grupos económicos pugnaban por el mantenimiento de los distintos tipos de subsidios estatales con que se los había favorecido durante todo el decenio de los ochenta (promoción industrial, estatización de la deuda externa privada, sobrepuestos en las compras estatales, etc.)³.

En ese contexto y por lo que históricamente significó el justicialismo en la Argentina, la única forma de consolidar el programa económico neoliberal impulsado por ese partido era a partir del sólido apoyo de los grandes grupos económicos locales (nacionales y extranjeros) y, a la vez, de los acree-

1. Véase el capítulo IV de FIEL (1999), *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

2. Para un tratamiento detenido de estas cuestiones, consultar Azpiazu, Daniel (et al.) (2002), *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias*, FLACSO/Página 12/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.

3. Si bien fuertemente enfrentadas, ambas fracciones coincidían en que la principal variable de ajuste debían seguir siendo los ingresos populares. Basualdo, Eduardo (2000), *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*, FLACSO/Página 12/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.

dores externos (y sus representantes institucionales, esencialmente el Banco Mundial y el F.M.I.). Con este fin y también para lograr un cambio radical de la imagen del justicialismo, la estrategia política consistió en entregar una parte sustantiva del Estado, precisamente la porción más rica —como las empresas públicas— por sus potencialidades. En ese marco, por medio de las privatizaciones lograron un cambio radical en la concepción que tenía la *comunidad de negocios* respecto al gobierno justicialista que asumiera en plena crisis hiperinflacionaria (1989)⁴. Efectivamente, el programa de privatizaciones desarrollado presentó múltiples deficiencias en lo estrictamente económico (subvaluación de activos, despreocupación por el saneamiento previo de las empresas así como por difundir las tenencias accionarias de las mismas, deficiencias e insuficiencias reguladoras y normativas, desatención de la defensa de la competencia, distorsiones en la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía, etc.), pero fue muy exitoso en la consecución de los objetivos políticos perseguidos ya que afianzó la confianza de la “comunidad de negocios”⁵ favoreciendo, en especial en el primer quinquenio de la década, el ingreso de capitales, el crecimiento del consumo doméstico, la renegociación de la deuda externa y, fundamentalmente, la consolidación de nuevas bases y condiciones refundacionales del desenvolvimiento económico y social del país.

4. En el caso de los acreedores externos, las privatizaciones permitirían restablecer el pago de los servicios de la deuda externa —además de permitir el pago del capital y de los intereses “caídos” en el período 1988-1990— mediante la instrumentación del mecanismo de capitalización de los títulos de la deuda en la transferencia de los activos estatales. En el caso de los grupos económicos locales y de los conglomerados extranjeros radicados en el país, suponía la apertura de nuevos mercados y áreas de actividad con un reducido —o, como se pudo comprobar luego, inexistente— riesgo empresarial, en la medida en que se trataba de la transferencia o la concesión de activos a ser explotados en el marco de reservas legales de mercado en sectores monopólicos u oligopólicos, con ganancias extraordinarias garantizadas por los propios marcos reguladores.

5. Aunque la experiencia privatizadora argentina resulta incomparable a la británica en muy diversos planos (desde las identidades histórico-políticas de sus ejecutores en especial, hasta el que se vincula con los tiempos y las formas de desarrollo, pasando por el respectivo grado de preocupación real por el diseño regulador, la difusión de la propiedad de las empresas en manos privadas, las instancias normativas, etc.), en ambas se han presentado problemas similares, aunque en el Reino Unido estos fueron mucho menores comparados con los de la Argentina: “Dados los antecedentes políticos del programa de privatización del Reino Unido, quizá resulte sorprendente descubrir que, en la práctica, se ha otorgado el mayor peso a las presiones de los grupos de interés a corto plazo. Los más sorprendentes es el escaso peso en verdad asignado a los objetivos de la competencia y la regulación”. Véase Vickers, John y Yarrow, George (1991), *Un análisis económico de la privatización*, México, Fondo de Cultura Económica.

En ese marco no resulta casual que, a diferencia de otras experiencias como la británica, el desarrollo de dicho programa no comenzara privatizando aquellas empresas o sectores de menor significación económica y/o que se insertaban en entornos competitivos, o, por lo menos, donde la condición de monopolios naturales podría verse erosionada⁶. Esto resulta evidente si se piensa que el programa se inicia privatizando dos de las más importantes y emblemáticas empresas públicas (Aerolíneas Argentinas y ENTEL), las que el gobierno anterior quiso privatizar y no pudo ante la oposición del mismo justicialismo. Sin duda, los costos que implicaba aprender a privatizar poco o nada interesaron a la administración gubernamental frente a sus compromisos político-institucionales con los grandes grupos económicos.

En otras palabras, todo indica que la necesidad político-institucional de privatizar a casi cualquier costo (social), con su contrapartida en rentas (privadas) de privilegio, quedaría así justificada más allá de toda otra consideración analítica al respecto. En efecto, estos *problemas* se verían más que compensados por la celeridad que se le imprimió al proceso en procura del reconocimiento, la confianza y el apoyo de la comunidad de negocios local e internacional.

En la medida en que, gracias a la privatización de empresas estatales, se pudiera hacer converger los intereses de los acreedores externos y los del capital concentrado radicado en el país, el círculo vicioso al que había conducido la pugna por el excedente entre los distintos componentes del “gran capital” durante los ochenta (cesación de pagos de la deuda externa, hiperinflación, etc.) podría devenir en un círculo “virtuoso” de asociación y convergencia, al margen —como era previsible— de las necesidades de los sectores populares.

En realidad, el programa de privatizaciones constituyó una prenda de paz por dos motivos: por un lado, permitió saldar de forma “superadora” el conflicto existente entre las fracciones predominantes del capital (interno y externo); por otro, como consecuencia de ello, garantizó al gobierno del Dr. Menem el contar con un sólido apoyo político sobre el cual sustentar su consolidación en el poder⁷. En otras palabras, las privatizaciones dieron lugar

6. A este respecto, consultar Vickers, John y Yarrow, George, op. cit.

7. Cuando analiza la estrategia del gobierno justicialista durante sus primeros años en el poder, Gerchunoff señala que “la sed de reputación frente a la comunidad de negocios [...] impulsaba y aceleraba su acción privatizadora”; en Gerchunoff, Pablo (ed.) (1992), *Las Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella. En realidad, tal actitud gubernamental y del poder económico local desempeñó —y continuó desempeñando bajo el gobierno de la Alianza— un papel protagónico en procura

continúa »

tanto a una conciliación de intereses entre actores internos y externos como a la articulación de estos con los de la nueva administración gubernamental. Esta confluencia constituyó el trasfondo socio-político —la *condición de posibilidad* desde un punto de vista “extra-económico”— del vasto programa de reformas estructurales instrumentado por la administración Menem, de la estabilización general de precios y del crecimiento económico posteriores a la implementación del Plan de Convertibilidad.

Principales modalidades y rasgos distintivos

Lo que antecede remite a la necesaria consideración introductoria de algunas de las principales modalidades o rasgos distintivos de las privatizaciones locales. Así, por ejemplo, en consonancia con esa premura —política, institucional y fiscal— por privatizar y contraponiéndose a las recomendaciones y a las mejores prácticas internacionales en la materia, la despreocupación por difundir y fragmentar la propiedad de las empresas privatizadas (por ejemplo, a través del mercado de capitales o incluso de la entrega gratuita de acciones u ofertas preferenciales para los usuarios de los distintos servicios)⁸ constituyó uno de los componentes esenciales del programa de privatizaciones. Así, casi en la totalidad de los procesos el propio llamado a licitación favoreció la presencia de pocos oferentes, lo que en general se

de los necesarios apoyos político-institucionales-corporativos que hacían viable o sustentaban las políticas públicas. Ello ha trascendido la “acción privatizadora” de la administración Menem para involucrar, al menos, a la posterior relación del gobierno de la Alianza con las empresas prestadoras de los servicios privatizados y, por lo tanto, con parte sustantiva del actual poder económico en la Argentina.

8. El ejemplo que ofrece la experiencia británica es claramente ilustrativo. En las privatizaciones realizadas en la década de los ochenta durante el gobierno de M. Thatcher, la fragmentación de la propiedad de las empresas privatizadas aparece como un elemento constitutivo esencial de la estrategia política de legitimación de las transformaciones encaradas por el Partido Conservador. En efecto, “en las privatizaciones [...] de British Telecom y British Gas se intentó deliberadamente democratizar la propiedad [...]. Por ejemplo en el caso de la emisión de acciones de British Gas, el 16,6 % de las familias que tienen una conexión de gas (a propósito, la vasta mayoría) también tienen una participación accionaria en British Gas. Con su emisión lanzada en noviembre de 1984 British Telecom atrajo dos millones de inversionistas, de los cuales alrededor de la mitad nunca había comprado acciones antes [...]. Según una encuesta realizada por encargo de la Bolsa de Valores y el Tesoro, el número de accionistas del Reino Unido ha aumentado de tres millones en 1979 a 8,5 millones, que representan casi el 20% de la población adulta”. En Walters, Alan (1988), “La Privatización en el Reino Unido”, en AA.VV. *Privatización. Experiencias mundiales*, Buenos Aires, Ediciones Cronista Comercial.

reforzó por la coordinación y el *lobbying* empresario en torno a sus respectivas ofertas⁹. Es más, no sólo no se establecieron restricciones temporales a la posible reventa de participaciones accionarias que pudieran derivar en una creciente concentración de la propiedad, sino que se fijaron patrimonios mínimos muy elevados como requisito para poder participar de las licitaciones y concursos o, en su defecto, tales montos patrimoniales fueron una de las variables principales a considerar al momento de la precalificación y/o adjudicación. En otras palabras, la capacidad patrimonial de los potenciales interesados se constituyó en una de las principales barreras de ingreso al “mercado” privilegiado de las privatizaciones. A favor de ello algunas de las grandes firmas integrantes de los consorcios adjudicatarios transfirieron, posteriormente, sus respectivas tenencias accionarias obteniendo ingentes beneficios financieros a un muy corto plazo¹⁰.

Esa desatención oficial por distribuir o atomizar la propiedad de las empresas privatizadas trajo aparejada una clara inducción a la centralización y concentración del capital, lo que favoreció tanto la consolidación de un creciente poder de negociación en manos de un núcleo sumamente acotado de conglomerados que pasó a controlar una muy diversa gama de actividades –en muchos casos integradas vertical y/u horizontalmente–, con el consiguiente debilitamiento del papel regulador del Estado. Ello se conjuga, a la vez, con la sobrevivencia y/o el reforzamiento de monopolios –u oligopolios– legales bajo condiciones que no sólo aseguraban nulos riesgos empresarios sino, fundamentalmente, tanto tasas de retorno muy elevadas como la transferencia a un conjunto reducido de grandes agentes económicos de un poder decisivo en lo que respecta a la determinación de la estructura de pre-

9. A punto tal que, en la mayor parte de los procesos de privatización, la inexistencia de futura competencia “en el mercado” se trasladó también a la competencia “por el mercado”.

10. Como se analizará más adelante, algunas de esas transferencias conllevaron la obtención de rendimientos sobre los montos invertidos originalmente superiores al 80% anual, en el caso de las telecomunicaciones, y de casi el 85% anual en el sector gasífero. Ver, respectivamente, Abeles, Martín (et al.) (2001), *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTEL a la conformación de los grupos multimedia*, Buenos Aires, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP; y Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2001), “Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital”, 2^{da} Serie de Documentos de Informes de Investigación, N° 1, Buenos Aires, FLACSO. Para una interpretación analítica del fenómeno de la venta de tenencias accionarias en las empresas privatizadas, que se manifestó con particular intensidad durante la segunda mitad de los años noventa, véase Basualdo, Eduardo (2001), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, Buenos Aires, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.

cios y rentabilidades relativas del conjunto de la economía argentina y, por esa vía, de variables de trascendente significación económico-social como, por ejemplo, la distribución del ingreso o la competitividad de los distintos sectores de actividad¹¹. Se trata, en síntesis, de un aporte sustantivo a la obtención de esa procurada confianza de la “comunidad de negocios” y, con ello, a la creciente centralización del poder económico local.

Otra de las modalidades o peculiaridades que denota el desarrollo del programa privatizador, que como tal en poco se asemeja a otras experiencias internacionales –incluso en el ámbito latinoamericano–, es la vinculada con el tratamiento y el papel que se le asignó a la posibilidad de capitalizar títulos de la deuda externa como forma de pago de los activos públicos a transferir al sector privado. En ese sentido, y particularmente en las primeras privatizaciones (el caso paradigmático lo ofrece, sin duda, ENTEL), se priorizó la capitalización de tales títulos –a valor nominal– incluso respecto de los aportes en efectivo. Ello, nuevamente, replantea ciertas especificidades del fenómeno privatizador argentino el cual, en este caso, está vinculado con la banca acreedora. En efecto, aquella decisión se inscribió en el desarrollo de una estrategia político-institucional y económica que, en cierta medida, trascendía el fenómeno específico de los activos a privatizar a cambio de títulos de la deuda externa.

Se trató, en otros términos, de demostrar a la banca acreedora externa la muy buena voluntad oficial en permitirle recuperar parte sustantiva de títulos cuyo valor de mercado resultaba marginal (en el orden del 15% de su valor nominal) a partir de su capitalización en activos físicos y, como se verá más adelante, en garantizarle rentas adicionales de privilegio. En otras palabras, el objetivo era recuperar deuda original –que en muchos casos ya pasaba a ser contabilizada como incobrable por parte de la banca acreedora– y a la vez obtener futuros beneficios extraordinarios. En el plano estratégico-político, y siempre en procura de interpretar los sesgos básicos y característicos del programa privatizador, esa priorización original de aportes de capital vía capitalización de títulos de la deuda externa (cerca de 14 mil millones de dólares en un muy corto lapso de tiempo) no sólo coadyuvó a revalorizar tales títulos sino que, fundamentalmente, fue determinante para el ingreso de la Argentina al Plan Brady y para la consiguiente renegociación integral de su deuda externa (proceso que resultó mucho más beneficioso para los acreedores externos que para el país). Así, nuevamente las modali-

11. Durante la prestación estatal de los servicios, el manejo de las tarifas de los distintos servicios públicos constituyó uno de los principales instrumentos de política a través del cual el Estado reasignaba el ingreso entre los distintos sectores sociales.

dades adoptadas por el programa de privatizaciones resultaban funcionales para alcanzar objetivos que, en su momento y en su propia esencia, lo trascendían.

Entre los rasgos distintivos de las privatizaciones locales ocupan un papel destacado las deficiencias, imprecisiones, imprevisiones y debilidades normativas y reguladoras que involucran problemas de diseño original agravados, tal vez, por un fenómeno recurrente que en poco o nada se asemeja a otras experiencias internacionales: la sistemática renegociación o “readecuación” de cláusulas contractuales que, en todos los casos, han tenido como denominador común la preservación o acrecentamiento de los beneficios extraordinarios de las empresas prestatarias de los servicios, aun cuando ello atentara contra la seguridad jurídica de usuarios y consumidores. Se trata, en este caso, de un simple enunciado introductorio que necesariamente se analizará en otras secciones del presente estudio considerando sus respectivos matices.

Los objetivos enunciados y su grado de consecución

Incluso a juicio del neoliberalismo doméstico, el énfasis en la urgencia por transferir la mayor cantidad de empresas públicas (en adelante, EP) —la señal política— en el más breve tiempo posible conspiró, como cabría suponer, contra las posibilidades efectivas de acceder a los mínimos logros explicitados originalmente como fundamentación del programa privatizador. Este hecho, intencionalmente ignorado o transfigurado por la ortodoxia local, a la vez implicó una generalizada desatención y despreocupación respecto de las recomendaciones internacionales en la materia.

Así en lo formal, dejando de lado los grandes objetivos estratégicos perseguidos y no explicitados en su real dimensión, diversas metas oficiales no fueron alcanzadas (aun tratándose de objetivos no muy trascendentes); y en otras ocasiones las realizaciones fueron casi ínfimas respecto a las que, seguramente, podrían haberse logrado con un programa de privatizaciones en el que se hubiera priorizado la graduación y organicidad en lugar de, claro está, las urgencias político-institucionales. En ese marco, y en esta primera visión introductoria, basta confrontar los principales objetivos manifestados originalmente con algunos de sus respectivos resultados¹²:

12. Muchos de estos temas serán abordados en las próximas secciones.

Estímulo de la inversión en las empresas privatizadas y sus efectos multiplicadores

Las inversiones comprometidas contractualmente fueron mínimas o, en realidad, las imprescindibles como para recomponer la propia prestación de los respectivos servicios; buena parte de ellas fueron incumplidas y/o financiadas, vía incrementos tarifarios y con la complacencia oficial, por los usuarios y consumidores; la formación de capital exhibió ínfimos niveles en aquellos sectores/casos donde no existían compromisos efectivos de inversión; el retraso en el cumplimiento de las inversiones ha sido prácticamente un denominador común al conjunto de las empresas privatizadas. En ese contexto, las estimaciones oficiales consideraban que la formación de capital que se derivaría de un amplio grupo de áreas privatizadas equivaldría a poco más del 2% del PBI hasta mediados del decenio de los noventa, para luego estabilizarse en torno del 1,5% hasta fines de la década. Sin embargo, el efecto resultó muchísimo más moderado y acotado. Como lo reconoció Juan J. Llach, a poco de renunciar al cargo de Viceministro de Economía, la inversión realizada por las empresas privatizadas incluso después de mediados de los noventa no alcanzó al 1% del PBI¹³.

Por otro lado, el efecto multiplicador local de tal inversión ha sido ínfimo, cuando no prácticamente nulo. Al respecto, ante la omisión de la regulación pública, casi la totalidad de las empresas privatizadas han recurrido sistemáticamente a la adquisición de insumos y equipos en el exterior (contraviniendo la normas emanadas de la Leyes N° 5.340 —de “Compre Argentino”— y N° 18.587 —de “Contrate Nacional”—), con un muy elevado componente de compras intracorporativas y, en la generalidad de los casos, sin contralor ni sanción oficial sobre los presuntos precios de transferencia implícitos en tales operaciones. En consecuencia, el histórico papel multiplicador que ejercieran las inversiones de las EP sobre la formación de capital privado y sobre la generación de puestos de trabajo se tornó, en los hechos, prácticamente nulo. Más aún ante el proceso de apreciación del peso en el contexto de apertura —asimétrica— de la economía y de la práctica omisión de la legislación *anti-dumping* que tuvo lugar en los años noventa.

Resolución definitiva de los desequilibrios fiscales

La tradicional asignación a las EP como los factores decisivos, si no determinantes, de los desequilibrios fiscales ha quedado como una de las tantas falacias a las que históricamente ha recurrido el neoliberalismo vernáculo. Transferida casi la totalidad de EP, los tradicionales y crecientes déficit fisca-

13. Llach, J. (1997), *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires, Editorial Ariel.

les a los que asiste la economía argentina denotan, sin duda, otros factores causales que los considerados decisivos en las argumentaciones a favor del programa privatizador implementado por la administración Menem. En efecto, si bien al comienzo hubo un efecto positivo debido a que el ingreso de recursos líquidos permitió acceder a superávits fiscales —entre 1991 y mediados de 1994—, no obstante es difícil asignarle al programa privatizador la resolución de los desequilibrios fiscales a pesar de la tributación del impuesto a las ganancias extraordinarias que han venido internalizando las empresas privatizadas. Por el contrario, muy distintos factores han conspirado contra ello e incluso han neutralizado aquellos impactos positivos.

Más allá de esos factores que emanan de la generalizada subvaluación de los activos transferidos —con la consiguiente reducción de los ingresos fiscales— ha surgido una serie de fenómenos que han erosionado los recursos fiscales o incrementado los egresos en directa relación con las empresas privatizadas. Tal es el caso de, entre otros, la absorción de la casi totalidad de los pasivos de las empresas transferidas al capital privado con el consiguiente impacto en los correspondientes egresos fiscales en concepto de amortización e intereses; los incumplimientos empresarios —muchos de ellos ya eximidos por el Poder Ejecutivo— del pago de los cánones que debían tributar los nuevos responsables privados de los servicios (concesiones viales de las rutas nacionales, ferrocarriles de carga, correo, aeropuertos); la concesión de crecientes subsidios tendientes a mantener o a acrecentar las rentas de privilegio de las empresas privatizadas (concesiones viales de los corredores nacionales, ferrocarriles de pasajeros, etc); la omisión reguladora de las cláusulas de neutralidad tributaria o de estabilidad impositiva que obligan a las empresas privatizadas a transferir a las tarifas las reducciones o exenciones impositivas con las que pudieran haber sido beneficiadas¹⁴ (por ejemplo, la reducción de las cargas patronales, la supresión del impuesto sobre los sellos en la Ciudad de Buenos Aires, la exención del pago del Impuesto sobre los Ingresos Brutos en diversas jurisdicciones provinciales). En síntesis, nada más lejano que las privatizaciones argentinas para la “resolución definitiva de los desequilibrios fiscales”.

• Reducción significativa del endeudamiento externo

En realidad, desde una perspectiva de corto plazo y en tanto las privatizaciones privilegiaran la capitalización de los títulos de la deuda externa como

forma de pago de los activos públicos a transferir, la reducción del endeudamiento externo debía ser un resultado obvio. Sin embargo, paradójicamente, a poco de concretarse la transferencia de las EP se asistió a un creciente endeudamiento con el exterior por parte de los propios consorcios adjudicatarios (en muchos casos vinculados a la obtención de los recursos comprometidos en sus ofertas originales).

Al margen de toda consideración sobre los impactos de corto, mediano y largo plazo de las privatizaciones sobre el sector externo¹⁵, el endeudamiento externo asociado directa o indirectamente a las privatizaciones ha crecido sustancialmente superando de modo holgado a esos 14.000 millones de dólares —a valores nominales— de títulos de la deuda externa capitalizados en los primeros años del decenio de los noventa. Ello deviene de la confluencia de dos fenómenos: uno de ellos ha estado asociado al incremento de la deuda pública que, ante la no “resolución definitiva de los desequilibrios fiscales”, ha ido incrementando sustancialmente su endeudamiento externo para hacer frente a los crecientes subsidios concedidos a parte de las empresas privatizadas; el otro se ha relacionado con el acceso privilegiado al mercado internacional de capitales por parte de los consorcios adjudicatarios de las privatizaciones (asociado a sus elevados patrimonios y en particular al nulo riesgo empresario vinculado, a su vez, a las elevadas tasas de rentabilidad). En ese contexto, las empresas privatizadas mostraron renuencia al aporte de recursos propios y contaron con una especial facilidad de acceso al crédito internacional a tasas de interés y condiciones de pago infinitamente privilegiadas respecto a las domésticas, razón por la cual pasaron a ocupar una posición de liderazgo pleno en materia de endeudamiento externo; buena parte de ese financiamiento externo fue volcado a colocaciones financieras en el mercado interno a favor de las muy diferenciales tasas de interés en dólares así como también al financiamiento de fusiones y adquisiciones, lo que les permitió a aquellas consolidar su posicionamiento dominante en el mercado interno¹⁶.

Al respecto, como se analizará en las próximas secciones y en particular en el análisis del actual proceso de renegociación de los contratos con las empresas privatizadas, la demanda de estas últimas de un “seguro de cambio” retroactivo emerge como un indicador, por demás elocuente, de la estra-

15. Donde pasan a asumir un papel protagónico otras variables como, por ejemplo, el giro de dividendos, el denominado *management fee*, la sobrefacturación de las compras intracorporativas y la propia transferencia o “fuga” de capitales por parte de las propias empresas privatizadas y/o de quienes, en especial después de 1995, vendieron sus tenencias accionarias con ingentes rentas patrimoniales y financieras.

16. El ejemplo que ofrecen las licenciatarias del servicio telefónico (Telefónica de Argentina y Telecom Argentina) resulta por demás ilustrativo. Véase en tal sentido: Abeles, Martín (et al.), op. cit.

14. Sacrificios fiscales no privativos de las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados que, sin embargo, contraviniendo la normativa vigente no fueron transferidos a las tarifas de sus respectivos usuarios (en especial los residenciales y los pequeños y medianos demandantes no domésticos) y devinieron, pura y exclusivamente, en una fuente de beneficios adicionales para las mismas.

tegia desplegada a lo largo de los noventa para minimizar al máximo el aporte de recursos propios a partir de la recurrencia al financiamiento externo bajo condiciones de privilegio respecto a los restantes actores locales. Si bien no se cuenta con información rigurosa sobre el actual endeudamiento externo del conjunto de las empresas privatizadas, su monto excede holgadamente al de la “reducción significativa” original de la deuda con el exterior (aun cuando se comparen los respectivos valores nominales, y bajo circunstancias y perfil de deudores muy disímiles).

- ***Incorporación de tecnologías de gestión modernas, incremento de la eficiencia empresarial y calidad de los servicios y de los bienes ofrecidos a la comunidad***

Muy probablemente, en términos relativos, es en este campo donde se han registrado ciertos, aunque modestos, éxitos en cuanto a los objetivos enunciados originalmente. De todas maneras ello debe ser analizado y medido por varios factores. En efecto, en primer lugar se debe considerar el muy marcado deterioro de la prestación de la mayor parte de los servicios públicos como consecuencia del pronunciado proceso de desinversión a fines de los ochenta y principios de los noventa en el conjunto de las EP. En segundo lugar, y muy particularmente en la fase inmediatamente anterior a la decisión de privatizar las distintas empresas, examinar porqué tendió a agudizarse la situación crítica de las mismas; fenómeno no disociado a aquella decisión y a la búsqueda de consenso social en torno a la supuesta necesidad de transferirlas al capital privado. En tercer lugar, si bien podría considerarse que en términos muy agregados se asistió a una cierta mejora en la gestión empresarial y en la calidad de los servicios ofrecidos, no pueden dejar de tenerse en cuenta determinados sucesos que en nada se condicen con esa mayor eficiencia privada¹⁷. Por último, aun aceptando que en términos relativos a la crítica situación imperante a principios del decenio de los noventa se han verificado modestos avances en el logro de los objetivos enunciados originalmente, no se debe obviar un elemento crucial y determinante en todo tipo de evaluación de tal naturaleza: la relación precio/calidad o, en otras palabras,

si los supuestos beneficios sociales derivados de las privatizaciones guardan una relación positiva con los consiguientes costos sociales.

Además, y como un componente esencial de la eficiencia microeconómica de las prestatarias de los servicios privatizados, cabe una breve digresión en torno a un tema que será retomado en secciones posteriores: la notable *performance* de las empresas privatizadas en términos de incrementos sustantivos en la productividad de la mano de obra. Tanto en la fase previa a la transferencia de las EP (fundamentalmente a través de los “retiros voluntarios”, financiados por el Banco Mundial y asumidos como deuda por el conjunto de la sociedad argentina) como en la posterior política empresarial de terciarizar parte de sus actividades y recurrir a la sistemática expulsión de mano de obra, la productividad de las mismas se incrementó sustancialmente; esto coadyuvó a reflejar una eficiencia microeconómica muy superior a la que denotaban las EP (sin embargo, cabe destacar que esos incrementos en la productividad fueron transferidos muy parcialmente tanto a los trabajadores de las firmas como a los usuarios y consumidores de los distintos servicios).

- ***Cambio global de las “reglas de juego”***

Por las resultantes reales se trata de uno de los objetivos enunciados originalmente que, en su propia formulación y atento al contexto político-institucional en el que se insertaba, denota una de las grandes falacias del programa de privatización. Esa llamada “sed de reputación” frente a la comunidad de negocios no conllevó, ni mucho menos, un cambio en las “reglas de juego”. Por el contrario, las modalidades y especificidades que adoptó el desarrollo de dicho programa no ha hecho más que fortalecer el poder relativo de los mismos agentes económicos que crecieron y se consolidaron al amparo de la promoción industrial, de la estatización de la deuda externa privada, de las compras de bienes y servicios del sector público, del mantenimiento de reservas de mercado en medio de procesos de apertura, etc. Si a esto se le adiciona la convergencia de intereses con la banca acreedora en aras de esos objetivos fundacionales, tal proceso únicamente consolidó el poder de *lobbying* de la “comunidad de negocios”, acrecentando su influencia decisiva sobre el comportamiento de los precios relativos y la distribución de la riqueza, y, por esa vía, reduciendo en forma considerable los grados de “autonomía relativa” del sistema político. En tal sentido, más que contribuir a la generación de una nueva clase empresarial de características emprendedoras, las políticas públicas de los noventa (muy particularmente la de privatizaciones) han contribuido a consolidar el poder de mercado de unos pocos conglomerados empresariales, localizados crecientemente en sectores que producen bienes y servicios no transables en el ámbito internacional y con un fuerte eje finan-

17. Basta recordar el masivo apagón de Edesur a comienzos de 1999 (hasta allí la privatización eléctrica había sido presentada como “modelo” en materia privatizadora), los innumerables accidentes ferroviarios asociados en general a la inexistencia de guardabarreras –todo sea por el abaratamiento de costos que hace a la esencia de la empresa privada–, el no reemplazo de catalizadores cancerígenos (PCB) en buena parte de los transformadores eléctricos en uso, los generalizados incumplimientos en cuanto a parámetros de calidad no muy exigentes (bastaría señalar los ejemplos que ofrecen desde Azurix, hasta la mayor parte de los concesionarios viales y ferroviarios de pasajeros).

ciero en su lógica de acumulación y reproducción del capital. La supuesta instauración de nuevas “reglas de juego” no ha sido más que la adaptación contemporánea a las alianzas de los sectores hegemónicos por encima del conjunto de la sociedad y de los sectores populares.

Más allá de las disonancias entre los objetivos enunciados (no así de los no transparentados) y el respectivo grado de consecución de los mismos, en estas líneas introductorias no puede dejar de resaltarse que, en ese marco, se han desatendido notoriamente algunos temas cruciales que condicionan los beneficios sociales que teóricamente, para muchos de sus propulsores, podrían haber emanado de una selectiva y gradual política de privatización. En tal sentido, y a modo ilustrativo, basta con señalar la despreocupación por el saneamiento previo de las empresas a privatizar; la escasa atención brindada a la necesidad de regular determinadas áreas privatizadas; la transferencia y consolidación de reservas de mercados oligopólicos o monopólicos; el establecimiento de condiciones que aseguran bajos o nulos riesgos empresariales; los elevados márgenes de libertad en la fijación de las tarifas y de los cuadros tarifarios de diversos servicios públicos con alto impacto sobre el costo de vida de la población y/o la competitividad de la economía; la cesión a unos pocos agentes económicos del poder regulador sobre los mercados; las bruscas alteraciones en la estructura de precios relativos de la economía en detrimento de los sectores productores de bienes transables y de los consumidores; el escaso interés por inducir licitaciones realmente competitivas en las que pudiera participar un número importante de oferentes y la fijación de “barreras al ingreso” sustentadas en la capacidad patrimonial de los potenciales oferentes; y, principalmente, el fuerte impulso a la profundización del proceso de concentración y centralización del capital.

Asimismo, y siempre a título introductorio, han proliferado múltiples deficiencias normativas asociadas al tema de la regulación pública, particularmente en el caso de los “monopolios naturales” y de aquellas áreas y sectores en que se ha terminado por consolidar una estructura fuertemente concentrada. Entre ellas basta destacar, como simples ejemplos ilustrativos, las siguientes:

- la formulación de marcos reguladores y la constitución de los respectivos entes reguladores con posterioridad a la transferencia de las EP al sector privado;
- las disposiciones tendientes a preservar el carácter monopólico u oligopólico de las empresas privatizadas (aun cuando existen cláusulas que limitan el

período de ejercicio de estos derechos, el poder de negociación relativo de las partes al momento de la expiración de los contratos de concesión no favorecerá al Estado mientras persista la debilidad de los entes de regulación y/o su cooptación por los agentes económicos “regulados” y por el propio poder concedente –la llamada “cooptación bifronte”–);

- la frecuente reformulación de las normas establecidas con anterioridad a las licitaciones en detrimento de la credibilidad pública del sistema regulador, de los derechos adquiridos y la “seguridad jurídica” de usuarios y consumidores –como se analizará profusamente más adelante– e incluso de las propias arcas fiscales;
- la escasa o casi nula protección de los usuarios y consumidores frente al ejercicio de prácticas oligopólicas por parte de los consorcios adjudicatarios¹⁸, desconociendo las propias disposiciones del Artículo 42 de la Constitución Nacional;
- la fijación de requisitos formalmente antimonopólicos en los propios llamados a concurso que, sin embargo, en la práctica se han visto fácilmente desvirtuados sin que los responsables sufran sanción alguna¹⁹;
- la total descoordinación –no casual– entre las debilidades normativas vinculadas con la regulación de la propiedad²⁰ de las empresas privatizadas y la legislación vigente de Defensa de la Competencia; y
- el propio diseño de las agencias reguladoras que en poco o nada se asemeja a las recomendaciones internacionales en la materia; en efecto, en la generalidad de los casos, estos entes han sido creados –como se señaló– con posterioridad a la transferencia de los respectivos activos de cada una de las empresas o áreas a privatizar y sin criterios de coordinación entre sectores que demandan, necesariamente, una regulación integral –el caso paradigmático lo constituyen los mercados petrolero, gasífero y eléctrico–.

18. Un *leading case* en este sentido es el comportamiento de la firma Repsol-YPF, donde ya más de una administración gubernamental no ha logrado siquiera restringir las prácticas predatorias y anticompetitivas con los instrumentos normativos disponibles.

19. El ejemplo más notorio lo ofrece la adquisición por parte de Acindar de tenencias accionarias (en poder del banco Chartered West LB Ltd. de Gran Bretaña) en Aceros Paraná (ex-Somisa), desvirtuando los requerimientos impuestos en la privatización, en el sentido de que no podrían formar parte del mismo consorcio dos empresas siderúrgicas locales (el grupo Techint era propietario de la mayoría accionaria de Aceros Paraná). Para un tratamiento de estas cuestiones, véase Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo (1995), “La siderurgia argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el Mercosur”, Buenos Aires, IDEP/ATE.

20. Sólo en dos de las áreas privatizadas –energía eléctrica y gas natural– la normativa vigente contempla el tema.

Finalmente, cabe agregar una última reflexión. El programa de privatización desarrollado en la Argentina adolece de un sinnúmero de falencias —algunas de no fácil reversión—, puesto que ha asumido un papel protagónico y decisivo en la consolidación de un modelo concentrador en lo económico y excluyente en lo social funcional —prácticamente todas sus instancias— y en la acumulación y reproducción del capital de un muy acotado número de grandes actores económicos que, como tales, han pasado a ocupar un papel hegemónico y decisivo en el futuro de la economía nacional.

I --- Diagnóstico de la situación, a fines de 2001, de las áreas y mercados privatizados

I.1. Las privatizaciones y sus impactos macroeconómicos, institucionales y sociales

Según se desprende o infiere de las últimas consideraciones de la Introducción, los resultados generales obtenidos por las privatizaciones en la Argentina en poco se condicen con los objetivos enunciados en los inicios del programa de privatización. Muy por el contrario, como podía preverse en consonancia con el carácter, las modalidades e incluso los objetivos subyacentes reales, la mayor parte de los impactos derivados directa y/o indirectamente de las privatizaciones son, desde una perspectiva social, por demás regresivos en lo económico y excluyentes en lo social.

Al respecto, es suficiente observar buena parte de tales efectos para constatar que el desarrollo de ese vasto programa ha conllevado una multiplicidad de aspectos críticos que, incluso, denotan serias restricciones en cuanto a la posible reversión de los mismos. En ese marco, y a simple título ilustrativo, en esta parte del trabajo se pasa revista a los principales efectos de las privatizaciones sobre las estructuras de precios y rentabilidades relativas de la economía, sobre la competitividad de la misma, la conformación y consolidación de monopolios y oligopolios privados (atento a las dificultades técnicas y/o normativas para introducir competencia), y la consiguiente transferencia de poder regulador sobre los mercados involucrados a un reducido –pero muy poderoso– núcleo de agentes económicos; asimismo se consideran las consecuencias sobre el sector externo –a corto y largo plazo, tanto en el mercado de bienes como de capitales–, sobre las arcas fiscales, la distribución del ingreso y el empleo, y sobre la formación de capital y su composición. Se pretende, de esa forma,

contar con una primera visión totalizadora de los principales impactos macroeconómicos que han devenido del programa privatizador en la Argentina.

La estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía

El tratamiento de la evolución de los precios y de las tarifas de los servicios públicos se asocia con algunas de las argumentaciones profusamente divulgadas a favor de las privatizaciones. En este caso, la idea rectora o de sustento a favor de las mismas era que las empresas públicas necesitaban una inyección de capital cuya magnitud -en el marco de la llamada “quiebra del Estado”- sólo podía proveerla el sector privado, a fin de aumentar la productividad y la eficiencia de estas compañías en beneficio del conjunto de la población. En otros términos, la transferencia al capital concentrado de las principales firmas del Estado argentino generaría *per se* un aumento en la eficiencia de las empresas que redundaría en crecientes niveles de “bienestar general” que no tardarían en “derramarse” sobre el conjunto de la población, en especial sobre los sectores de menores ingresos (bajo la forma de, por ejemplo, tarifas decrecientes y/o una mejor calidad y/o cobertura en la prestación de los servicios).

Sin duda, una vez privatizadas, muchas de las empresas de servicios públicos mejoraron la calidad de sus prestaciones sobre todo con respecto a los parámetros registrados a fines de los ochenta –si bien en varias ocasiones muy por debajo de sus compromisos contractuales–, aumentaron su “eficiencia microeconómica” y, fundamentalmente, su productividad. Ahora bien, si ello y la consiguiente disminución de los costos operativos de las empresas no se traducen en una cierta reducción en las tarifas (manteniendo un margen de beneficio “justo” y “razonable” para las firmas prestatarias), no es el conjunto de la sociedad el que se beneficia de dicha caída de los costos sino tan solo ese reducido grupo de empresas prestatarias de los servicios, las que ven incrementar sustancialmente sus ya elevadas rentas garantizadas en el mismo momento de su transferencia.

Este parece ser el caso prácticamente excluyente, si se tiene en cuenta la evolución de las tarifas de los servicios públicos y de las ganancias extraordinarias que han internalizado los distintos consor-

cios adjudicatarios de las empresas privatizadas desde que iniciaron sus actividades.

Tal como se observa en el Cuadro N°1 que sintetiza, para el período comprendido entre marzo de 1991¹ y junio de 2001, la evolución de los precios y tarifas de una selección de servicios públicos privatizados en relación con la variación de los precios mayoristas², el incremento en las tarifas de estos servicios no parece reflejar, en la mayoría de los casos, transferencia alguna de los importantes incrementos de productividad y eficiencia de las empresas privatizadas.

Cuadro N°1
Variación de precios y tarifas seleccionados,
marzo 1991-junio 2001
(índice base marzo 1991 = 100)

Sector	Índice Junio 2001
Índice de Precios Mayoristas Nivel General	115,8
Corredores viales*	142,7
Telefonía básica (pulso telefónico)	124,4
Gas natural (promedio)	149,0
Residencial	227,0
Pequeñas y medianas empresas	123,8
Gran Usuario Industrial (Interrumpible)	106,3
Gran Usuario Industria (firme)	111,3
Energía eléctrica	
Residencial de bajo consumo	101,2
Residencial de alto consumo	29,3
Industrial de bajo consumo	75,9
Industrial de alto consumo	57,6

*Abril 1991=100.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información oficial.

1. Momento en que se lanza el Plan de Convertibilidad.
2. Se trata del Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM).

Así, por ejemplo, el incremento promedio ponderado en las tarifas de peaje (42,7%) supera el aumento correspondiente al IPIM (15,8%). Este incremento registrado en los peajes de las principales rutas nacionales conllevó un aumento considerable de los costos del transporte, el que para muchas firmas constituye uno de los componentes centrales del denominado “costo empresario”, y, como tal, ha jugado un papel central en la explicación de la crisis que atravesaron muchas economías regionales durante los años noventa.

Con respecto al gas natural, en el transcurso del período analizado la tarifa promedio aumentó un 49,0%. En este caso, para aproximarse al impacto distributivo de este incremento corresponde distinguir la evolución de las tarifas residenciales de las abonadas por los usuarios industriales. Como se observa en el cuadro mencionado, el incremento registrado en la tarifa del gas de uso residencial (127,0%) es, por lejos, el mayor desde el lanzamiento del Plan de Convertibilidad hasta mediados de 2001. En cuanto a las tarifas no residenciales, cabe distinguir la evolución de las correspondientes a las pequeñas y medianas empresas (que aumentaron un 23,8%, magnitud levemente superior al incremento del IPIM) de aquellas abonadas por los grandes usuarios industriales que, al aumentar moderadamente, dieron lugar en términos reales a una reducción en el costo del gas para este subconjunto de usuarios.

Esta evolución asimétrica entre las tarifas reales de los distintos tipos de usuario de gas refleja dos clases de transferencias asociadas a una importante reconfiguración de la estructura tarifaria del sector: en primer lugar, de los usuarios residenciales a los no residenciales, y, en segundo lugar, de los pequeños y medianos usuarios hacia los grandes consumidores industriales, en el interior del segundo grupo.

Ese incremento y reestructuración tarifarios se produjeron principalmente antes de la privatización de la ex-Gas del Estado. En efecto, entre marzo de 1991 y enero de 1993³ la tarifa promedio del gas aumentó un 30,0%. Nuevamente, dicho aumento se explica sobre todo por el incremento en las tarifas residenciales (del 101,2% entre marzo de 1991 y enero de 1993), ya que los restantes precios o bien se

3. Fecha en la que se hace efectiva la privatización de la empresa estatal que prestaba los servicios de transporte y distribución de gas natural.

incrementaron muy levemente (es el caso de los abonados por los pequeños y medianos usuarios no domésticos) o bien disminuyeron (como en el caso de las grandes empresas).

Este fenómeno se asemeja a lo ocurrido en el caso de las tarifas de energía eléctrica, donde las principales modificaciones en la estructura tarifaria también fueron aplicadas con anterioridad a la firma de los contratos de concesión. Ello se debe a la reestructuración de los precios relativos del sector y, fundamentalmente, al elevado grado de hidraulicidad verificado en las regiones donde se ubican las principales represas hidroeléctricas del país –a lo que se suma el ingreso operativo de nuevas plantas de generación de ciclo combinado–; esto indujo a que se incremente la oferta de energía eléctrica de manera significativa y, por lo tanto, produjo una disminución en su precio mayorista.

Sin embargo, cabe destacar que, como en el caso gasífero, en este sector también se manifiestan evoluciones diferenciales, según el tipo de usuario, que asimismo denotan un sesgo regresivo en materia de distribución del ingreso. En efecto, las tarifas residenciales reflejan en su interior dos comportamientos contrastantes: mientras las correspondientes a los usuarios de bajo consumo se incrementaron el 1,2%, la de los usuarios residenciales decrecieron el 70,7%. En otras palabras, dada la estrecha correlación entre los niveles de consumo y los ingresos de los distintos hogares, puede inferirse que el sector que menos se benefició con el reordenamiento de los precios del mercado eléctrico fue el conformado por los segmentos de la población con menores ingresos.

Los ajustes tarifarios efectuados en el período previo a la privatización se manifiestan con particular intensidad en el caso del servicio básico telefónico. En efecto, entre enero de 1990 y noviembre del mismo año⁴, durante la intervención de ENTel a cargo de la Ing. María Julia Alsogaray, el valor del pulso telefónico medido en dólares estadounidenses aumentó un 711% (pasó de u\$s 0,47 centavos a u\$s 3,81 centavos), al tiempo que los precios mayoristas se incrementaron el 450% y la cotización del dólar aumentó apenas el 235%.

4. Fecha en la que se firman los contratos de transferencia.

Si bien, como surge de la información presentada, entre marzo de 1991 y junio de 2001 el incremento del costo del valor del pulso telefónico (24,4%) resulta ligeramente superior al registrado por el IPIM, tal evolución relativa no contempla el notable salto de nivel que supuso el aumento instrumentado antes de la privatización. Al margen del mencionado rebalanceo, que dio lugar a comienzos de 1997 a un nuevo y considerable incremento del costo del servicio para los usuarios (especialmente para los residenciales de bajo consumo), el nivel tarifario con que se inició la gestión privada de la ex-ENTel –comparativamente muy elevado a nivel mundial– redundó en márgenes de rentabilidad significativamente superiores a los registrados internacionalmente. Cabe resaltar que si bien el pulso telefónico es la variable sobre la que se concentra la regulación tarifaria, se han registrado incrementos sustantivos del costo del servicio sin modificación alguna en el valor del mismo (eliminación de los llamados pulsos libres, modificación del ritmo de tasación de las llamadas, etc.). Al respecto, cuando se compara el costo del servicio telefónico en la Argentina para los usuarios residenciales –en función del salario medio industrial– con el brindado en España, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, se observa cómo en la Argentina dicho costo representó, durante los años noventa, más del doble que en el resto de los países individualmente considerados, y más del triple si se considera su promedio⁵.

En suma, más allá del ejemplo que brinda la energía eléctrica, es indudable que durante la vigencia del Plan de Convertibilidad se asistió en la economía argentina a la configuración y consolidación de una nueva estructura de precios relativos que ha tendido a favorecer a las áreas privatizadas proveedoras de servicios en detrimento, fundamentalmente, de los sectores productores de bienes transables.

Esta evolución de los precios relativos de la economía a favor de los servicios públicos privatizados remite a la consideración de, por un lado, una clara “ineficiencia” –plenamente funcional a los intereses de las firmas prestatarias– de los entes reguladores en el control efectivo de

5. Véase Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M. (2001), *El oligopolio telefónico frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Buenos Aires.

tales precios y tarifas, y, por otro, lo que podría llegar a caracterizarse como una forma de *indexación flexible* de dichos valores.

En el primer caso, a simple título ilustrativo, cabe mencionar la casi total desatención oficial por hacer cumplir las cláusulas de “neutralidad tributaria” o “estabilidad impositiva” contempladas tanto en los contratos de transferencia de las distintas empresas o servicios privatizados como en la ley que instaura el llamado Pacto Fiscal Federal.

Los marcos que regulan los distintos servicios públicos privatizados establecen que las empresas prestadoras pueden (y en ciertos casos deben) trasladar a las tarifas finales abonadas por los usuarios las variaciones de costos originadas en cambios de las normas tributarias (excepto en el impuesto a las ganancias). Con ello se procuró, en su momento, que cualquier modificación en la política tributaria no repercutiera sobre la rentabilidad de las empresas. En otras palabras, las reducciones impositivas (y el consiguiente “sacrificio fiscal” sobre las cuentas públicas resultante de las mismas) debían derivar en menores tarifas para los usuarios y consumidores; al tiempo que una posible mayor presión fiscal sobre las empresas no las afectaría en tanto conllevaría un aumento tarifario compensatorio.

Al respecto, durante los años noventa y en el marco de una creciente regresividad de la estructura tributaria, se han ido sucediendo diversas disposiciones legales que en materia impositiva determinaron reducciones de consideración en la carga fiscal que afecta al conjunto de las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados. Se trata, sin duda, de una amplia y diversificada gama de tributos cuya supresión, reducción de las bases imponibles y/o de las alícuotas respectivas conlleva importantes reducciones en los costos de las empresas prestadoras de los servicios públicos privatizados. No obstante, el seguimiento de la relación de la evolución de las tarifas de los distintos servicios con las respectivas cláusulas normativas vinculadas a los ajustes periódicos de las mismas sugiere la no-observancia empresarial –y la inexistencia de control regulador alguno al respecto– de la correspondiente transferencia a los usuarios de las reducciones de las cargas impositivas derivadas de la exención y/o supresión de diversos gravámenes y de las menores alícuotas impositivas y/o bases imponibles de determinados tributos. Naturalmente, ello generó beneficios extraor-

dinarios adicionales apropiados en forma *ilegal* por las empresas prestatarias. Cabe destacar que el tema no ha merecido atención alguna por parte de la casi totalidad de los entes reguladores que, ante esa no-observancia empresaria de la correspondiente transferencia a los usuarios de tales reducciones en la carga fiscal, no han ejercido su papel de reguladores del mercado y de “protectores” de los derechos del consumidor. Si bien los entes reguladores en general han venido omitiendo su intervención ante la no-transferencia a usuarios y consumidores de tal “sacrificio fiscal”, hay ciertas excepciones que merecen ser resaltadas; más aún cuando, *paradójicamente*, las acciones emprendidas denotan la aplicación de criterios *ad hoc* que no se condicen con la normativa vigente y revelan tanto una ostensible *captura institucional* de los organismos de control por parte de las firmas sujetas a regulación como que las llamadas “debilidades regulatorias” no son tales si se las evalúa desde el punto de vista de la lógica de acumulación y reproducción del capital de las empresas privatizadas. Se trata, más precisamente, de las resoluciones sancionadas por el ENRE y el ENARGAS relacionadas con las reducciones en los aportes patronales, dispuestas a partir de enero de 1994.

Tanto en el ámbito del ENRE como en el del ENARGAS, recién en 1999 se dispuso el traslado a las tarifas de las disminuciones de las contribuciones sociales sobre la nómina salarial con destino al llamado “Sistema Único de Seguridad Social”. Sin embargo, y sin mayores justificaciones fundadas al respecto, en ambos casos la “neutralidad tributaria” —es decir, la reducción de las tarifas— fue aplicada exclusivamente sobre los grandes consumidores industriales (aquellos que por la naturaleza de sus procesos productivos pueden utilizar indistintamente gas natural, electricidad o *fuel oil* como insumos energéticos), mientras que los usuarios cautivos de las distribuidoras (en especial los residenciales) quedaron al margen de dicho “beneficio”. En consecuencia, las asimetrías regulatorias implícitas resultaron, una vez más, plenamente funcionales a las estrategias de las firmas que actúan en los sectores mencionados, en los cuales las escasas —aunque potencialmente crecientes— posibilidades de introducir competencia en los mercados se circunscriben a los segmentos de más altos consumos (precisamente, los únicos a los que se les aplicó la disminución tarifaria).

Como fuera señalado, la llamada *indexación flexible* de las tarifas de los servicios públicos privatizados constituye uno de los principales factores explicativos de las formas que han ido adoptando los cambios en la estructura de precios relativos de la economía argentina en el transcurso de los años noventa. Con esa expresión se intenta reflejar un fenómeno recurrente en la mayoría de los servicios: la permanente modificación de determinadas cláusulas contractuales. Sin embargo, éstas no han estado vinculadas a la necesidad de resolver y/o superar determinadas imprecisiones o imprevisiones normativas. Por el contrario, en la mayoría de los casos se han centrado en modificaciones que han alterado –siempre con un mismo sentido– las tarifas de los distintos servicios, las respectivas cláusulas de ajuste periódico, los compromisos de inversión de las empresas –generalmente incumplidos– y/o los plazos de concesión de los servicios.

Así, por ejemplo, las tarifas de las concesiones de los corredores viales nacionales originalmente se ajustaban según la evolución de un índice combinado de precios, el cual estaba conformado por un 40% de las variaciones registradas por el índice de precios al por mayor, un 30% del índice de precios al consumidor y el 30% restante de acuerdo a la evolución del dólar. En el marco del lanzamiento del Plan de Convertibilidad se desarrolló la primera renegociación de los contratos. Como resultado de ello, y a pesar de la prohibición explícita de la Ley de Convertibilidad de toda cláusula de indexación de precios⁶, se dispuso que dicho ajuste periódico de tarifas se realizaría anualmente aplicando el 80% de la tasa internacional Libo, sumado a otro ajuste (durante los tres años subsiguientes) pre-acordado con los concesionarios. Dado que en el contexto de esa renegociación se redujo el valor de la tarifa de peaje hasta fijarla aproximadamente en un dólar por cada cien kilómetros, se decidió resarcir a los concesionarios eliminando el canon que los mismos debían pagarle al Estado y se les concedió a cambio: un subsidio anual compensatorio de los ingresos que habrían dejado de percibir

6. En su Artículo 10, la Ley de Convertibilidad (N°23.928) establece que a partir de su entrada en vigencia quedan derogadas “todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos, o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios”.

por la reducción de las tarifas –resolución oficial que resulta paradójica en tanto se consideraba que tales tarifas eran “contrarias al interés general”, “abusivas” y “desproporcionadas en relación al servicio”⁷–, la ampliación del plazo de concesión y la postergación de la ejecución de los distintos planes de inversiones comprometidos en los contratos originales.

Así, las llamadas compensaciones indemnizatorias (que en sus inicios fueron alrededor de 65 millones de dólares anuales) les permitieron a las empresas concesionarias no ver afectados sus ingresos reales y a la vez mantener una cláusula de ajuste periódico –violatoria de la Ley de Convertibilidad– que, sumada al incremento del tránsito vehicular que se verificó durante la década pasada, les permitió obtener altos ingresos y márgenes de rentabilidad. Cabe resaltar que tales compensaciones resultan contradictorias con los propios fundamentos del sistema de peaje (“paga el que usa”), en tanto ha sido la sociedad en su conjunto la que ha subsidiado a los concesionarios⁸.

Hacia fines de 1995, con el objetivo fiscal de eliminar la pesada carga que implicaba el pago de esas compensaciones indemnizatorias se decidió encarar una nueva renegociación contractual. Con la única excepción del Corredor N° 18, la misma recién concluyó en 2001⁹ mientras se mantenían los factores de ajuste periódico de las tarifas y los

7. Véase Decreto N° 527/91, por el que se convoca a la renegociación de los contratos con los concesionarios.

8. Posteriormente, siempre bajo el criterio de mantener inalterada la ecuación económico-financiera de las empresas –que se sustentaba en tarifas “abusivas” que conspiraban “contra el interés general”– las “compensaciones indemnizatorias” fueron engrosadas con el objetivo de “compensar” también algunos retrasos en la aplicación de los ajustes periódicos y la profusión de diversas disposiciones, desde mediados de 1999, tendientes a abaratar el valor de las tarifas de peaje para los usuarios. Las indemnizaciones percibidas por los concesionarios hasta el mes de octubre de 2001 ascienden a más de 1.070 millones de dólares, al tiempo que las fijadas para el periodo noviembre de 2001 a octubre de 2003 se elevan a 922 millones de pesos (Decretos N° 802/01 y 976/02). Véase al respecto Azpiazu, D. (2002), “Las privatizaciones en la Argentina. La infraestructura vial: debilidades y discontinuidades normativas y regulatorias”, Mimeo, Río de Janeiro.

9. Véase Decreto N° 92/01, por el que el Estado le reconoce a los concesionarios una deuda en concepto de “compensaciones indemnizatorias” superior a los 300 millones de pesos al tiempo que, entre otras, las exime de cumplimentar con diversas obras comprometidas contractualmente.

correspondientes subsidios públicos. La renegociación del Corredor N°18 (que une a Buenos Aires con las provincias de Entre Ríos y Corrientes), *paradójicamente* el único que no percibía tal tipo de subsidio, derivó en una ampliación por 13 años del plazo de la concesión y en la dolarización de la tarifa de peaje, la que pasó a ajustarse anualmente según las variaciones del índice de precios al consumidor de los EE.UU.

De todas maneras, y al margen de las especificidades de este último corredor, desde el punto de vista tarifario el valor extremo de la serie se alcanzó –con base en abril de 1991– en setiembre de 1999 con un 69,7% de aumento, cuando en idéntico lapso los precios mayoristas sólo se habían incrementado el 12,5%.

La dolarización de las tarifas y la formulación de cláusulas de ajuste sobre la base de la inflación estadounidense encuentran su principal antecedente en la regulación de las tarifas del servicio básico telefónico, la que también fue objeto de sucesivas renegociaciones. En efecto, las cláusulas tarifarias incluidas en el marco regulador del servicio telefónico sufrieron diversas modificaciones desde su formulación original en el inicio del proceso de privatización de ENTel.

Originalmente, el valor del pulso telefónico, expresado en moneda local, se ajustaría según la evolución del índice de precios al consumidor. Dicha cláusula fue objeto de algunas modificaciones al momento de la firma de los contratos de transferencia con las licenciatarias privadas. A partir de entonces se incorporó, en total correspondencia con los intereses empresarios, una nueva y complementaria cláusula de ajuste tendiente a morigerar el posible impacto sobre los costos empresarios de eventuales modificaciones en el tipo de cambio. Así, al preverse un proceso de devaluación de la moneda local, dado que durante el proceso hiperinflacionario de 1990 el tipo de cambio había quedado rezagado con respecto a la evolución de los precios domésticos, se dispuso la aplicación de una fórmula combinada de ajuste tarifario entre las variaciones en el IPC y la paridad cambiaria con el dólar.

Ahora bien, con la sanción de la Ley de Convertibilidad quedó prohibida explícitamente la aplicación de toda cláusula de ajuste periódico de precios. En ese marco se recurrió a una artimaña legal de más que dudosa legalidad, instrumentada a partir del Decreto N°2.585/91. En el mismo se explicita que la Ley de Convertibilidad constituye

un “obstáculo legal insalvable por el que quedan sin efecto las disposiciones del mecanismo de actualización automática del valor del pulso telefónico”, en función de lo cual resulta “conveniente expresar el valor del pulso telefónico en dólares estadounidenses”, ya que “es legalmente aceptable contemplar las variaciones de precios en otros países de economías estabilizadas como, por ejemplo, los Estados Unidos de América” (*sic*). A partir de entonces el valor del pulso telefónico quedó expresado en dólares y pasó a ajustarse semestralmente (en abril y octubre) según la evolución del índice de precios al consumidor de los EE.UU., con el consiguiente seguro de cambio que se le concedió a las licenciatarias.

Esta ostensible funcionalidad de la normativa sectorial en relación con los intereses de las dos licenciatarias del servicio básico telefónico y la total despreocupación estatal por proteger los derechos de los usuarios y consumidores se evidenciaron, una vez más, con la implementación a mediados de 1997 del llamado rebalanceo tarifario, mediante el cual se redujeron las tarifas de larga distancia y se encarecieron las urbanas. Como producto de ello se tendió a conformar una estructura de precios relativos que, más allá de sus implicancias socioeconómicas regresivas, le brindó a las dos telefónicas la posibilidad de posicionarse estratégicamente ante la –por entonces futura– apertura del mercado a la competencia. Es decir, a partir del abaratamiento de las tarifas del segmento más competitivo del mercado, el rebalanceo supuso, con vistas a la liberalización del sector, un incremento de las “barreras a la entrada” al segmento de larga distancia –el potencialmente más competitivo del mercado– y el encarecimiento de las tarifas de aquel segmento en el que, más allá de la desregulación, resultará más dificultosa la introducción de competencia efectiva¹⁰.

10. Con respecto al rebalanceo de las tarifas telefónicas, vale la pena destacar que la reconfiguración de los cuadros tarifarios había sido establecida en el Decreto N°2.585/91. Mediante dicha normativa se autorizó la reestructuración de los cuadros tarifarios en función de un mecanismo que permitía la compensación de reducciones en las tarifas internacionales e interurbanas con incrementos en el costo del servicio urbano, *siempre y cuando* ello tuviera efectos neutrales sobre los ingresos empresarios. Sin embargo, esto último no se cumplió, lo cual se visualiza en que entre 1996 y 1997 (esto es, antes y después del rebalanceo) se registró un incremento de consideración en las ventas y, fundamentalmente, en las ganancias de Telecom Argentina y Telefónica de Argentina, así como en sus respectivas tasas de rentabilidad.

La descripción detallada del mecanismo por medio del cual se logró sortear el obstáculo que supuso la sanción de la Ley de Convertibilidad (en materia de indexación de precios) remite al hecho de que, en las privatizaciones realizadas con posterioridad a la sanción del Decreto N°2.585/91, se procedió a incluir cláusulas de ajuste similares –todas ellas ilegales, en términos de las taxativas disposiciones de la Ley de Convertibilidad– en base a la dolarización de las tarifas y su posterior ajuste por índices de precios de los EE.UU. Se trata de los sectores eléctrico y gasífero, donde rigen mecanismos de ajuste tarifario semestrales basados en la evolución de los precios de EE.UU. incorporados en los contratos originales firmados por el Estado con las distribuidoras y transportistas de gas natural y energía eléctrica. En estos sectores se conjuga la dolarización de las tarifas con la aplicación de diversos ajustes estacionales. En el primer caso, están contempladas cuatro revisiones anuales: en los meses de mayo y octubre se trasladan a toda la cadena gasífera las modificaciones en el valor del gas en el mercado mayorista; y en enero y julio, las variaciones en el índice de precios mayoristas de los EE.UU.

Por su parte, en el ámbito de la energía eléctrica donde también las tarifas están dolarizadas, los ajustes periódicos están vinculados con la evolución de los precios del mercado mayorista (mayo y noviembre de cada año), con las variaciones de un índice combinado de precios de los EE.UU. (67% de los mayoristas y 33% de los minoristas) en los mismos meses y con los ajustes previstos en los contratos celebrados por la ex-SEGBA –transferidos a las nuevas distribuidoras privadas– con algunas de las principales centrales generadoras, en el mes de mayo de cada año¹¹.

La recurrencia a la renegociación de los contratos originales de transferencia o concesión excede el ámbito de los sectores considerados hasta aquí. De hecho ello también se ha manifestado con distintas intensidades, por ejemplo, en la prestación de servicios sanitarios y en el transporte ferroviario de pasajeros.

11. Cabe destacar que tanto en el sector gasífero como en el eléctrico, la dolarización de las tarifas y las cláusulas que tornan viable la indexación de las mismas, en función del comportamiento de los precios estadounidenses, no están incluidas en las respectivas leyes marco sino en sus decretos reglamentarios y/o en los contratos de concesión.

Habiéndose hecho cargo de la ex-Obras Sanitarias de la Nación en mayo de 1993 y como resultado de una solicitud de “revisión extraordinaria” de las tarifas en julio de 1994, Aguas Argentinas obtuvo el reconocimiento estatal de un aumento tarifario del 13,5%. Esto merece ser destacado por cuanto la licitación se adjudicó a este consorcio en tanto fue el que ofreció el mayor descuento sobre la tarifa que cobraba la compañía estatal –que había sido incrementada sustancialmente antes de su transferencia– y, en particular, porque el marco regulador establecía no sólo que las tarifas no podrían incrementarse por un lapso de diez años sino que, incluso, debían disminuir como producto de las revisiones ordinarias previstas en el contrato de concesión.

Hacia fines de 1997, como existían causales suficientes para rescindir el contrato de concesión (dados los manifiestos incumplimientos contractuales de la empresa que fueron convalidados por el ente regulador), la administración Menem optó por renegociar las condiciones en que debía operar la empresa, pero lo hizo en términos plenamente convergentes con los intereses de ésta. Así, entre las principales modificaciones introducidas en esta nueva renegociación cabe resaltar: el incremento de las tarifas y la cancelación o postergación de diversas inversiones comprometidas originalmente. A su vez, al incorporarse la posibilidad de una “revisión extraordinaria” de tarifas por año, en mayo de 1998 la empresa obtuvo un nuevo aumento tarifario del 5,1%.

Con posterioridad a esta revisión del contrato de concesión, encarrada a mediados de 1997, se sucedieron nuevas renegociaciones¹² que se inscribieron en la misma lógica de las precedentes¹³ en tanto supusieron, entre otros aspectos, un nuevo incremento de las tarifas, la introducción de cláusulas de ajuste de precios violatorias de la Ley de Convertibilidad (las tarifas *fijadas en pesos* se indexan anualmente de acuerdo a la inflación estadounidense), la modificación de ciertas obli-

12. Bajo la gestión de la Ing. María Julia Alsogaray en la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

13. Azpiazu, D. y Forcinito, K. (2001), “La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana”, Documento de Trabajo N°2 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires.

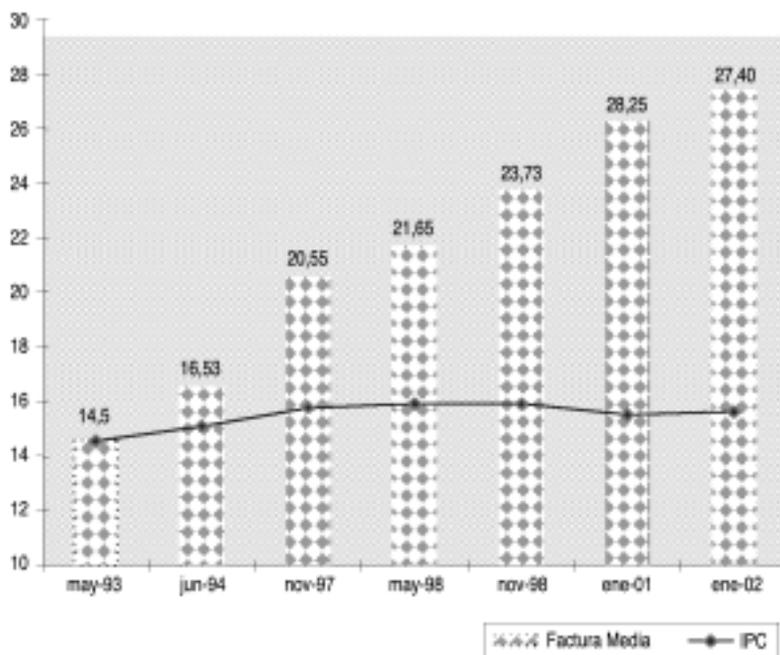
gaciones contractuales asumidas por la firma (en particular, en materia de inversiones y de calidad y expansión del servicio) y, en última instancia, la convalidación oficial de los manifiestos incumplimientos en los que incurrió la empresa.

Como producto de los aumentos tarifarios autorizados por las sucesivas renegociaciones entre el gobierno y la empresa prestataria (las que, atento a las importantes modificaciones que introdujeron, determinaron en los hechos la celebración de un nuevo contrato de concesión), las tarifas de los servicios de agua potable y desagües cloacales se incrementaron en forma considerable, a tal punto que la rebaja inicial con que el consorcio Aguas Argentinas ganó la licitación fue más que compensada en un plazo de tiempo sumamente breve. Es más, a principios de 2001 se celebró un Acta-Acuuerdo con la empresa concesionaria, como resultante final de la demorada –casi tres años– primera revisión ordinaria, que dio lugar a un nuevo aumento tarifario (3,9% en 2001 y 4,4% en 2002) y a la incorporación de dos nuevos cargos fijos bimestrales adicionales (1,55 pesos por factura). Como resultado de ello, y tal como se desprende del Gráfico N°1, la tarifa media residencial del servicio de aguas y saneamiento se ha incrementado entre mayo de 1993 y enero de 2002 en un 88,2%¹⁴, con lo cual la rebaja inicial del 26,9% con que la empresa ganó la licitación fue ampliamente compensada. Cabe agregar, además, que dicho incremento tarifario no guarda relación alguna con la variación de los precios al consumidor que, entre el comienzo de la concesión y enero de 2002, sólo registró un crecimiento del 7,3%.

En el caso del transporte ferroviario de pasajeros, a mediados de 1997 se dispuso la “renegociación integral” de los contratos celebrados originalmente con los concesionarios. Sintéticamente, ello dio lugar a un fuerte ajuste en las tarifas (casi del 80% acumulado hasta el año 2003), a la extensión de los plazos de las concesiones y al mantenimiento y reajuste de los subsidios pagados por el Estado. Como contrapartida, los concesionarios se comprometieron a realizar nuevas inversiones (algunas prefijadas contractualmente) y a renovar parte del material rodante.

14. Lentini, E. (2002), “El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Área Metropolitana. Un análisis preliminar”, ponencia presentada en el Seminario “Los servicios públicos en el nuevo escenario económico”, ETOSS, Buenos Aires.

Gráfico N° 1
Evolución de la factura media
(en pesos/dólares)



Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a Lentini, op. cit., 2002.

En definitiva, en todos los casos en que se efectuaron renegotiaciones contractuales ha primado el interés privado sobre el social¹⁵. En consecuencia, bajo muy diversas formas, la *indexación flexible* de las tarifas no sería más que la resultante de condiciones contractuales originales o derivadas de recurrentes renegotiaciones que no han hecho más que, por un lado, eliminar todo riesgo empresarial –nula exposición a cambios de las condiciones de contexto– y, por otro, garantizar considerables incrementos en las tarifas –sobre todo en las abonadas por usuarios residenciales– y los más altos márgenes de be-

15. Véase Azpiazu, D. (1999), “Las renegotiaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, *Revista Realidad Económica*, N° 164; y Schorr, M. (2001), “Las renegotiaciones contractuales del gobierno de la Alianza con las empresas privatizadas: polarización del poder económico y agudización de la crisis de las PyME”, *Revista Realidad Económica*, N° 178.

neficios de la economía nacional para las prestatarias de los servicios públicos privatizados.

Con independencia de ciertas especificidades sectoriales, de lo expuesto hasta aquí se infieren determinados patrones de desenvolvimiento comunes a los distintos servicios públicos privatizados, tanto en lo referido a los marcos reguladores como a su impacto en la evolución tarifaria. En este sentido se destacan los incrementos y reestructuraciones tarifarios aplicados con anterioridad al traspaso de las empresas públicas al sector privado, la dolarización de las tarifas, la aplicación de mecanismos de ajuste tarifario que por su naturaleza contradicen las prohibiciones que en materia de actualizaciones o indexaciones de precios establece la Ley de Convertibilidad, la recurrencia a la renegociación de los contratos originales de transferencia o concesión y, como consecuencia de todo lo anterior, una evolución de los precios relativos que tiende a favorecer a las empresas de servicios públicos privatizadas con respecto a los sectores productores de bienes (sobre todo aquellos en los que las Pymes tienen una considerable gravitación económica) y a los consumidores residenciales (en particular los de menor poder adquisitivo).

En función de lo anterior cabe enfatizar que, además del seguro de cambio implícito y a partir de una interpretación *ad hoc* de las disposiciones de la Ley de Convertibilidad, las empresas privatizadas han venido ajustando sus tarifas de acuerdo a la evolución de índices de precios de los EE.UU. que, como privilegio adicional, han crecido muy por encima de sus similares en el ámbito local. En efecto, por ejemplo entre el mes de enero de 1995 y junio de 2001, en la Argentina el Índice de Precios al Consumidor registró una disminución acumulada de 1,1% al tiempo que los precios mayoristas se incrementaron apenas el 1,6%. En idéntico período, el índice de precios al consumidor (CPI) de los EE.UU. registró un incremento acumulado de 18,4%, al tiempo que los precios mayoristas (PPI) lo hicieron en un 9,8%.

En otras palabras, los ajustes periódicos aplicados en las tarifas de los distintos servicios públicos privatizados en la Argentina exceden, holgadamente, el propio ritmo inflacionario local (deflacionario en términos de los precios al consumidor). Se trata, más precisamente, de una transferencia de rentas de privilegio a un muy reducido número de agentes económicos a partir de disposiciones normativas de más

que dudosa legalidad¹⁶. En ese marco, el más mínimo sentido común lleva a plantearse el interrogante sobre las argumentaciones que podrían llegar a explicar el porqué los consumidores y usuarios locales deben afrontar y absorber localmente el ritmo inflacionario de los EE.UU., en un contexto de deflación de los precios y, fundamentalmente, de los salarios domésticos.

Como era de esperar, el beneficio de contar con múltiples cláusulas de *indexación flexible* de sus tarifas¹⁷ así como el incremento relativo de las tarifas de los servicios públicos –sobre todo en el caso de las abonadas por los usuarios residenciales de bajos ingresos– con respecto a los principales precios de la economía, impactó directamente sobre el proceso de acumulación y reproducción del capital de las firmas privatizadas.

En ese marco, y a favor del entorno operativo y, fundamentalmente, normativo de privilegio en el que se desenvuelve el conjunto de las empresas privatizadas, no resulta extraño que la *performance* económica de éstas difiera sustancialmente de la del resto de las principales empresas del país. Ello se ve claramente reflejado al analizar la evolución de los márgenes de rentabilidad que internalizó ese conjunto de firmas durante el transcurso de los años noventa, en especial si se lo contrasta con los registrados por las restantes grandes firmas.

Al respecto, cabe una breve digresión. Según lo demuestra la experiencia histórica, en el capitalismo la tasa de ganancia vigente en un sector económico suele tener una relación positiva con el riesgo empresarial subyacente a la misma (cuanto mayor el riesgo involucrado, superior el margen de beneficio que cabe esperar). De allí que no sea casual que, por lo general, las actividades de carácter especulativo (en particular cuando tienen lugar en períodos de fuerte incertidumbre macroeconómica) suelen presentar, en términos relativos, las mayores tasas de retorno.

16. Al respecto, si se calcula para el año 2000 cuánto facturaron de más Telecom Argentina y Telefónica de Argentina, las ocho distribuidoras de gas que continuaron a Gas del Estado y Edenor, Edesur y Edelap como producto de haber ajustado sus respectivas tarifas en función de la inflación norteamericana (o, en otras palabras, si se cuantifican sus ingresos excedentes ilegales) se obtiene un monto del orden de los 2.400 millones de dólares.

17. La mayoría de las cuales violan –fundamental, aunque no exclusivamente– la Ley de Convertibilidad.

En el caso de los servicios públicos, los rasgos distintivos de los mercados involucrados (monopólicos, con demanda cautiva y reservas legales de mercado) conllevan, obviamente, un menor riesgo empresarial que el que se desprendería de casi cualquier otra actividad económica. Hasta allí, con independencia de toda otra consideración, el criterio de “razonabilidad” de las tasas de beneficio (y de las tarifas que las sustentan) sugeriría que las esperables en esos ámbitos protegidos, natural y/o normativamente, deberían ser inferiores a las correspondientes a la mayor parte de los restantes sectores económicos, expuestos a la competencia (tal como se verifica en las economías más desarrolladas donde, en general, las empresas prestatarias de servicios públicos sujetas a regulación son las que internalizan relativamente las más bajas tasas de rentabilidad)¹⁸.

Lo anterior se ve potenciado por la propia idiosincrasia del proceso privatizador en la Argentina. Relacionado con lo anterior, la minimización del riesgo empresarial asociada a la condición de monopolios naturales se ve agudizada –en rigor, dicho riesgo se torna absolutamente nulo– si se consideran los diversos beneficios normativos y/o reguladores con que cuentan las empresas prestatarias. En el caso doméstico, muy difícilmente pueda encontrarse algún sector económico con menor riesgo que el que emana de los contextos operativos en los que se desempeñan las empresas privatizadas. Así, de acuerdo con tales criterios de razonabilidad de los beneficios y de las tarifas, cabría esperar que las tasas de rentabilidad internalizadas por dichas firmas resultaran ser muy inferiores a las obtenidas por aquellas empresas expuestas a un mayor riesgo y a niveles de competencia inexistentes en el ámbito de los servicios públicos privatizados.

Sin embargo, las evidencias disponibles indican todo lo contrario. Precisamente son las empresas privatizadas las que han venido internalizando, sistemáticamente, los mayores márgenes de beneficio fuera de toda “razonabilidad” vinculada al riesgo empresarial implícito. En este sentido, y como una primera aproximación a la problemática mencionada, en el Cuadro N°2 se refleja la evolución, para el período 1993-2000, de los márgenes de rentabilidad sobre ventas de

18. Al respecto véase Phillips, C. (1993), *The regulation of Public Utilities*, Londres, Public Utilities Reports.

las empresas privatizadas en términos relativos a la observada para el conjunto de las doscientas empresas de mayor facturación del país.

Una obvia conclusión que surge de la lectura del cuadro referido es que en todos los años considerados las empresas privatizadas obtuvieron márgenes de utilidad sobre ventas muy superiores a los registrados por el conjunto de la elite empresaria local (entre dos y tres veces mayores a los obtenidos por las firmas más grandes del país) y holgadamente por encima de los de aquellas empresas líderes no vinculadas a los procesos de privatización. En otras palabras, al contrario de lo que cabría esperar, los niveles de los márgenes de rentabilidad tienden a denotar una correspondencia inversa con el respectivo riesgo empresario: a menor o nulo riesgo (como es el caso de las privatizadas) mayor tasa de ganancia.

Cuadro N°2
Evolución de la tasa de rentabilidad sobre ventas de la elite empresaria local según el vínculo de las firmas con el proceso de privatizaciones, 1993-2000 (porcentajes)

	<i>Privatizadas</i>	<i>Vinculadas a las privatizaciones</i>	<i>No vinculadas a las privatizaciones</i>	<i>Total</i>
1993	11,0	3,4	2,6	4,5
1994	10,5	5,3	4,1	5,6
1995	12,8	9,8	2,3	5,8
1996	11,2	6,4	1,1	4,3
1997	12,2	9,2	0,8	4,7
1998	10,4	6,2	0,9	3,8
1999	7,8	4,4	-0,3	2,4
2000	8,8	6,7	-1,2	2,4
Prom. 93/00	10,4	6,6	1,1	4,0

*Se trata de aquellas firmas que participan en la propiedad accionaria de algunas de las empresas privatizadas.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a balances de las empresas.

La información presentada no hace más que reflejar, en última instancia, la profunda reconfiguración de la estructura de rentabilidades relativas de la economía argentina resultante de la aplicación, durante

la década de los noventa, de las reformas estructurales (en especial de las privatizaciones); reconfiguración totalmente ajena a la “razonabilidad” y “justicia” de las tarifas (y los beneficios) de los servicios públicos transferidos al capital concentrado interno. Dicha afirmación encuentra sustento en el hecho de que, cualquiera sea el año que se considere, las empresas privatizadas han operado con márgenes de rentabilidad significativamente superiores a los registrados por el conjunto de las firmas de mayor tamaño del país.

El excelente rendimiento de las empresas privatizadas con relación al resto de las empresas líderes de la economía argentina se visualiza con particular intensidad en la información presentada en el Gráfico Nº2. Allí se constata que, considerando el período 1993-2000, las 200 firmas más grandes del país generaron en conjunto una masa acumulada de utilidades de casi 28.500 millones de dólares. Aproximadamente el 57% de dicho total (más de 16.000 millones de dólares) correspondió a apenas 26 firmas privatizadas (es decir, el 13% del total).

Gráfico Nº 2
Distribución de la masa de utilidades contables
de las 200 empresas más grandes del país
según el vínculo con las privatizaciones, 1993-2000
(porcentajes y valores absolutos)



Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a balances de las empresas.

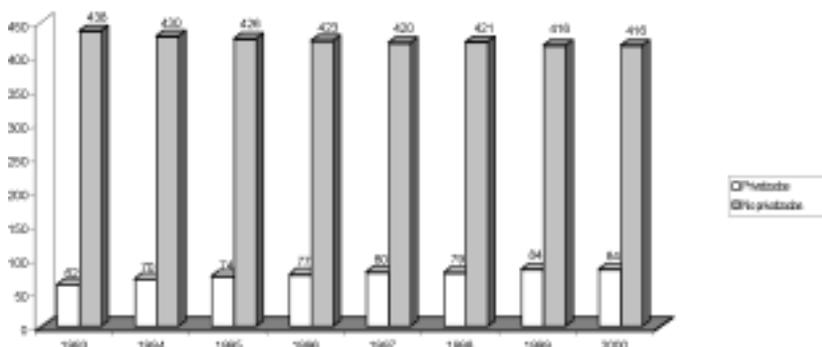
Es indudable que los contrastantes comportamientos que se manifiestan entre las empresas integrantes de la elite económica local, según su vínculo con las privatizaciones, no pueden ser atribuidos a conductas microeconómicas diferenciales, sino que remiten en última instancia al entorno operativo y en especial normativo en que se desenvuelve la mayoría de las privatizadas. Ello no sólo involucra a los importantes incrementos y reestructuraciones tarifarias efectuadas con anterioridad a la firma de los contratos de transferencia o concesión, sino también a las múltiples cláusulas de ajuste tarifario que reconocen los distintos marcos reguladores (ilegales en el marco de la Ley de Convertibilidad, como la indexación tarifaria en función de la inflación de los EE.UU.), a las recurrentes renegociaciones contractuales que siempre han tendido a preservar los privilegios de las empresas privatizadas, a la peculiar forma en que se aplicó en el ámbito de los servicios públicos la cláusula de “neutralidad tributaria”, y a la no-transferencia a usuarios y consumidores de los importantes incrementos en la “eficiencia microeconómica” de las prestatarias de tales servicios.

Del conjunto de las consideraciones precedentes surge a las claras la existencia de rentas de privilegio a favor de las empresas prestatarias de los servicios privatizados. Las asimetrías de desempeño económico que quedan de manifiesto en el interior de las 200 más grandes empresas del país se ven replicadas –e incluso resultan aún más notorias y significativas– si se amplía el campo de análisis a partir de las posibilidades que brinda la información que recientemente ha publicado el INDEC¹⁹, la cual se refiere ahora a las 500 empresas de mayor facturación del país. Al respecto, en los Gráficos N°3 y N°4 se puede constatar que mientras en 1993 sesenta y dos empresas privatizadas –el 12,4% del panel– daban cuenta del 42% de las utilidades acumuladas por el conjunto de las 500 mayores firmas del país, siete años después, en el 2000, la cantidad de privatizadas que forman parte de la cúpula empresarial local se elevó a 84 (el 16,8% del panel relevado), al tiempo que su aporte a la masa de beneficios internalizada por esas 500 compañías líderes asciende al 86% del total. Nuevamente, vale reiterar que poco o nada puede asignársele a los diferenciales que pudieran existir en cuanto a

19. Véase INDEC (2002), *Encuesta Nacional a Grandes Empresas, 2000*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires.

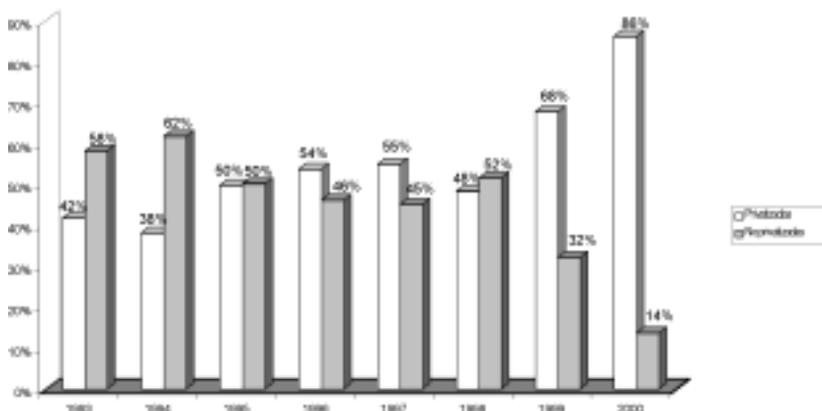
eficiencia microeconómica de los distintos subconjuntos de firmas; es indudable que es el propio contexto normativo y regulador el que explica tan profundas asimetrías de desempeño.

Gráfico N° 3
Distribución de las empresas integrantes de la cúpula según vínculo con las privatizaciones, 1993-2000 (valores absolutos)



Fuente: Área de Economía y Tecnología de la Flacso en base a INDEC, “Encuesta Nacional a Grandes Empresas”

Gráfico N° 4
Distribución de las utilidades de las empresas integrantes de la cúpula según vínculo con las privatizaciones, 1993-2000 (porcentajes)



Fuente: Área de Economía y Tecnología de la Flacso en base a INDEC, “Encuesta Nacional a Grandes Empresas”

En más de una oportunidad, se ha cuestionado que esas muy diferenciales tasas de beneficio de las privatizadas sobre el resto de las grandes firmas del país sólo resultan válidas en cuanto a su relación con los respectivos niveles de facturación. Sin embargo, los resultados no difieren sustancialmente si se consideran las tasas de retorno sobre el patrimonio neto que en el ámbito de las privatizadas resultan, también, ampliamente superiores a las que cabría considerar como “justas” y “razonables”. Como se aprecia en el Cuadro N°3, las empresas de servicios privatizados han obtenido, entre 1994 y 1999, una rentabilidad media sobre el patrimonio del orden del 15%. En todos los sectores, con la excepción del de distribución de energía eléctrica (que presenta una rentabilidad media sobre el patrimonio del 5,6%, aunque, como surge de la información presentada, en franco y sistemático ascenso hasta 1998)²⁰, la tasa de beneficio siempre supera y en muchos casos con holgura el 10%.

A los efectos de captar más acabadamente la magnitud de los valores mencionados, cabe destacar que la rentabilidad media sobre el patrimonio neto de las cien empresas más grandes del país (excluidas las privatizadas) fue, en 1999, de “apenas” el 3,4%. Se trata, sin duda, de una clara dicotomía al interior de la cúpula empresaria del país que se encuentra estrechamente ligada a las especificidades normativas que delimitan el accionar de las distintas firmas líderes de la economía argentina.

Ello denota, naturalmente, diferencias sustantivas en las respectivas tasas de ganancia a favor de las empresas privatizadas (en contraposición a los respectivos niveles de riesgo empresario involucrado y a la consiguiente “razonabilidad” de los beneficios obtenidos y de las tarifas cobradas, principalmente, a los usuarios residenciales y a las Pymes). La transferencia de activos subvaluados con poder monopólico u oligopólico bajo condiciones de reserva legal de mercado, la preservación normativa y reguladora de rentas extraordinarias de privilegio, la “debilidad” –en rigor, funcionalidad a sus intereses– de los mecanismos reguladores (tanto en el plano tarifario como, por ejemplo, en

20. En 1999 se produce una caída de consideración en la rentabilidad de las empresas eléctricas (tanto se la mida en relación con las ventas como en función del patrimonio neto). Ello es explicado en su totalidad por la brusca contracción (de más del 75%) que se registró en las ganancias de Edesur, como producto de las sanciones vinculadas al “apagón” de febrero de dicho año.

Cuadro N°3
Evolución de la rentabilidad de las empresas privatizadas, 1994-1999 (porcentajes)

Sector	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	Promedio 94-99
Rentabilidad/Pat. Neto	17,4	17,3	14,3	15,1	14,0	14,2	15,4
Concesionarios viales	40,3	26,6	19,0	23,8	19,1	s/d	25,8
Gas Natural	13,7	11,8	10,1	10,5	10,2	10,3	11,1
Energía Eléctrica	-0,4	5,8	6,9	7,5	8,3	5,5	5,6
Telecomunicaciones	13,3	13,5	10,3	12,4	15,1	13,3	13,0
Agua y servicios cloacales	20,1	28,9	25,4	21,1	17,1	27,6	23,3
Rentabilidad/Ventas	11,3	13,1	12,0	12,7	11,9	12,7	12,3
Concesionarios viales	11,6	9,6	7,5	9,7	9,4	s/d	9,6
Gas Natural	19,4	17,0	14,6	15,5	15,1	14,0	15,9
Energía Eléctrica	-0,4	7,5	8,9	9,3	10,1	6,5	7,0
Telecomunicaciones	17,0	16,4	13,8	15,5	13,4	12,4	14,8
Agua y servicios cloacales	8,7	14,8	15,4	13,7	11,5	18,0	13,7

* La rentabilidad promedio de los sectores seleccionados en el año 1999 fue calculada excluyendo a los concesionarios viales.
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a balances de las empresas.

el de la defensa de la competencia y del consumidor), el nulo grado de exposición a cambios de las condiciones de contexto le confieren a las empresas privatizadas una serie de “ventajas de inserción” que en nada se asemejan a las condiciones bajo las que deben desempeñarse las restantes empresas líderes del país.

La competitividad de la economía

En términos generales, la sola consideración del comportamiento de los precios relativos a favor de los servicios privatizados y en detrimento de los sectores productores de bienes emerge como un primer elemento de juicio insoslayable que permitiría inferir que, en un plano muy general de análisis, las privatizaciones han afectado negativamente a la competitividad de la economía argentina.

Sin embargo, en ese marco global podría distinguirse una diversidad de sectores (en especial aquellas grandes plantas industriales electro intensivas) que han visto abarataados algunos de sus principales componentes de costos con su consiguiente impacto positivo sobre sus niveles de competitividad. En contraposición, aquellos otros sectores (como buena parte de la producción agrícola) para los que el costo del transporte emerge como un elemento significativo dentro de su estructura de costos se han visto profundamente afectados por la convergencia de las elevadas tarifas de peaje y el creciente precio del *gas oil* –hasta mediados de 1999 en que se altera, en buena medida, parte de los criterios rectores de la regulación tarifaria de las concesiones por peaje de las rutas nacionales²¹, aunque también, y en relación con esa misma modificación, se les incrementó el precio del *gas oil*–.

Al respecto, podría identificarse una muy heterogénea gama de situaciones y de efectos diferenciales según los distintos sectores elaboradores de bienes y de acuerdo a los diversos segmentos que los conforman (muy particularmente entre las grandes empresas que en diversos servicios –electricidad, gas, telecomunicaciones– gozan real

21. Véase Capítulo II donde se describe el cambio de actitud oficial respecto al financiamiento de la red vial nacional a partir de mediados de 1999 y, en particular, en el año 2001 al fijarse un impuesto extraordinario al *gas oil*.

o potencialmente de menores tarifas relativas respecto a las de la mayor parte de las Pymes). Sin embargo, como se desprende de las primeras consideraciones y particularmente desde la segunda mitad de los noventa, el creciente cuestionamiento de diversos sectores empresarios²² denota que, en términos generales, el posicionamiento competitivo de la mayor parte de los sectores productores de bienes se ha visto deteriorado frente al comportamiento de las tarifas de los servicios públicos, más aún en un contexto de deflación de precios y, como viene ocurriendo desde 1998, de persistente depresión económica doméstica.

En relación con esto último, cabe una breve digresión. La distorsión de la estructura de precios relativos que tuvo lugar en los años noventa se dio en el marco de un proceso de apertura comercial de tipo *shock*, que presentó un sesgo claramente discriminatorio y asimétrico, en tanto perjudicó especialmente a aquellos mercados en los que las pequeñas y medianas empresas tenían una significativa gravitación económica. En tal sentido, debe tenerse presente que la mayoría de las empresas de menor tamaño no contó, a diferencia de una proporción considerable de las grandes firmas (muchas de las cuales, cabe enfatizar, participaron directa o indirectamente en la propiedad de las principales empresas privatizadas), con algunos mecanismos que le permitieran eludir y/o enfrentar exitosamente la competencia de bienes provenientes del exterior (escalas tecno-productivas y comerciales, niveles de productividad, control oligopólico de los canales de importación, posibilidad de acceso a financiamiento a tasas de interés “razonables”, capacidad de reducir costos a partir del grado de integración vertical y/u horizontal de sus actividades, etc.).

En ese contexto, es indudable que la combinación del incremento de costos derivados de la evolución de las tarifas de la mayor parte de los servicios públicos, la distorsión en la estructura de precios relativos de la economía argentina resultante de la misma y el afianzamiento de un patrón de apertura de la economía con un claro sesgo importador constituyeron algunos de los principales factores explicativos de la aguda crisis que atraviesan las pequeñas y media-

22. Por ejemplo, los del llamado Grupo Productivo y diversas Cámaras empresarias vinculadas al transporte.

nas empresas durante el decenio de los años noventa y, por lo tanto, de la profundización de los procesos de desindustrialización y de desarticulación del tejido manufacturero local, cuya génesis histórica se ubica, en ambos casos, en la segunda mitad del decenio de los setenta.

Sin duda, esa pérdida de competitividad de buena parte –si no la generalidad– de los sectores productores de bienes no deviene únicamente, ni mucho menos, de los efectos derivados de las privatizaciones. Sin duda, la política cambiaría, las características de la apertura de la economía, la cuasi omisión pública en materia de políticas y acciones *antidumping* emergen como componentes, entre otros, tan o más importantes que los impactos directos de la evolución de las tarifas de los servicios públicos privatizados. No obstante ello y más allá de algunos ejemplos puntuales, el comportamiento general de las tarifas de los servicios –muy particularmente por su indexación por índices de precios externos que crecieron, en los últimos años, muy por encima de los locales– ha asumido un papel protagónico en la pérdida de competitividad de la economía argentina en su conjunto.

De todas maneras, además de ese “efecto indexación” por índices externos, la propia regulación tarifaria de la mayor parte de los servicios privatizados en poco o nada ha coadyuvado a la mejora en la competitividad de la economía. Muy por el contrario, las propias “debilidades” e inconsistencias regulatorias han devenido, por ejemplo, en la no-transferencia de las “ganancias de eficiencia” de las privatizadas hacia sus usuarios y consumidores. En efecto, en la medida en que los propios mecanismos de regulación no contemplan, salvo escasas excepciones²³, que parte sustantiva de las mejoras en la productividad y en la eficiencia de las privatizadas sea transferida mediante reducciones tarifarias al conjunto de los usuarios –el llamado factor “x” de eficiencia en el marco del mecanismo del *price cap*–, tales ganancias de productividad son internalizadas y apropiadas por las propias empresas mono u oligopólicas que prestan los servicios. En ese marco, en la medida en que la regulación pública siga omitiendo la aplicación de ese componente esencial del mecanismo de regulación tarifaria que, en consonancia con los avan-

23. Hasta el presente sólo aplicado en el caso del gas natural.

ces y mejoras de “eficiencia” y productividad de las compañías pres-tatarias, debería conllevar una reducción de los consiguientes cos-tos del servicio, en especial para los sectores productores de bienes, el impacto efectivo de la evolución de las tarifas de las privatizadas continuará redundando negativamente sobre la competitividad de la economía.

Conformación y consolidación de monopolios, y concentración y centra-lización del capital

La absoluta despreocupación por difundir la propiedad del capi-tal de las empresas públicas a transferir al capital privado emerge como otro de los rasgos distintivos del vasto programa privatizador, plenamente consistente con los objetivos político-institucionales per-seguidos. Éste, como otros tantos aspectos, contrasta con otras ex-periencias internacionales (incluso con la británica, bajo la administración conservadora) que, por el contrario, le asignaron un papel decisivo (aun desde una perspectiva política) a la difusión de la propiedad a través del mercado de capitales o, incluso, a la entre-ga gratuita de acciones u ofertas preferenciales para los usuarios de los distintos servicios.

Por el contrario, en el ejemplo argentino en la generalidad de los casos se fijaron patrimonios mínimos muy elevados para poder parti-cipar de las licitaciones y concursos o, en su defecto, tales montos patrimoniales constituían una de las variables principales a conside-rar al momento de la precalificación y/o adjudicación. En otras pala-bras, la capacidad patrimonial de los potenciales interesados se convirtió, de hecho, en la principal barrera al ingreso en este “merca-do” privilegiado de las privatizaciones.

En ese contexto era inevitable que la consecución del programa operara, como efectivamente ocurrió, como propulsor de la profundización del proceso de concentración y centralización del ca-pital. En la mayoría de los procesos concluidos en el país, el propio llamado a licitación favoreció la presencia de pocos oferentes y la colusión de ofertas reforzándose, en la generalidad de los casos, por la coordinación y la capacidad de *lobbying* empresario en torno a las mismas. Esto devino, por un lado, en una acentuada concentración

de la propiedad de las empresas y de las áreas “desestatizadas” en un muy reducido número de grandes agentes económicos, y, por otro, en la sobrevivencia o el reforzamiento de monopolios u oligopolios legales, con la consiguiente consolidación de mercados protegidos, en condiciones reguladoras que aseguran bajos o nulos riesgos empresarios y elevados márgenes de libertad para la fijación de tarifas derivados, en lo sustantivo, de la funcionalidad de las respectivas normativas sectoriales (y/o de sus posteriores renegociaciones) en relación con los intereses de las firmas prestatarias.

La dinámica asumida por el proceso de privatización trajo aparejada la consolidación estructural de un conjunto reducido de conglomerados empresarios, los cuales pasaron a controlar empresas que operan en sectores que poseen una clara importancia estratégica en tanto, por ejemplo, definen la competitividad de una amplia gama de actividades económicas y la distribución del ingreso. Como queda reflejado en el Cuadro N^o4 , tales actores cubrieron prácticamente la totalidad de los sectores públicos privatizados, lo cual les brindó la posibilidad de insertarse en aquellas áreas decisivas –si no determinantes– en la delimitación de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía argentina en los noventa.

A título ilustrativo, cabe resaltar el ejemplo que ofrece el sector energético en su conjunto. Al respecto, los grupos económicos Astra²⁴, Pérez Companc, Soldati y Techint se consolidaron –a partir de la privatización de YPF, Gas del Estado, Segba, Agua y Energía e Hidronor– como los actores centrales del conjunto del mercado energético nacional. Ello se aprecia en que estos ex contratistas del Estado (la llamada “patria contratista”) se adjudicaron las principales áreas petroleras transferidas al sector privado, al tiempo que participaron en la propiedad de algunas de las empresas responsables de la prestación de los servicios de generación y/o transporte y/o distribución de gas natural y energía eléctrica.

24. Luego absorbido por el holding español Repsol.

Cuadro N° 4
Participación de los principales conglomerados económicos en los distintos sectores privatizados^(a)

Servicio	PÉrez COMPANC	Techint	Astra (Repsol)	Roggio	CEI Citicorp Holdings	Loma Negra	Macri	Soldati
Concesiones viales	*	*		*			*	
Electricidad (distribución)	*	*	*		*	*		
Electricidad (generación)	*	*			*			*
Electricidad (transporte)	*				*	*		*
Gas (distribución)	*	*	*		*	*	*	*
Gas (transporte)	*	*			*			*
Petróleo ^(b)	*	*	*	*			*	*
Subterráneos				*				
Telecomunicaciones	*	*			*			*
Transporte ferroviario ^(c)	*	*		*		*		*
Agua y desagües cloacales								*
Industria siderúrgica		*			*			

^(a) Se incluyen las principales participaciones de los conglomerados seleccionados en las diversas privatizaciones realizadas. Cabe aclarar que muchas de dichas participaciones fueron vendidas posteriormente.

^(b) Además de YPF incluye áreas de explotación, destilerías, refinerías y buques de YPF transferidos al sector privado.

^(c) Incluye los ferrocarriles de carga y de pasajeros.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información oficial.

Este significativo poder de mercado sobre el conjunto del sector energético local se ve potenciado si se considera que son, simultáneamente, grandes usuarios industriales para los que el petróleo, el gas natural y la electricidad constituyen sus principales insumos energéticos (es el caso de Astra en la elaboración de bienes derivados del petróleo, de Pérez Companc en la producción petroquímica, de Soldati en la fabricación de fertilizantes y distintos agroquímicos, y de Techint en la industria siderúrgica). Por otra parte, todos ellos son importantes productores de gas natural y petróleo mientras que en algunos casos son fabricantes de equipos y materiales para la actividad (como el conglomerado Techint, que controla la producción local de tubos sin costura, utilizados fundamentalmente para el transporte de gas y petróleo).

En definitiva, el caso de la privatización del sumamente estratégico mercado energético local pone claramente en evidencia cómo desde el aparato estatal se buscó favorecer a un conjunto muy reducido de grandes conglomerados empresarios al transferirles no sólo un alto grado de determinación sobre la evolución del sector y, por ende, de numerosas actividades (en especial las vinculadas a la elaboración de bienes manufactureros), sino incluso espacios de apropiación de renta de recursos de carácter no renovable (como en el caso petrolero)²⁵.

El hecho de que los mismos actores participen simultáneamente en distintos eslabones de la cadena energética no sólo redujo, en gran medida, las posibilidades de garantizar un funcionamiento medianamente competitivo del sector (uno de los principales objetivos por los que se promovió y justificó la privatización de Gas del Estado, YPF y las empresas eléctricas nacionales), sino que también elevó considerablemente el riesgo de que tales actores instrumenten distintos tipos de prácticas discriminatorias (subsidios cruzados, precios de transferencia, etc.) con efectos negativos sobre el funcionamiento de otros mercados, en especial de aquellos industriales energo-intensivos.

25. Diferencia sustantiva con otros países latinoamericanos. Por ejemplo, Chile mantuvo la propiedad estatal de CODELCO (la empresa productora de cobre que, a su vez, constituye uno de sus principales bienes de exportación), mientras que México hizo lo propio con PEMEX (la productora de hidrocarburos, de la cual obtiene una parte considerable de sus ingresos externos).

Difícilmente los procesos mencionados, a simple título de ejemplo, puedan deberse, tal como suelen afirmar los defensores de las políticas neoconservadoras de los años noventa, a los supuestos “errores de diseño” y/o “deficiencias reguladoras” que habrían caracterizado al proceso de privatización, sino que más bien revelan una explícita decisión política de favorecer a determinados intereses económico-sociales, en el marco de la “sed de reputación” del gobierno justicialista²⁶. Ello se visualiza en el hecho de que las empresas públicas fueron transferidas en la generalidad de los casos a ciertos grupos económicos que, antes de que se pusiera en práctica el proceso de privatización, ya detentaban ostensibles posiciones dominantes en los respectivos sectores. Es el caso de, por ejemplo, Techint en la actividad petrolera, la gasífera, la eléctrica, la telefónica y la siderúrgica; Pérez Companc en todo el mercado energético y en el de telefonía; y Astra y Soldati en el ámbito energético. Naturalmente, ello derivó en la consolidación del ya de por sí muy considerable poderío estructural de estos actores que, por esta vía, reforzaron su control sobre variables claves que definen el sendero evolutivo de la economía argentina.

Así, es posible concluir que las privatizaciones constituyeron un verdadero “traje a medida” de los mismos actores económicos que se habían consolidado estructuralmente a partir de la política económica de la dictadura militar. Las modalidades de los diversos procesos de privatización —exigencias patrimoniales mínimas, requisitos técnicos, celeridad, importancia del poder de *lobbying* doméstico, etc.— facilitaron e incluso indujeron el despliegue de distintos tipos de estrategias por parte de los principales conglomerados locales, inscriptas en una creciente polarización del poder económico. Al respecto, pueden identificarse tres lógicas de comportamiento (no necesariamente excluyentes entre sí):

26. En este sentido, véase Azpiazu, D.(2001), “Las privatizaciones en la Argentina. ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?”, *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 21; y Azpiazu, D., Schorr, M. (2001), “Las privatizaciones en la Argentina: desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias”, ponencia presentada en el Primer Congreso de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, Rosario.

- los grupos económicos que a través de alguna/s de su/s firma/s controlada/s o vinculada/s adquirieron empresas públicas o tenencias accionarias del Estado en compañías que operan en el mismo sector de actividad en el cual estaban insertos (*estrategia de concentración*). Tal es el caso, por ejemplo, del grupo Indupa y su participación en Petropol e Induclor; de Garovaglio y Zorraquín, que a partir de Ipako adquirió Polisor; o del conglomerado Techint, que se adjudicó la mayoría accionaria de SOMISA. Idéntico fenómeno se manifiesta en la privatización de las áreas centrales y secundarias de explotación petrolífera que, en su mayoría, pasaron a manos de las principales empresas del sector (Pérez Companc, Astra, Techint y la Cía. Gral. de Combustibles del grupo Soldati).
- Los conglomerados empresarios que adquirieron u obtuvieron la concesión de empresas o servicios públicos para lograr, directa o indirectamente, un mayor grado de integración vertical u horizontal de sus actividades al ingresar a mercados desde los cuales se proveen de un insumo clave –“aguas arriba” y/o “aguas abajo”– para sus principales producciones (*estrategia de integración*). Los ejemplos son muchos y muy diversos: las siderúrgicas de Techint y Acíndar que lograron integrar la producción y la distribución de energía eléctrica y gas, insumos fundamentales de su producción; las principales empresas aceiteras (Bunge y Born, Cía. Continental, La Plata Cereal, La Necochea Quequén, Aceitera General Deheza, etc.) en lo atinente a ferrocarriles e instalaciones portuarias; el principal oligopolio cementero (Loma Negra) en el transporte ferroviario de carga; las proveedoras de ENTel en la privatización de dicha empresa (los grupos Pérez Companc y Techint); las empresas petroleras que pasaron a controlar refinерías, destilerías, oleoductos, instalaciones portuarias, flota petrolera, etc.
- Los grupos económicos que tuvieron una activa y difundida presencia en los distintos procesos de privatización o, en otros términos, que priorizaron una estrategia de diversificación de sus actividades hacia diferentes servicios privatizados poco –o nada– vinculados entre sí por relaciones tecno-productivas y/o de carácter comercial (*estrategia de conglomeración*). Basta con señalar, en este sentido, al grupo Pérez Companc (generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, transporte y distribución de gas, explotación de petróleo en áreas centrales y secundarias que eran

propiedad de YPF, refinerías y destilerías, telecomunicaciones, etc.), al conglomerado Techint (generación y distribución de energía eléctrica, explotación petrolífera, transporte de gas, ferrocarriles, telecomunicaciones, rutas nacionales, industria siderúrgica, etc.), o al grupo Soldati (generación y transmisión de energía eléctrica, transporte y distribución de gas natural, explotación petrolífera y destilerías, ferrocarriles, telecomunicaciones, aguas y servicios cloacales, etc.). Sin duda, el caso más ilustrativo de este tipo de estrategia lo constituye el CEI Citicorp Holdings²⁷ que ingresó al mercado gasífero –en los segmentos de transporte y distribución–, al de energía eléctrica –generación y distribución–, al telefónico²⁸ y al siderúrgico –resultó adjudicatario de Altos Hornos Zapla–.

Indudablemente, estas distintas estrategias empresarias frente al programa de privatizaciones indican que la creciente oligopolización y conglomeración de la economía argentina, la polarización del poder económico en un núcleo reducido de conglomerados empresarios, y la consolidación y preservación de reservas de mercado con rentas de privilegio emergen como algunos de los principales impactos de las formas de desarrollo de dicho programa.

Con respecto al carácter impulsor de las privatizaciones en términos de la concentración de los mercados, cabe destacar que el mismo se puede verificar en tres niveles diferentes, aunque claramente articulados entre sí. En primer lugar, *a nivel de las empresas privatizadas* se observa un acentuado grado de concentración de la propiedad en manos de un número muy reducido de accionistas. En efecto, en casi todas las privatizaciones las tenencias accionarias se concentraron, a lo sumo, en tres o cuatro firmas o grupos que conforman los consorcios adjudicatarios. En otras palabras, fueron unos pocos actores económicos los que pudieron ingresar al “negocio” de las privatizaciones; fenómeno que, sin duda, se encuentra estrechamente ligado al objetivo central por el cual se implementó la política privatizadora (consolidar una “comunidad de negocios” que sirviera de sustento –no sólo

27. Un fondo de inversiones en el que participaban, entre otros, el Citibank y el grupo local República, propiedad de Raúl Moneta.

28. Fue uno de los accionistas más importantes del consorcio controlador de Telefónica de Argentina.

económico– al programa neoconservador de la administración Menem).

En segundo lugar, *a nivel del proceso* en sí es posible constatar que, con la excepción de algunas áreas y empresas –marginales en cuanto a su importancia económica–, prácticamente no existen casos de empresas privatizadas en cuyos respectivos consorcios adjudicatarios no se encuentre alguno de los principales conglomerados empresarios que desarrollan actividades en el país. De esta manera, la capacidad patrimonial y de *lobbying* de los potenciales interesados devino en la principal “barrera al ingreso” al “mercado” privatizador. Esa capacidad de *lobbying*, y, consiguientemente, el alto grado de subrogación del Estado denotan tanto la necesidad que tuvo el capital extranjero –sea financiero o productivo– de asociarse a la elite económica local como forma de participar exitosamente –de superar esa barrera a la entrada– en la “reforma” del Estado argentino, como también muestran una creciente y marcada subsunción del aparato estatal a los intereses de ambos. En suma, puede afirmarse que la presencia de un grupo económico de relevancia en el interior de los consorcios constituyó una suerte de condición suficiente y, fundamentalmente, *necesaria* para resultar adjudicatario de las distintas licitaciones.

En tercer lugar, *y a nivel de la estructura de los mercados*, a pesar de la transferencia de monopolios públicos al sector privado no se modificó la dinámica de funcionamiento de los diversos mercados involucrados. En efecto, no obstante la segmentación realizada en gran parte de los mismos (energía eléctrica, gas natural, etc.) y a pesar de que uno de los argumentos centrales en pos de la privatización de empresas estatales era que ello traería aparejado un mayor nivel de competencia, dichos mercados siguieron caracterizándose por una estructura fuertemente concentrada (de tipo monopólica o a lo sumo oligopólica) y con muy elevados niveles de integración vertical y/u horizontal.

La profundización del proceso de concentración del capital asociado a la transferencia de empresas públicas al sector privado refleja, asimismo, la consolidación de una tendencia que se remonta –aunque en ese entonces en forma incipiente– a mediados de la década de los setenta: la asociación entre los grandes grupos económicos locales con firmas de capital extranjero. En efecto, como fuera mencionado,

prácticamente no existieron ejemplos de empresas o unidades de negocios privatizadas que no hayan sido adjudicadas a consorcios patrocinados por grupos económicos locales y empresas o conglomerados de capital extranjero (y, en muchos casos, a la propia banca acreedora). Así, lo que en el pasado había sido casi una excepción (Pecom Nec, en la segunda mitad de los setenta) pasó a ser, en los años noventa, una de las principales formas de radicación de las empresas extranjeras en la Argentina. Desde la perspectiva del capital extranjero, y a diferencia de los patrones de comportamiento predominantes durante la sustitución de importaciones –instalación de subsidiarias con control accionario excluyente o claramente mayoritario–, la asociación con los grandes grupos locales supone un reconocimiento tácito del poder doméstico de estos últimos y de la necesaria recurrencia a su capacidad de *lobbying* para superar las “barreras a la entrada” en estos nuevos y privilegiados mercados²⁹.

En síntesis, la escasa preocupación oficial por difundir la propiedad de las empresas privatizadas devino en efectos agregados de concentración de capital que, a su vez, atentaron contra el propio desenvolvimiento “competitivo” de los mercados privatizados y de un número considerable de sectores de actividad. En ese sentido, es importante remarcar que el Estado no sólo se desprendió de activos sino que, fundamentalmente, transfirió al capital concentrado interno un decisivo poder regulador sobre la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía argentina. Esto último es particularmente importante de destacar por cuanto la capacidad de control sobre la estructura de precios y rentabilidades relativas, a través del manejo de las tarifas de los servicios públicos, había sido uno de los principales instrumentos de política económica con que había contado el Estado argentino durante largas décadas.

29. Cabe destacar que, a diferencia de lo que ocurrió en otros países, en el caso argentino los contratos de concesión no establecían como requisito la participación de empresas nacionales en los consorcios adjudicatarios. De ello se infiere que una de las principales variables –si no la de mayor significación– para explicar los motivos por los cuales en prácticamente la totalidad de las empresas privatizadas participó alguno de los grupos económicos más importantes del país remite al notable poder de *lobbying* de estos actores y, en estrecha relación con ello, a una férrea articulación de intereses entre el capital concentrado interno y la clase política.

El sector externo

Otro de los usuales argumentos de la ortodoxia neoliberal a favor de las privatizaciones derivaba de los efectos positivos de éstas sobre el sector externo de la economía, tanto como producto directo de los ingresos de divisas a las que darían lugar como, indirectamente, vía el “derrame” de sus efectos sobre el abaratamiento de los costos empresarios y, por ende, sobre la propia competitividad de la economía.

Sin embargo, el análisis integral de los mismos remite a consideraciones ajenas a las prometidas, más aún si se tiene en cuenta la diferenciación del corto plazo –el de mayor relevancia en términos de los objetivos político-institucionales del *establishment* y, en particular, de la administración Menem– de sus resultantes de mediano y largo plazo.

En efecto, a corto plazo los ingresos de capitales derivados de los recursos que percibió el Estado en efectivo por la transferencia de sus empresas ejercieron un impacto muy positivo sobre la balanza de pagos. En el ejemplo argentino ello adquirió particular significación económica, a punto tal de asumir un papel decisivo en la reversión de una tendencia que se remontaba a más de una década atrás: las permanentes transferencias netas de capitales locales al exterior³⁰. Asimismo, este importante ingreso de capitales asociado a las privatizaciones jugó un papel determinante en el inicio de la Convertibilidad –incluso como sostén de la paridad cambiaria– y en el importante crecimiento económico que se registró en los primeros años de la década de los noventa (bajo este esquema cambiario, el volumen de dinero circulante en la economía y, derivado de ello, el nivel de actividad interna dependen positivamente del saldo de la balanza de pagos).

En ese contexto es pertinente señalar que el principal efecto positivo de las privatizaciones –el ingreso de capitales– se verificó exclusivamente durante el proceso de desestatización de las empresas públicas (nuevamente un impacto de carácter puntual). A medida que las mis-

30. Véase al respecto Basualdo, E. (2000), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Buenos Aires.

mas fueron transferidas al sector privado cobró forma otro efecto sobre la balanza de pagos que no es transitorio sino permanente, pero de signo contrario al original. Se trata de la creciente remisión de utilidades y dividendos al exterior por parte de los consorcios que resultaron adjudicatarios de las empresas privatizadas; flujo de divisas que involucra también, como se analiza posteriormente, a los socios nacionales de tales consorcios. A ello se le adiciona, en muchos casos, las remesas en concepto de gerenciamiento (*management fee*) que, al igual que las anteriores y a diferencia del ingreso original de divisas, asumen el carácter de flujo permanente.

Otro importante efecto (en este caso positivo) de las privatizaciones sobre la balanza de pagos es aquel que surge de la supresión de los servicios correspondientes a los títulos de la deuda externa, los que fueron capitalizados como parte de pago por la propiedad o concesión de las empresas transferidas al sector privado. Sin embargo, esa disminución de la deuda externa fue más que compensada por el nuevo endeudamiento concretado durante el período por las firmas privadas, generándose un incremento neto de consideración del *stock* de deuda externa³¹. En ese aumento neto del endeudamiento externo en el marco del propio programa de privatizaciones subyace otro fenómeno no ajeno a dicho proceso. Se trata de cambios en su composición que denotan el comienzo de un nuevo ciclo de endeudamiento externo liderado por el sector privado, en general, y por aquellos grupos empresarios que resultaron adjudicatarios de las empresas privatizadas, en particular.

Ello ha estado asociado en lo sustantivo a, por lo menos, tres factores: primero, al incremento sustancial en el patrimonio de tales empresas y/o grupos económicos con la consiguiente facilidad de acceso privilegiado a los mercados financieros internacionales; segundo, a que cuentan con una elevada rentabilidad garantizada normativamente (lo cual, en conjunción con lo anterior, convierte a estos actores en acreedores privilegiados para la banca local e internacional); y tercero, a que recibieron en la generalidad de los casos empresas sin pasivos (esto último sin mencionar que la mayoría de los conglomerados económicos que participaron activamente de las privatizaciones se encontraban saneados en lo que respecta a sus pasivos, dado que durante

31. Véase nuevamente Basualdo, E. (2000), op. cit.

los años ochenta se había transferido el grueso de su deuda –tanto externa como interna– al conjunto de la sociedad argentina mediante diversos mecanismos de “socialización”).

Esa facilidad de acceso a los mercados internacionales que tuvieron las privatizadas a tasas y demás condiciones incomparablemente más favorables que las locales tornó viable, también, la canalización de tales recursos hacia la valorización financiera en el mercado local³² y hacia la adquisición de empresas que le permitieron consolidar y/o ampliar sus respectivas posiciones dominantes en mercados próximos o afines a los que originalmente fueran objeto de las privatizaciones (el caso de las telefónicas es, seguramente, el más emblemático).

Por otro lado, y muy particularmente desde mediados de 1995, se asiste a una creciente transferencia de capitales al exterior derivada, en la generalidad de los casos, de la venta de tenencias accionarias –con rentabilidades patrimoniales anuales que a veces superan el 80% anual³³–. Tales transferencias sumadas a las que se derivan de, entre otros, los elevados márgenes de remisión de utilidades –con su correlato en escasos niveles relativos de reinversión de recursos propios– han compensado holgadamente los iniciales efectos positivos del ingreso de capitales para la adquisición de las empresas privatizadas.

Por último, siempre desde la perspectiva del sector externo y aunque su impacto económico-social trasciende al estricto mercado de capitales, los efectos de las privatizaciones sobre el mercado de bienes han sido por demás negativos e incluso decisivos en el desmantelamiento de buena parte de la industria proveedora de bienes y equipos para tales firmas³⁴. La práctica generalizada por parte de los consorcios prestatarios de los servicios privatizados de importar la casi totalidad de los equipos e insumos (sobre todo a empresas afilia-

32. En otras palabras, no todo el financiamiento externo se orientó a las inversiones muchas veces comprometidas e incumplidas.

33. Véase al respecto Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001), “Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea”, op. cit.

34. Cabe resaltar que las importaciones de las empresas privatizadas (36) que integran el panel de las 500 más grandes del país incrementaron sus importaciones, entre 1996 y 1999, de 710,5 millones de dólares a más de dos mil millones de la misma moneda. Véase INDEC (2001), *Grandes Empresas en la Argentina, 1999*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires.

das con la consiguiente presunción de recurrencia a precios de transferencia) ha derivado en la desaparición de una multiplicidad de compañías (no sólo Pymes sino también algunas grandes firmas) que tradicionalmente eran proveedoras de las empresas públicas. Ello se ha visto favorecido ante la omisión pública de exigencias ciertas en cuanto al cumplimiento de la legislación de las Leyes N°5.340 –de “Compre Argentino”– y N°18.875 –de “Contrate Nacional”–. Por el contrario, y varios juicios así lo avalan, las empresas concesionarias o licenciatarias de los servicios privatizados no han satisfecho, siquiera en la generalidad de los casos, la obligación de llamar a licitación nacional para la adquisición de sus equipos e insumos. De allí se deriva, naturalmente, otro importante impacto indirecto no ya sobre el sector externo sino sobre el mercado de trabajo (tema que es abordado más adelante).

En síntesis, con ciertas similitudes respecto a la caracterización general del impacto de las privatizaciones sobre las cuentas públicas, en lo referido al sector externo se manifiesta un fenómeno no muy disímil y consistente con los objetivos político-institucionales del programa privatizador: efectos positivos de corto plazo y crecientes desequilibrios de mediano y largo plazo, algunos de ellos de muy difícil reversión.

La problemática fiscal

Uno de los argumentos centrales y de los más esgrimidos para promover e implementar el programa de privatizaciones fue que el mismo iba a asumir un papel decisivo en la resolución definitiva del fuerte desequilibrio fiscal que, a juicio de sus impulsores, era la resultante histórica de la propia crisis del Estado “benefactor”. Ello invita a reflexionar someramente en torno a algunos de los principales efectos fiscales emergentes, directa e indirectamente, del desarrollo del programa e incluso de las recurrentes renegociaciones contractuales que lo acompañaron.

Sin duda, el principal impacto fiscal que se deriva del mismo –de carácter puntual– devino de los ingresos en efectivo que percibió el Estado por la transferencia de empresas, de tenencias accionarias o de determinadas concesiones (aproximadamente 13 mil millones de dó-

lares). Se incorporó asimismo un nuevo rubro –ya asumiendo el carácter de flujo permanente– derivado de los recursos tributarios originados en el pago de impuestos –esencialmente sobre las ganancias que, como se verá, por el carácter de extraordinarias que asumieron conllevaron importantes recursos al fisco– por parte de los consorcios adjudicatarios de las firmas privatizadas.

En contraposición, el Estado dejó de percibir diversos impuestos internos de asignación específica –como el correspondiente a la seguridad social– que gravaban las tarifas de diversos servicios públicos. En la generalidad de los casos, tales “sobrepuestos” fueron absorbidos por el ajuste tarifario que acompañó a las privatizaciones y, por ende, fueron transferidos a los adjudicatarios como parte de las nuevas tarifas de los correspondientes servicios.

Siempre desde la perspectiva de los ingresos fiscales asociados a las privatizaciones, le correspondía asumir un papel más que protagónico a los recursos –también con carácter de flujo anual– a percibir en concepto de canon por el usufructo de los activos públicos transferidos. Tales serían los casos de, por ejemplo, las concesiones viales de los corredores nacionales, las correspondientes a los ferrocarriles de carga, las derivadas de la privatización del correo y de los 33 aeropuertos entregados en concesión. Sin embargo, por diversas razones casi incomprensibles en un Estado de Derecho, las arcas públicas sólo percibieron niveles más que marginales de los previstos. En efecto, en el caso de los concesionarios viales, en la primera renegociación contractual se los eximió del pago del mismo³⁵; similares consideraciones, aunque mucho más opacas, cabe replicar en lo atinente a los ferrocarriles de carga que aduciendo pérdidas operativas dejaron de abonar el correspondiente canon. Por último, tanto en el caso del correo como en el de los aeropuertos, como resultado de ofertas “oportunistas” adjudicatarias de las respectivas concesiones, el pago de los respectivos cánones viene discutiéndose desde sus inicios, pero sin que los mismos sean tributados. En síntesis, el efecto fiscal positivo del canon previsto en algunos de los más importantes –por su significación económica– servicios privatizados constituye en realidad una

35. Véase la sección referida a las concesiones viales en el próximo capítulo.

de las tantas falencias –o funcionalidades políticas a los intereses privados– que se manifiestan en los más diversos campos de análisis.

Por su parte, desde el punto de vista de los egresos fiscales, el Estado se ha visto beneficiado por la supresión de la incidencia de los déficit operativos de buena parte de las firmas transferidas, los cuales en muchos casos fueron generados en el período previo a la concreción de las privatizaciones (basta resaltar los ejemplos que ofrecen ENTel, Gas del Estado, SOMISA, etc.), y también por la eliminación de los servicios de la deuda externa capitalizada en las privatizaciones (a un valor nominal de alrededor de 14 mil millones de dólares y con un valor real no superior a los 6 mil). En sentido opuesto, dado que el Estado se hizo cargo de la casi totalidad del endeudamiento interno y externo de las empresas transferidas (alrededor de 20 mil millones de dólares), ello supuso posteriores egresos fiscales en concepto de amortizaciones y servicios de dicha deuda. Este último plano poco o nada ha sido analizado por la literatura sobre el tema³⁶.

Por otro lado, y como fenómeno que ha venido asumiendo un crecimiento casi exponencial³⁷, la intención oficial de preservar o acrecentar las rentas de privilegio de las empresas prestatarias ha derivado en la concesión de subsidios que han venido repercutiendo, en forma creciente, sobre las alicaídas arcas fiscales.

De las consideraciones precedentes se infiere que si bien es posible realizar ciertas aproximaciones en algunos ejemplos concretos, muy difícilmente pueda estimarse con precisión el impacto fiscal global de las privatizaciones. De todas maneras, en el plano agregado puede afirmarse que a corto plazo el generalizado proceso privatizador tuvo un efecto positivo sobre las cuentas fiscales. Sin embargo, agotado ese

36. Véase al respecto Azpiazu, D. (1995), “El programa de privatizaciones. Desequilibrios macroeconómicos y concentración del poder económico”, en Valle, H. y Minsburg, N. (comps.), *Argentina hoy: crisis del modelo*, Ediciones Letra Buena, Buenos Aires.

37. Muy particularmente en el caso de las concesiones viales de los corredores nacionales y en el de los ferrocarriles de pasajeros; y bajo formas más difusas a través de las cláusulas de neutralidad tributaria –sacrificio fiscal mediante– concediéndoles la posibilidad de abaratar costos vía reducciones impositivas que no fueron transferidas –como la norma lo indica– a los usuarios de los respectivos servicios. Véase al respecto, Azpiazu, D. (2002), “Las privatizaciones en la Argentina. La infraestructura vial: debilidades y discontinuidades normativas y reguladoras”, op. cit.

primer impacto derivado esencialmente de los ingresos en efectivo y de la supresión de los servicios de las deudas capitalizadas, las cuentas públicas se vieron crecientemente erosionadas por la incidencia de ciertos rubros –como los servicios de la deuda externa e interna absorbida por el Estado, la no percepción de los cánones previstos, la proliferación de subsidios a las empresas prestatarias– que más que compensaron a mediano y largo plazo ese primer impacto positivo.

Más allá del efecto fiscal en términos de flujos de ingresos y egresos, cabe mencionar otros aspectos que directa o indirectamente están vinculados con tal impacto. Tal es el caso de, por ejemplo, la valoración de los activos que fueron transferidos al sector privado donde, en general, el valor presente de las rentas futuras resultó significativamente superior a los respectivos precios de transferencia de las empresas. En efecto, esa generalizada subvaluación de los activos públicos privatizados estuvo asociada –de modo consistente con los objetivos político-institucionales perseguidos– a la celeridad de los procesos y a la despreocupación oficial por la reestructuración y el saneamiento tecnológico, económico y financiero de las empresas a privatizar. En otras palabras, se puede decir que en general, como en otros muchos planos, tendió a sacrificarse los efectos de largo plazo para mantener la estabilidad, el equilibrio fiscal y el aumento del consumo a muy corto plazo.

De todas maneras, al margen de la generalizada subvaluación de los activos estatales, los ingresos provenientes de las privatizaciones fueron un elemento clave para modificar la situación de las finanzas del sector público. En efecto, los recursos provenientes de las privatizaciones asumieron un papel central en el reordenamiento de las cuentas fiscales, muy particularmente en los inicios del Plan de Convertibilidad cuando emergieron como el sustento fundamental del necesario equilibrio fiscal que requiere dicho plan de estabilización. En este aspecto, la importancia de las privatizaciones queda de manifiesto en el hecho de que, una vez casi agotado el proceso desestatizador, el sector público volvió a registrar abultados y crecientes déficit “de caja”; hecho que desmitificó la visión neoliberal que le asignaba a las empresas públicas el papel determinante de las recurrentes crisis fiscales.

En síntesis, la priorización de los problemas fiscales de corto plazo en detrimento de objetivos de mediano y largo plazo denota hasta

dónde la celeridad –no exenta de improvisaciones– con que ha sido encarado el programa de privatizaciones ha conspirado contra el logro de algunos de los anunciados objetivos perseguidos por el mismo.

La distribución del ingreso y el empleo

El vasto programa privatizador encarado durante la administración Menem ha generado muy diversos efectos –todos ellos de carácter regresivo en lo sustantivo– sobre el mercado de trabajo y la cada vez más deteriorada distribución del ingreso. En ambos planos, y bajo distintas aunque complementarias perspectivas de análisis, puede constatarse que la ejecución del programa asumió un papel central en la explicación de, entre otros, dos de los aspectos distintivos de la economía argentina de los noventa: una inédita crisis del mercado laboral y una creciente inequidad en materia distributiva.

Así, en lo relativo a los efectos de las privatizaciones sobre el empleo cabría distinguir dos grandes planos. Primero, el de carácter directo materializado a partir de la expulsión de mano de obra de las firmas, que a su vez reconoce dos grandes fases: una encarada por el propio Estado como parte del “saneamiento” de las empresas antes de su transferencia al sector privado; y otra ya bajo la responsabilidad de los nuevos consorcios, que denota diferencias de matices –tanto en su intensidad como en sus formas–. Segundo, el de carácter indeterminado en lo cuantitativo, es el que deviene de la reducción de los plantales laborales en todas aquellas firmas proveedoras de las ex-empresas públicas que se vieron desplazadas del mercado frente a la profundización de la apertura de la economía, el deterioro del tipo de cambio real, las acciones de *dumping* y, esencialmente, la estrategia de las empresas prestatarias de los servicios tendiente a fortalecer sus relaciones comerciales –de importación de equipos e insumos– a partir de adquisiciones intracorporativas.

En el primer caso, y contraviniendo lo expresado por la propia Ley de Reforma del Estado donde se planteaba la necesidad de proteger tanto el empleo en las empresas públicas a privatizar como las propias condiciones de trabajo en las mismas, las formas bajo las que fue implementada la política privatizadora en poco se condice con esas argumentaciones político-institucionales originales. Muy por el con-

trario, uno de los principales efectos del proceso de reformas estructurales que vivió la Argentina durante el decenio de los años noventa fue el papel decisivo que asumió el proceso de privatización de empresas públicas en términos de su aporte a los inéditos niveles de desempleo y a la cada vez más acentuada precarización de las condiciones laborales de los trabajadores en actividad.

En este sentido surgen, en principio, dos fenomenologías fundamentales. La primera de ellas deriva del “trabajo sucio” estatal previo a la transferencia de las empresas públicas, donde a partir de la “racionalización” del personal, los “retiros voluntarios”, las jubilaciones anticipadas y otros mecanismos de expulsión de mano de obra (en su mayoría financiados por los organismos multilaterales de crédito, con el consiguiente incremento de la deuda externa pública) se procuró “sanear” el costo laboral –abaratándolo– de quienes resultaran adjudicatarios de las “prendas de paz” ofrecidas por la administración Menem a la “comunidad de negocios”.

La segunda se vincula con la política de empleo implementada por las nuevas prestatarias de los servicios donde, en principio, se conjuga la persistente expulsión de mano de obra directa, la creciente intensificación de la jornada de trabajo y la terciarización de aquellas actividades que, por diversas razones según sea el sector de actividad de que se trate, tienden a minimizar los costos y/o los riesgos empresarios.

En relación con la política de disminución de las plantas de personal de las firmas a privatizar, cabe destacar –a simple título ilustrativo– lo acontecido en el ámbito de la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales (al momento de la transferencia de Obras Sanitarias de la Nación, a fines de 1992, la ocupación en la misma era casi un 35% más reducida que en 1985), del sector eléctrico (cuando se privatiza Segba, el personal ocupado había disminuido casi un 50% con respecto al existente a mediados de los años ochenta), y del sector ferroviario (donde la ocupación vigente al momento de efectivizarse el traspaso al sector privado de los principales ramales era un 80% más baja que la vigente en 1985)³⁸. Ello se vio acompañado, en algunos sectores, por el establecimiento de distintas cláusulas de “flexibilización” de las condiciones laborales que perjudicaron direc-

38. Duarte, M. (2001), “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos”, *Revista Realidad Económica*, N° 182.

tamente a los trabajadores que quedaron ocupados. A modo de ejemplo se puede citar el caso de ENTel, en la que, al margen de haber instrumentado una política de retiros “voluntarios”, el gobierno decidió ampliar la extensión de la jornada de trabajo.

Todo lo anterior merece ser particularmente considerado por cuanto expresa cuán eficiente resultó ser la intervención estatal –tan denostada por los defensores del pensamiento neoliberal– en el sentido de “preparar” a las empresas para su transferencia al capital concentrado interno. Se trató, en todos los casos, de medidas de muy difícil realización en términos socio-políticos; de allí que fuera el Estado el que las aplicara y no el sector privado. En otros términos, el “trabajo sucio” del gobierno durante la etapa pre-privatizadora fue decisivo por cuanto permitió que el capital concentrado interno se hiciera cargo de empresas completamente saneadas en términos económico-financieros (gran parte de los abultados pasivos de estas compañías habían sido absorbidos por el Estado –es decir, por el conjunto de la sociedad argentina–), “racionalizadas” en lo que respecta a sus respectivos planteles de trabajadores (política de despidos y de precarización en las condiciones laborales) y altamente rentables desde el comienzo mismo de sus actividades (dados los fuertes aumentos tarifarios que se registraron).

Dicho proceso de expulsión de mano de obra persistió bajo nuevas formas, aunque con una menor intensidad relativa durante la prestación privada de los servicios. En la generalidad de los casos, una vez que fueron transferidas al capital concentrado, las empresas adjudicatarias continuaron con la política de reducción de las respectivas plantillas de personal que había encarado el Estado en el período de pre-privatización³⁹. De allí que, mientras a mediados de los años ochenta el empleo de las empresas públicas representaba 2,3 puntos

39. A simple título ilustrativo, el empleo en el sector telefónico declinó casi un 44% desde que se vendió ENTel hasta fines de la década pasada. Asimismo, desde el inicio de la gestión privada en 1993, el personal ocupado en Aguas Argentinas se contrajo aproximadamente un 33%. Por último, en 1992, el último año de gestión pública de los servicios de transporte y distribución de gas natural, el empleo ascendió a algo más de 10.000 agentes, mientras que a fines del decenio la dotación agregada de personal correspondiente a las ocho distribuidoras y a las dos transportistas privadas que continuaron a Gas del Estado fue de menos de 5.000 individuos (supone una caída del orden del 50%). Al respecto, véase Duarte, M., op. cit.

porcentuales de la Población Económicamente Activa (PEA), ya para fines de los años noventa, una vez privatizadas, sólo alcanza a significar el 0,1%. En otras palabras, si se confrontan los niveles de ocupación, en las empresas privatizadas “el empleo actual es 23 veces inferior al generado a mediados de los ochenta” por las entonces empresas públicas.

Desde una perspectiva de análisis distinta, aunque complementaria, otro de los componentes esenciales en el estudio de los impactos sociales de las privatizaciones es el que surge de la identificación de los efectos distributivos de las mismas, tomando como unidad de análisis a los hogares. Al respecto, dicho estudio deriva de la convergencia de dos ejes explicativos: la evolución tarifaria 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 a sus efectos distributivos, mientras que el segundo remite al acceso a servicios básicos y, con ello, al nivel y calidad de vida de los hogares.

La creciente importancia de los servicios públicos en el presupuesto familiar emerge como un fenómeno general, al cabo del período de cobertura analítica que se deriva de la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Gastos de Hogares que elabora el INDEC (en este caso 1985-86 *versus* 1996-97). En general, aunque con diferencias entre servicios, la proporción del gasto total familiar destinada al consumo de servicios públicos aumentó de manera notable en poco más de una década. En los hogares de menores ingresos –*el primer decil*– los incrementos son los más acentuados (sin contar el aumento del gasto por expansión de la cobertura). Tal estrato *destina* al pago de servicios públicos una proporción tal (14,5% del por cierto reducido y declinante presupuesto total del hogar) que corresponde a más de la cuarta parte de lo que el mismo decil canaliza hacia el consumo de alimentos y bebidas.

De todas maneras, ese incremento del gasto de los sectores más pobres está ínfimamente asociado a un mayor nivel de acceso a los servicios. El aumento de la cantidad de hogares de bajos ingresos cubiertos no parece haber jugado un papel importante en la explicación del notable crecimiento registrado, antes y después de las privatizaciones, en el peso de los servicios públicos en el ingreso total de estas familias. En lo que respecta a la cobertura de los servi-

Cuadro N° 5
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				
	Electri- cidad	Gas por red	Teléfono fijo	Agua y cloacas	Electri- cidad	Gaspor red	Teléfono fijo	Agua y cloacas	Total
1	4,2	0,9	1,9	0,5	4,2	3,2	6,0	1,0	14,5
2	3,8	1,5	2,1	0,7	3,8	3,2	4,3	1,1	12,4
3	3,1	1,8	2,3	0,7	3,1	2,9	4,0	1,1	11,1
4	2,9	1,9	2,7	0,7	2,9	2,7	4,3	1,0	11,0
5	2,5	1,8	2,5	0,7	2,5	2,3	3,3	1,0	9,1
6	2,3	1,8	2,6	0,6	2,3	2,1	3,1	0,7	8,2
7	2,0	1,6	2,4	0,7	2,0	1,8	2,7	0,8	7,4
8	1,7	1,4	2,5	0,6	1,7	1,5	2,6	0,7	6,5
9	1,4	1,2	2,3	0,6	1,4	1,2	2,5	0,6	5,7
10	0,9	0,8	2,3	0,4	0,9	0,9	2,3	0,5	4,6
Total	2,0	1,4	2,4	0,6	2,0	1,6	2,9	0,7	7,2

* En hogares agrupados por decil de ingreso *per capita* familiar (IPCF).
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a ENGH 1996/1997, INDEC.

cios, la misma fue de significativa magnitud sobre todo en telefonía básica y gas natural, aunque sólo tiene carácter progresivo en el sector de energía eléctrica. En el servicio de provisión de agua potable la extensión de la red fue muy pobre, y en el servicio de desagües cloacales se registró un retroceso en la cobertura en todos los deciles de ingreso⁴⁰.

Lo anterior sugiere que la mayor “propensión a gastar” en servicios básicos por parte de los hogares de menores ingresos se debe fundamentalmente a, por un lado, el considerable aumento de las tarifas que tuvo lugar como producto de las privatizaciones (lo cual incluye tanto los incrementos tarifarios realizados antes de hacerse efectiva la transferencia de las empresas públicas, como los realizados una vez que las mismas ya se encontraban en manos privadas) y, por otro, a la brusca contracción en los ingresos populares que se derivó de la aplicación de la política de ajuste neoconservador del menemismo. En otras palabras, el programa de privatizaciones se caracterizó por presentar un marcado sesgo regresivo que se refleja en que los sectores populares están destinando una proporción creciente de sus ingresos –cada vez más reducidos– para pagar los servicios públicos. Naturalmente, ese mayor gasto en servicios determina que estos sectores posterguen el consumo de ciertas mercancías sumamente esenciales para su subsistencia (alimentos, indumentaria, etc.) o, en su defecto, como viene manifestándose en forma creciente, generen la morosidad de pago de las facturas que a su vez deviene en el posterior corte del servicio por parte de las empresas prestatarias.

Los impactos distributivos de las privatizaciones que surgen del análisis precedente (una mayor proporción del gasto en los sectores sociales más pobres y una despareja y regresiva extensión de la cobertura en algunos servicios) son, sin duda, resultantes naturales y previsibles de las propias características y modalidades adoptadas por el programa privatizador y del contexto político-institucional en el que el mismo se inscribió.

40. Véase Arza, C. (2002), “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”, Buenos Aires, FLACSO, Área de Economía y Tecnología.

El estudio del impacto de las privatizaciones sobre la distribución del ingreso se vincula con el análisis de sus efectos diferenciales en consonancia con los distintos estratos sociales. Otra perspectiva complementaria es la que surge del análisis de la evolución de las tarifas abonadas por los distintos tipos de usuarios y también la forma en que se distribuyen los recursos entre los empresarios y los trabajadores en el interior de las prestatarias privadas de servicios públicos. Al respecto, la información que proporciona el INDEC⁴¹ brinda suficientes elementos de juicio en torno al papel decisivo que han jugado las privatizaciones en la reconfiguración del capital concentrado interno y, fundamentalmente, a las asimetrías de comportamiento que se manifiestan en su interior.

Se trata, en tal sentido, de las 500 más grandes firmas del país entre las que el INDEC, en 1999, identifica 84 vinculadas con los distintos procesos de privatizaciones desarrollados en el país (en 1995 eran 74). Si bien se trata de un número muy reducido de firmas, no resulta para nada despreciable su significación relativa en la mayor parte de las variables relevadas en el estudio del INDEC: entre 1995 y 1999 aportaron en promedio cerca del 30% de la producción generada de conjunto por las 500 líderes, casi el 40% del valor agregado total y más de la mitad de las utilidades globales, el 17% de la ocupación y el 22% de la totalidad.

Esos disímiles porcentajes de participación permiten inferir la existencia de marcadas divergencias entre las privatizadas y el resto de las grandes empresas del país en términos de productividad del trabajo y salarios medios o, en otras palabras, respecto a la distribución relativa de los recursos entre el capital y el trabajo, según los distintos tipos de empresas.

La información proporcionada brinda elementos de juicio suficientes como para afirmar que el proceso de transferencia de recursos del trabajo al capital adquirió una mayor intensidad relativa en el caso de las empresas privatizadas que en el resto de las líderes: entre 1995 y 1999, la productividad laboral promedio del primer subgrupo de firmas (valor agregado por ocupado) se expandió casi un 22%, mientras que la del segundo se incrementó menos de un 16%. En el mismo período, el salario medio de los trabajadores empleados en las privati-

41. Véase INDEC (2001), op. cit.

zadas aumentó más de un 7%, al tiempo que en las restantes empresas del panel creció cerca de un 5%.

Lo anterior sugiere que en las privatizadas se ha registrado una mucho más regresiva distribución del ingreso que en el resto de las grandes firmas o, en otros términos, que los empresarios se han apropiado de una proporción más grande del excedente generado por los trabajadores: siempre entre 1995 y 1999, la relación productividad/salario medio (un indicador *proxy* de la asignación interna de recursos entre el capital y el trabajo) en las líderes vinculadas con las privatizaciones creció un 13%, porcentual que se ubicó en el 5% en el caso de las no relacionadas con dicha política pública. En ese marco,

Cuadro Nº 6
Las 500 empresas más grandes de la Argentina. Evolución de algunos
indicadores de comportamiento según el vínculo de las firmas con el
proceso de privatizaciones, 1995-1999
(índice 1995=100 y porcentajes)

	<i>Índice 1999</i>
Valor agregado*	
Privatizadas	128,8
No privatizadas	112,8
Total	118,6
Productividad	
Privatizadas	121,6
No privatizadas	110,9
Total	115,8
Salario Medio	
Privatizadas	107,5
No privatizadas	105,5
Total	106,2
Productividad/Salario medio	
Privatizadas	113,1
No privatizadas	105,2
Total	109,1

* Tomado a precios corrientes.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a INDEC: Encuesta Nacional a Grandes Empresas, 2001.

apenas en un quinquenio, la participación de los trabajadores de las empresas privatizadas en el valor agregado se redujo del 18,6% al 16,5%. En otras palabras, apenas en cinco años los asalariados de las privatizadas han transferido al capital más de dos puntos adicionales (más del 11% de su participación) de su ya deteriorada incidencia en la distribución interna de los recursos, los que se suman a los transferidos en su condición de usuarios y consumidores de los distintos servicios públicos privatizados. A tal punto alcanzó el proceso mencionado que, a fines de la década pasada, la participación de los trabajadores de las empresas privatizadas en el valor agregado generado de conjunto por estas compañías (16,5%) equivale a menos de la mitad de la –por cierto reducida– incidencia que se verifica a nivel de las no relacionadas con el proceso de privatización.

La formación de capital y su conformación

Como se desprende de algunas de las consideraciones del capítulo introductorio, y atento a la profunda desinversión acumulada en los últimos años del decenio de los ochenta –con su consiguiente impacto sobre la calidad de los servicios prestados a la sociedad–, el estímulo a la formación de capital en las empresas prestatarias de servicios públicos se constituyó en uno de los objetivos proclamados para la necesaria premura en la ejecución del programa de privatizaciones y, a la vez, en uno de los principales fundamentos y uno de los resultados más esperados de la consecución del mismo.

En tal sentido, como derivación de la profunda crisis fiscal (que se fuera acentuado hacia fines de la década e incluso a principios de los noventa) de la inversión pública, en general, y de la de aquella correspondiente a las empresas estatales, en especial, el deterioro en materia de prestación de la mayor parte de los servicios públicos alcanzó niveles casi extremos. Ello, a su vez, tendió a verse profundizado –en algunos casos en forma deliberada– durante los inicios de la administración Menem y a constituirse, así, en uno de los soportes sociales básicos como aval a la necesaria recurrencia al capital privado para la “necesaria” reconstitución de los servicios. De allí que, como se señalara precedentemente, la formación de capital sólo podría provenir del capital privado que, a la vez, generaría efec-

tos multiplicadores sobre el conjunto de la inversión privada doméstica.

Ello supone, en última instancia, el reconocimiento de dos grandes componentes en cuanto a la relación entre inversión doméstica y privatizaciones: en primer término, la formación de capital que realizarían los consorcios adjudicatarios (en muchos casos, comprometida formalmente en los respectivos contratos de concesión y/o transferencia) y, por otro lado, los efectos multiplicadores potenciales que se derivarían de la misma.

En cuanto al primer y determinante impacto, la simple rehabilitación y/o recomposición de los niveles mínimos requeridos para la recuperación del profundo deterioro de los años precedentes, en materia de inversión y de calidad de la prestación, ya garantizaba *per se* un incremento sustantivo de la formación de capital por parte de las nuevas empresas privadas responsables de la prestación de tales servicios. En ese marco, de acuerdo a las primeras estimaciones oficiales, de sólo considerar la formación de capital que se derivaría de un muy amplio grupo de áreas privatizadas (gas, teléfonos, electricidad, ferrocarriles, subterráneos, vialidad, puertos, aguas y servicios cloacales – no se contemplaban en esas primeras estimaciones las asociadas al sector petrolero, sin duda, las de mayor significación relativa–) la inversión agregada resultante equivaldría a poco más del 2% del PBI hasta mediados del decenio, para luego estabilizarse en torno al 1,5% hasta fines de la década de los noventa. Por su parte, según esas mismas estimaciones oficiales, las inversiones comprometidas contractualmente por las empresas privatizadas o concesionadas se ubicarían en 1994 en torno al 1,0% del PBI para decrecer, a partir de 1995, al 0,8% del PBI. Tales montos de inversión ascenderían, siempre según las proyecciones oficiales, a un promedio anual cercano a los 2.600 millones de dólares en el trienio 1993-95, nivel que representaría apenas las dos terceras partes de la formación de capital realizada por las Empresas Públicas –siempre como promedio anual– durante el trienio 1980-82, y al 54,6% de la correspondiente al período 1986-88.

Aun cuando la inversión prevista en las áreas privatizadas se ubicaba por debajo de los valores promedio durante la mayor parte de la década de los años ochenta, tal formación de capital conllevó un importante incremento respecto de los muy bajos niveles registrados en

los años inmediatamente anteriores a la transferencia de las empresas públicas. En tal sentido, cabe reiterar que ello se asocia, por un lado, a la aguda y generalizada desinversión de las mismas en los años previos y, por otro, a las necesidades de reacondicionamiento y mantenimiento de los servicios privatizados que como producto de la cuasi-inexistencia de formación de capital se encontraban, en general, en estado crítico y al borde del colapso en cuanto a la propia prestación de algunos servicios.

En tal sentido, en los primeros años de los noventa se verifica un importante impacto positivo sobre la inversión agregada (el ejemplo que brindan las telecomunicaciones es por demás significativo, en tanto se alcanzó en poco tiempo la digitalización integral de la red) que, sin embargo, ve amortiguado su efecto multiplicador por el alto componente de equipamiento adquirido en el exterior (como también muy particularmente en el caso de las telecomunicaciones) que a la vez quedó circunscripto a un número muy reducido de sectores de actividad (algunas construcciones, siderurgia –caños con y sin costura, tubos, rieles, etc.–, materiales para la construcción, motores y turbinas, maquinaria, aparatos y suministros eléctricos, equipo ferroviario, etc.).

De todas maneras, y antes de analizar ese acotado efecto multiplicador, no ajeno a las omisiones oficiales en cuanto a las exigencias de cumplimiento de las legislaciones del “compre argentino” y de “contrate nacional”, el propio Viceministro de Economía durante la gestión de Cavallo, Juan José Llach⁴², reconoció a poco de abandonar su cargo que hasta más allá de pasada la mitad de la década de los años noventa la inversión que realizó el conjunto de las privatizadas no llegó a representar el 1% del PBI, muy por debajo de las previsiones originales.

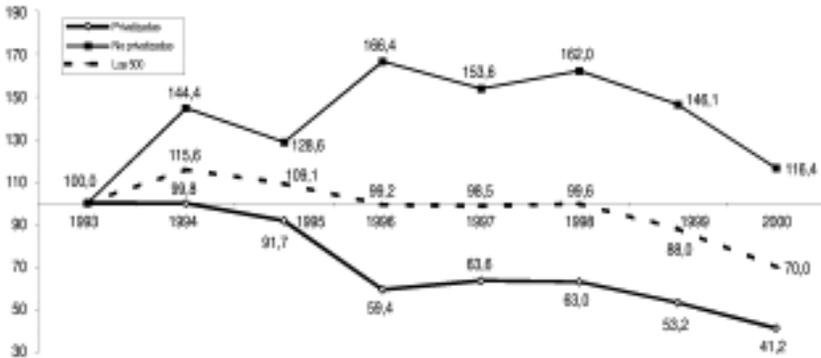
Sin embargo, no puede dejar de reconocerse, especialmente si se incluyen las inversiones en el sector petrolero (de incluirse las efectuadas en refinación, representan entre el 15% y el 20% del total de la inversión de las 500 empresas de mayor facturación del país), que la formación de capital de las empresas privatizadas ha ocupado un papel decisivo en la recuperación de la inversión en el país durante el decenio. Es más, una vez privatizada Y.P.F. y considerando el panel de

42. Véase al respecto Llach, J. (1997), *Otro siglo, otra Argentina*, Editorial Ariel, Buenos Aires.

las 500 mayores firmas del país, la formación de capital de las privatizadas explicaba porcentuales superiores al 50% del total hasta mediados de la década.

Ello tiende a revertirse en buena medida en la segunda mitad. Al respecto, en el marco de un sesgo decreciente de la formación de capital de las grandes firmas del país, el Gráfico N°5 permite constatar que esa caída en los niveles de inversión resulta mucho más intensa en el ámbito de las empresas privatizadas que en el resto de las líderes del país, a punto tal que los valores correspondientes al año 2000 se ubican por debajo de la mitad de los registros correspondientes a 1993.

Gráfico N° 5
Evolución de la tasa de inversión de las empresas de la cúpula según el vínculo de las firmas con el proceso de privatizaciones, 1993-2000
 (base 1993=100)

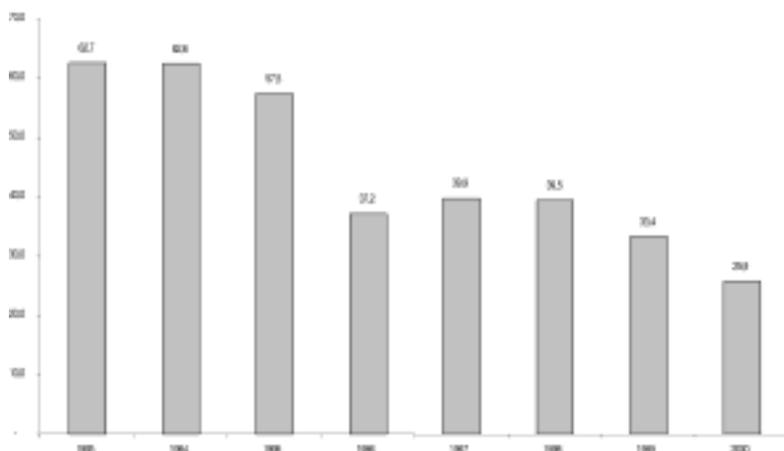


Fuente: Área de Economía y Tecnología de la Flacso en base a INDEC, "Encuesta Nacional a Grandes Empresas", 2001.

En realidad, esa decreciente inversión de las empresas privatizadas denota, a la vez, otro importante fenómeno que se ha venido verificando en cuanto a la propia propensión de las mismas en materia de formación de capital. En efecto, como surge del Gráfico N° 6, la tasa de inversión (Inversión Bruta Fija respecto a Valor Agregado) de las mismas revela un sesgo decreciente que incluso resulta muy notorio a partir de 1995 y alcanza sus niveles extremos en el año 2000, donde sólo han canalizado hacia la formación de capital poco más de la cuarta parte del valor agregado generado en el año (cuando, por ejemplo, en 1993 tal porcentual se aproximaba a casi las dos terceras partes).

Como se podía inferir hasta de las propias estimaciones oficiales originales, aunque en magnitudes inferiores a las de aquellas, el principal impacto positivo de la inversión de las privatizadas se verificó en sus primeros años de gestión para después tender a decrecer sistemáticamente, tanto si se las compara con el resto de las grandes empresas del país como sobre todo si se jerarquiza su significación en términos del coeficiente de inversión/valor agregado respectivo.

Gráfico N° 6
Evolución de la tasa de inversión de las empresas de la cúpula , 1993-2000
(porcentajes)



Fuente: Área de Economía y Tecnología de la Flacso en base a INDEC, "Encuesta Nacional a Grandes Empresas"

Más allá del impacto directo de la formación de capital de las privatizadas, el otro componente esencial que tiene que ver con la misma y que contrasta fuertemente con la historia de la evolución de la inversión privada en la Argentina es el tradicional efecto propulsor que emanaba de la inversión pública, en general, y de la realizada por las empresas públicas, en especial. En ese marco, la generalizada actitud de las firmas privatizadas por realizar importaciones sustitutivas de la producción doméstica (favorecida por las omisiones regulatoras en materia de cumplimiento de la normativa del comercio y el contrato nacional, el escaso o nulo control de prácticas de *dumping*, la total despreocupación oficial por los precios de transferencia en las com-

pras de bienes de capital e insumos y, en particular, el deterioro del tipo de cambio) ha derivado, como se señaló, en el desmantelamiento o desaparición de una proporción muy significativa de los tradicionales proveedores locales de tales empresas con sus consiguientes efectos sobre el propio proceso de desindustrialización y de regresividad estructural del sector manufacturero doméstico. Muy particularmente en el ámbito de los sectores productores de bienes de capital se ha centrado ese efecto de desplazamiento de producción local por compras intracorporativas por parte de las empresas prestatarias de los servicios privatizados.

Por último, cabe una última digresión de carácter general. En tanto las actividades más dinámicas en términos de ventas y rentabilidad han sido, durante los años noventa, las protegidas de la competencia externa y las prestadoras de los servicios, la formación de capital ha tendido a reproducir y consolidar tal configuración. En ese marco, se ha visto desincentivada la inversión en la mayor parte de los sectores productores de bienes frente a las opciones que han ofrecido los procesos de privatización en particular, así como buena parte de los servicios y las actividades asociadas a bienes y servicios no transables con el exterior en general. Las expectativas de rentabilidad que se derivaron de la estructura de precios relativos, del propio equilibrio macroeconómico y de la demanda efectiva de bienes de producción local no han alentado, salvo algunas excepciones, la formación de capital en el ámbito de los sectores productores de bienes transables.

Del conjunto de las consideraciones precedentes se desprende directamente, o en su defecto puede inferirse, la presencia de una multiplicidad de deficiencias en cuanto al papel real del Estado en su condición de regulador de estos nuevos agentes privados, mono u oligopólicos, responsables de la prestación de los servicios públicos que le fuera transferida. Las mismas se manifiestan, por acción u omisión, en los más diversos planos y bajo las más heterogéneas modalidades –aunque siempre funcionales a los intereses de las prestatarias–. Basta señalar, entre otras, las vinculadas con los propios esquemas normativos en términos de los marcos en los que se debería inscribir la operatoria de estos nuevos actores privados como las concernientes a la institucionalidad regulatoria, a las características que fuera asumiendo la regulación pública (en particular la tarifaria, aunque no la única), a las actividades de control de los compromisos asumidos por

las empresas prestatarias, a la sistemática violación de diversas normas legales por parte de distintas instancias del Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) a partir de opacas y recurrentes renegociaciones contractuales (siempre con un mismo denominador común: la preservación o acrecentamiento de los privilegios de las firmas), y a la despreocupación por la regulación de la propiedad y la protección de usuarios y consumidores.

Bajo ese tan amplio espectro de problemáticas, un primer elemento a destacar se refiere a las modalidades adoptadas con respecto al cuerpo normativo –y al consiguiente debate parlamentario– que sustentara las distintas privatizaciones. Sin que por ello pueda adjudicárseles el carácter de “ejemplares” o de “sistema apropiado” de privatización, las realizadas en el ámbito de la electricidad y parcialmente en el del gas natural revelan ciertos atributos que las diferencian positivamente de la casi totalidad de los procesos desarrollados en otras áreas y sectores. Al margen de toda consideración tanto sobre la justificación de las mismas, su diseño y la ingeniería institucional que las estructuran como sobre el fundamentalismo de mercado que en buena parte las sustenta y la desatención por las posibles formas de expansión del sistema energético a mediano y largo plazo, deben reconocérseles avances sustantivos respecto a las restantes privatizaciones al cumplimentar, por lo menos, algunas de las mejores prácticas en la materia. Se trata, en especial, de las referidas a ciertos principios básicos y elementales como, por ejemplo, la formulación previa de los marcos reguladores y, fundamentalmente, la sanción de leyes específicas que los convaliden⁴³. Ello limitó o restringió en gran medida la emergencia de, tal vez, uno de los principales y más perniciosos rasgos distintivos del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina: la sistemática recurrencia a muy poco transparentes renegociaciones contractuales (por ejemplo, las que se han manifestado en el plano tarifario) que han llegado a desvirtuar o por lo menos alterar en forma sustantiva la normativa original.

La renegociación de los contratos de concesión y los cambios introducidos en diversas cláusulas contractuales y/o en la propia nor-

43. Si bien en el caso de la sanción de la Ley N°24.076, por la que se aprobó el marco regulador de la privatización gasífera, debió recurrirse al voto favorable del recordado “diputrucho”.

mativa reguladora emergen como una constante del período post-privatización. Las renegociaciones se han centrado, en la generalidad de los casos, en modificaciones que han alterado las tarifas de los distintos servicios y de las respectivas cláusulas de ajuste periódico, los compromisos de inversión de las empresas –convalidando los generalizados incumplimientos en la materia–, las fuentes de financiamiento de las mismas, los índices de calidad de los servicios que debían satisfacerse y/o los plazos de concesión de los servicios. Incluso se ha visto modificado el propio objeto o alcance de las concesiones originales.

Al respecto, y antes de continuar con una descripción analítica de las peculiaridades que revela la institucionalidad normativa y reguladora en el país, cabe identificar los elementos esenciales que han ido caracterizando esa recurrente introducción de cambios en la regulación que, en muchos casos, resultan violatorios de normas de superior rango legal.

Un primer denominador común remite a la consideración de las formas y de las metodologías que han adoptado tales renegociaciones. Las mismas se han desarrollado, en todos los casos, entre funcionarios del P.E.N.⁴⁴ y *cada una* de las empresas concesionarias o licenciatarias. Sus resultados se han visto plasmados en decretos, resoluciones o simples actas-acuerdo –en muchos casos de dudosa legalidad como, por ejemplo, los vinculados con la dolarización e indexación de las tarifas– que en general se adecuaron plenamente a las inquietudes y propuestas de las empresas prestadoras de los servicios y que contravinieron lo dispuesto en leyes de la Nación. De allí la trascendencia señalada precedentemente en cuanto a las privatizaciones por ley de la energía eléctrica y el gas natural que, si bien han sufrido ligeras modificaciones, en poco o nada se asemejan –en cuanto a la significación económica de sus impactos– a las que se han ido verificando en las restantes áreas/sectores privatizados.

En todos los casos, la opacidad de las renegociaciones o la nula transparencia de las mismas permitieron satisfacer demandas empresarias a costa de los intereses de usuarios y consumidores, a quienes ni siquiera se les brindó la posibilidad de participar en audiencias

44. Se efectuaron marginando a las propias agencias reguladoras –incluso desconociendo la opinión de éstas–, así como al Poder Legislativo y, obviamente, a las asociaciones de usuarios y consumidores.

públicas en las que, aun cuando no fueran vinculantes, podrían haber dejado reflejada su opinión respecto a esas *discrecionales* negociaciones encaradas por el P.E.N. con las compañías privatizadas.

Así, esa nula transparencia sumada a los resultados reales de tales renegociaciones contractuales y/o normativas remite a la clara presunción de prácticas oficiales claramente desventajosas para los intereses sociales en juego (no así para los de las empresas privadas involucradas).

Otro de los denominadores comunes de las diversas renegociaciones contractuales ha sido, sin duda, el de la preservación (o acrecentamiento) de las ganancias extraordinarias que gozan los consorcios adjudicatarios de las privatizaciones. En efecto, cualquiera sea la renegociación que se considere (hasta aquellas que, como la primera celebrada con los concesionarios viales de las rutas nacionales, conllevaban la reducción de las tarifas de peaje y que se vieron cubiertas por subsidios o “compensaciones indemnizatorias”), la rentabilidad empresaria se ha visto asegurada o acrecentada al privilegiar unilateralmente una por demás dudosa interpretación de la “seguridad jurídica” de las empresas prestadoras de los servicios privatizados. Las metodologías de renegociación y la propia dinámica y el contexto macroeconómico y político en el que las mismas se han inscripto terminaron por confluir, por un lado, en la garantía de un nulo riesgo empresario –rasgo característico del *mercado de las privatizaciones*– y, por otro, en un contexto regulador que hizo viable la obtención de tasas de rentabilidad extraordinarias.

Así, sistemáticamente, las estrategias oficiales de negociación han partido de una concepción en la que la “seguridad jurídica” ha quedado circunscripta a mantener inalterada la ecuación económico-financiera original de las empresas⁴⁵, aun cuando ello suponga contravenir normas jurídicas de superior rango legal. Los ejemplos más ilustrativos lo brindan, sin duda, la dolarización de las tarifas y la incorporación de cláusulas de indexación por índices de precios de los EE.UU. que, naturalmente, violan las taxativas disposiciones de la Ley de Convertibilidad. Idénticas consideraciones cabe realizar respecto a la

45. Formulada, en la generalidad de los casos, en pleno contexto hiperinflacionario, con las consiguientes y considerables primas de riesgo (injustificadas bajo condiciones de relativa estabilidad, e incluso deflación, de precios como a las que asistió la economía argentina durante la vigencia de la Convertibilidad).

renegociación de los contratos con los concesionarios viales de las rutas nacionales que, también, han violado lo dispuesto explícitamente en las Leyes N°17.520 (de peaje) y N°23.696 (de Reforma del Estado) en cuanto a la “razonabilidad” de las tarifas de peaje.

Un tercer denominador común de las renegociaciones es el que se vincula con la priorización sistemática y excluyente de los intereses privados por encima de los sociales, al margen de toda consideración sobre los derechos *adquiridos* por consumidores y usuarios. La señalada dolarización de precios y tarifas así como la incorporación y modificación *ad hoc* de sus respectivas cláusulas de ajuste, el diferimiento o condonación de obras e inversiones comprometidas contractualmente, el no cumplimiento de los índices de calidad del servicio son, entre otros, algunos claros ejemplos de la *inseguridad jurídica* a la que se ha sometido a usuarios y a consumidores. En ese marco, la usual preocupación empresaria por la seguridad jurídica (de unos pocos) y por la eliminación de la incertidumbre normativa parece no haber tenido correlato alguno cuando se afectaron los intereses de consumidores y usuarios. La “seguridad jurídica” tuvo, en realidad, un único parámetro analítico independiente de toda otra connotación económico-social: la preservación de las rentas de privilegio de las prestadoras de los servicios privatizados. La forma que finalmente adoptó el rebalanceo de las tarifas telefónicas la renegociación de los incumplimientos en materia de inversiones (como en el caso de las concesiones viales, en el de ferrocarriles y en el de aguas y servicios cloacales) emergen como algunos de los tantos ejemplos de desconocimiento de la seguridad jurídica de usuarios y consumidores.

Esta extensa referencia a los principales denominadores comunes de la profusa gama de renegociaciones de diversas cláusulas contractuales resulta por demás ilustrativa en torno a, por lo menos, dos grandes ejes temáticos. El primero de ellos, como se señaló precedentemente, se refiere a la inexistencia de debate parlamentario previo que diera lugar, a la vez, a la sanción de leyes específicas que sin duda habrían morigerado o minimizado sustancialmente la sistemática recurrencia a las llamadas “readecuaciones” contractuales (que, en muchos casos, al visualizarse como una práctica común indujeron y/o facilitaron la emergencia de ofertas oportunistas –los casos de la concesión de aguas y saneamiento así como la del correo y los aeropuertos constituyen claros ejemplos de ello–, a sabiendas de la poste-

rior renegociación de aquellas cláusulas “inapropiadas” para los intereses de los ganadores de las correspondientes licitaciones o concursos). El segundo eje a destacar remite a la consideración de uno de los aspectos más relevantes que sintetiza, en buena medida, el papel de la regulación pública en la Argentina. En efecto, la misma ha sido muy débil o inexistente si se considera su significativa incapacidad –cuando no falta de voluntad– para promover distintas medidas tendientes a introducir competencia, a cumplimentar con los propios preceptos normativos e incluso constitucionales⁴⁶, y para proteger a los usuarios y consumidores; mientras que reveló una gran fortaleza para garantizar y potenciar el elevado poder de mercado que adquirieron así como los ingentes beneficios que internalizaron las firmas que tomaron a su cargo la prestación de los diferentes servicios públicos transferidos al ámbito privado durante la década pasada.

Cabe reiterar que ese rasgo distintivo de las privatizaciones locales –las permanentes “readecuaciones” contractuales– se ha visto facilitado por la inexistencia de leyes específicas (aun cuando, en muchos casos, las mismas fueran violadas como es el caso de la de Convertibilidad, de la que establece el llamado “Pacto fiscal Federal”, por el hecho de que la mayoría de tales violaciones o contravenciones se han concretado o visto amparadas a partir de decretos y resoluciones que, como tales, son fácilmente modificados por normas de similar *status* jurídico).

Ello remite, en buena medida, a ciertas reflexiones en torno a las características sobresalientes de la “institucionalidad reguladora” en la Argentina. En ese marco cabría destacar, en primer lugar, que la

46. Como en lo que se refiere al Artículo 42 de la Constitución Nacional que establece que “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho [...] a la protección de su salud, seguridad, e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.”

formulación y la adopción de criterios y/o normas reguladoras fueron, en general, desarrolladas para cada empresa que se privatizaba y/o por área que se transfería a la órbita privada. Es más, los propios entes de control y/o regulación fueron concebidos a partir de cada servicio o firma privatizada, pero en forma independiente entre sí y, en general, con posterioridad a la adjudicación de las respectivas concesiones o licencias y a la consiguiente transferencia de los activos. Como se desprende de la literatura sobre el tema, tal segmentación sumada a la improvisación tiende a potenciar en forma considerable los riesgos de la llamada captura del regulador por parte del poder político y/o de la/s empresa/s regulada/s (la llamada, a nivel de las agencias reguladoras, *captura bifronte*). Un caso por demás ilustrativo lo brindan las concesiones viales (rutas nacionales, por un lado, redes de acceso, por otro, sumado a otros muchos entes nacionales de jurisdicción provincial de similares características). En ese sentido, no cabe duda que la atomización de la regulación ha favorecido la captura del regulador por parte de la/s empresa/s regulada/s, en especial.

En segundo lugar, en tanto se trata de un tema que condicionó buena parte de todo el desarrollo posterior de la regulación de los servicios públicos en la Argentina, cabe resaltar la que se vincula con el desfase temporal existente entre el momento de la privatización o transferencia de los servicios, el de sanción de los marcos reguladores y el de creación de los órganos reguladores de los servicios transferidos al sector privado. Al respecto, el Diagrama N°1 resulta suficientemente ilustrativo de lo atípico del ejemplo argentino.

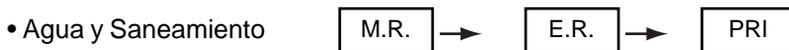
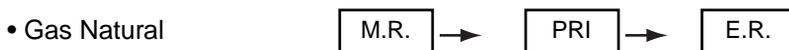
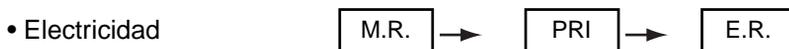
Sin duda, como sucediera en la Argentina en más de un ámbito y ante la ausencia de marcos reguladores, los contratos de concesión fijaron determinadas cláusulas que luego en muchos casos condicionaron o entraron en contradicción con los marcos posteriormente aprobados. Más allá de toda consideración respecto al diseño específico de cada una de las instancias, la secuencia lógica y razonable es, obviamente (como se desprende del diagrama), la de la formulación de los marcos reguladores en los que se debería encuadrar el desempeño de los mercados y de los agentes que intervienen; de allí la constitución de los entes con misiones y funciones acordes a tales marcos, y recién a partir de todo ello la transferencia de los activos públicos.

Las situaciones variaron según la temporalidad de las distintas privatizaciones y el tipo de servicio considerado. El servicio telefóni-

Diagrama N°1
Institucionalidad reguladora. Secuencia lógica y prevista



Situaciones sectoriales en la Argentina



co, el transporte aéreo y el ferroviario fueron privatizados sin previa sanción del respectivo marco regulador ni creación del ente correspondiente. Los servicios eléctricos y de gas se privatizaron con el marco regulador sancionado pero sin un ente regulador establecido (aun cuando ya estaba contemplado en el contenido de las respectivas leyes marco). En el caso –único acorde a las recomendaciones de la amplia literatura y experiencia sobre el tema– de la provisión de agua potable, la sanción del marco regulador y la constitución del ente re-

gulador fueron previos a la transferencia al concesionario. Existen, por otra parte, casos extremos como el de la aeronavegación, donde ni siquiera llegaron a definirse esquemas reguladores específicos, o el de las concesiones viales, donde se constituyeron con posterioridad como una dependencia de la Dirección Nacional de Vialidad sólo de incumbencia en el “control” de las rutas concesionadas, prácticamente como una simple oficina administrativa de dicha Dirección.

El problema central, que permitiría explicar la creación tardía de los organismos de regulación, ha sido la ausencia de criterios preestablecidos acerca del funcionamiento esperado de los servicios y de los propios organismos de control. La literatura señala que la incertidumbre respecto a los alcances del marco regulador puede generar formas de selección adversas al atraer a inversionistas dispuestos a tomar riesgos más altos, o a aquellos con mayor capacidad para ejercer influencia y captar rentas en desmedro de los consumidores. En la práctica, la falta de definición normativa alentó comportamientos oportunistas, como ya se ha señalado en diversas áreas.

Asimismo, la imprecisión en cuanto a la jerarquización de los objetivos en las misiones y funciones de los entes torna aun más acotada su inserción. Mientras en Inglaterra la promoción de la competencia es, en general, el objetivo prioritario que guía la acción de las agencias reguladoras, en el país se han ido bifurcando desde sus orígenes dos de las actividades esenciales de las agencias reguladoras: por un lado, la reguladora propiamente dicha (incluyendo la tarifaria, preservación del medio ambiente, expansión y universalización, etc.) y, por otro, la de simple control o fiscalización de determinados aspectos de los contratos y/o de los respectivos marcos.

En síntesis, enmarcado en un muy bajo, si no nulo, grado de autonomía e independencia del poder político y atendiendo al esquema general de las actividades que deberían asumir las agencias –a) regulación; b) fiscalización y control, y c) sanción–, en casi todos los casos las actividades de regulación fueron quedando en manos de la respectiva autoridad o Secretaria de Estado o Ministerio político.

Por ejemplo, un caso extremo lo ofrecen el Órgano de Control de las Concesiones Viales, el Órgano de Control de la Red de Accesos a Buenos Aires y el ahora, como fusión de aquellos, Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI); sus funciones se limitan, prácticamente, al control del estado de las rutas. La fijación de las tarifas y

las recurrentes renegociaciones contractuales, por ejemplo, siempre han quedado en manos de la Secretaría de Transporte. Algo similar ocurre con la Comisión Nacional de Regulación del Transporte – CNRT– (donde quedó subsumida la regulación de las concesiones ferroviarias) y con sus antecesores en el control del transporte ferroviario. Otro caso, en el que paulatinamente se tendió a una similar inserción institucional, es el de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, después Comisión Nacional de Comunicaciones, que prácticamente ha quedado integrada como dependencia de la Secretaría de Comunicaciones en la órbita, ahora, de la Presidencia de la Nación. La pregona independencia o autonomía de los entes no es, en estos últimos casos, ni siquiera formal.

Esto remite a otro tema crucial en el que también las heterogeneidades emergen como rasgo central: el del financiamiento de las actuales agencias reguladoras, que incluso podría ser considerado como un indicador *proxy* del grado de autonomía efectiva de las mismas. El origen de los recursos y los mecanismos establecidos para su obtención y asignación constituyen indicadores elocuentes acerca del grado de independencia de los entes reguladores respecto de las empresas y del poder político. En realidad, la/s fuente/s de financiamiento de cada una de esas organizaciones es también un indicador de sus respectivas potencialidades como entes autónomos en el más amplio sentido del término. En este campo, la situación de los entes es por demás heterogénea. El Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y el Ente Regulador de la Electricidad (ENRE) confeccionan sus presupuestos y los elevan al P.E.N. para su inclusión en el proyecto de presupuesto nacional. En ambos casos, los recursos para el financiamiento provienen fundamentalmente de las tasas de inspección y control que pagan los distintos actores del sistema (así como de las multas percibidas) en función de los ingresos percibidos por los mismos en el año precedente (se trata de todos aquellos agentes sujetos a regulación). En el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), el esquema asociado a los ingresos de las empresas reguladas es incluso más directo: el ente establece su propio presupuesto y los recursos provienen fundamentalmente de un porcentaje (2,67%) de la facturación de Aguas Argentinas S.A. Por último, a diferencia de los demás organismos que elaboran su propio presupuesto –y generan sus propios ingresos–, los de la Comisión Nacional de Regulación del Trans-

porte (CNRT) y del reciente OCCOVI se derivan directamente del presupuesto nacional a través del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

En principio, el financiamiento a partir de una tasa porcentual sobre los ingresos de las empresas reguladas permite, en teoría, que los entes no se vean afectados por las restricciones crecientes del presupuesto público y, a la vez, resguarda su autonomía respecto del poder político. Sin embargo, crea un problema de incentivos ya que los incrementos tarifarios y el correspondiente aumento de la facturación aumentan los recursos de los respectivos entes. Difícilmente los organismos avanzarían en medidas que tengan como efecto “no deseado” la reducción de su presupuesto.

Antes de concluir con los elementos centrales que hacen a la institucionalidad normativa y reguladora en el campo de los servicios públicos privatizados, cabe incorporar algunas breves referencias vinculadas a otras instancias relacionadas con el tema así como a determinados organismos públicos con cierta injerencia en el campo de las privatizaciones.

En primer lugar, debe destacarse la figura de las audiencias públicas no vinculantes. Así, por ejemplo, en los casos del gas natural y la electricidad, las audiencias públicas son de convocatoria obligatoria para el tratamiento de determinados temas (revisiones tarifarias, debate en torno a posibles conductas anticompetitivas, abuso de posición dominante, etc.). En los casos del servicio de telecomunicaciones y de aguas y saneamiento pueden ser convocadas con absoluta discrecionalidad por parte del respectivo ente regulador (en el caso de las telecomunicaciones, sólo se concretaron ante el rebalanceo de las tarifas telefónicas (RBT) y ante modificaciones en el reglamento a los usuarios). En general, y muy particularmente en este último caso, han primado determinadas prácticas dilatorias y/o discriminatorias que casi tornaron marginal la participación de los usuarios y consumidores. Por su parte, el ETOSS sólo convocó a audiencias públicas en dos oportunidades: la primera ante la decisión de dar participación a los usuarios (la comisión consultiva) y la segunda (junio de 2000) ante la demorada revisión ordinaria correspondiente al primer quinquenio de la concesión. En otros casos, como las convocadas por la CNRT en las renegociaciones ferroviarias, tal convocatoria obedeció a disposiciones judiciales. De todas maneras, con mayor o menor in-

tensidad, las asimetrías de información, la convocatoria con apenas 45 días de anticipación para el tratamiento de un expediente de más de 15.000 fojas (como en el caso de la revisión tarifaria del gas natural en 1997) y la total desatención a las posiciones y/o críticas emergentes de tales audiencias (como en el caso de la renegociación de los ferrocarriles de pasajeros donde pocas horas después de concluida la Audiencia Pública se publicó el correspondiente decreto que, naturalmente, no recogía ninguna de las posiciones vertidas en tal audiencia por los representantes de los usuarios), entre otros factores, han tornado prácticamente en una *formalidad catártica* la realización de Audiencias Públicas en el ámbito de las privatizaciones.

Más allá de la figura de las Audiencias Públicas, cabría referirse a otras instancias o agencias dependientes directa o indirectamente del Poder Legislativo. En el primer caso se trata de la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones, compuesta por seis diputados y seis senadores. Su acción al cabo del decenio de los años noventa ha sido, en general, de convalidación y complacencia casi absoluta con todo lo acordado entre el P.E.N. y las empresas prestatarias.

Por su parte, la Auditoría General de la Nación tiene competencia en el control de las privatizaciones y de los propios entes reguladores (tanto en materia de revisión de estados contables como en el cumplimiento de sus misiones y funciones). Entre sus misiones están la de auditar y controlar incluso el incumplimiento de las cláusulas contractuales, y la de elevar informes de auditoría a los propios entes y a los organismos del P.E.N. de incumbencia en cada una de las áreas. Salvo contadas excepciones tales informes y auditorías han sido ignorados por los respectivos organismos públicos.⁴⁷

También cabe destacar al Defensor del Pueblo de la Nación, organismo creado por ley en 1993 y con rango constitucional desde 1994. En materia de privatizaciones interviene en aquellos temas que afectan en especial a los usuarios residenciales. Tiene facultades para actuar judicialmente ante denuncias concretas de los damnificados o

47. Una de ellas fue a través de la entonces C.N.T., al hacer cumplir con las cláusulas de neutralidad tributaria a las empresas telefónicas al obligarlas a transferir a las tarifas de los usuarios los menores costos derivados de la exención del pago del Impuesto sobre los Ingresos Brutos en el ámbito de la Capital Federal.

incluso de oficio. En los últimos años se asiste a un incremento sistemático de las denuncias sobre servicios públicos, las que, en general, tienden a corresponderse con los temas coyunturales de mayor significación (caso Rebalanceo de las Tarifas Telefónicas en 1997, renegociación con los ferrocarriles en 1998 y, recientemente, ante la aplicación de ajustes tarifarios del gas natural y en la revisión quinquenal del servicio de aguas y saneamiento).

En síntesis, y más allá de estas otras instancias indirectas, la trama normativa y reguladora y la propia institucionalidad en la que se inscribe y/o sustenta poco han aportado a la resolución de los principales problemas e impactos negativos derivados del programa de privatización. Se trata, en su casi totalidad, de acciones y omisiones que han terminado por construir y consolidar un escenario privilegiado por las políticas públicas.

En esa dirección, en suma, vale reiterar que la “debilidad” y “precariedad” reguladora que caracteriza a la experiencia de privatización en la Argentina (inexistencia o formulación –tardía, limitada cuando no precaria– de marcos reguladores, constitución de débiles agencias reguladoras –casi en todos los casos con posterioridad a la transferencia de los activos y en no pocos casos con claros signos de captura por parte de la/s empresa/s reguladas y/o del P.E.N.–, recurrentes renegociaciones contractuales, desatención –derivada de la despreocupación– oficial por la defensa de la competencia y el consumidor, la sistemática subordinación de los intereses sociales a los de los consorcios que resultaron adjudicatarios de las empresas privatizadas), los llamados “defectos” o “problemas de diseño” normativos y reguladores que se manifiestan en el campo de los servicios privatizados, han resultado plenamente *funcionales* a los intereses de los grandes conglomerados locales y extranjeros que a partir de su activa presencia en los distintos procesos de privatización han pasado a constituirse en el núcleo hegemónico del poder económico en el país y, por tanto, en el referente obligado en la propia formulación de las políticas públicas.

Ello queda claramente de manifiesto en otro de los campos decisivos de la regulación pública, como es el que se refiere a la regulación de la propiedad en un contexto de transferencia de monopolios públicos a mono u oligopolios privados.

En consonancia con los objetivos perseguidos (por supuesto nunca enunciados), como fuera resaltado en páginas anteriores, el pro-

grama privatizador desarrollado en la Argentina asumió un papel protagónico como propulsor del proceso de concentración y centralización del capital. Tanto por las modalidades que adoptó la privatización de la mayor parte de las empresas públicas, como por las debilidades y omisiones en materia de defensa de la competencia – no sólo en el plano normativo sino también en la propia acción reguladora–, el programa desestatizador emerge como un hito fundamental en la dinámica y en los alcances de la concentración y centralización del capital en el país.

Sin duda, esa creciente polarización del poder económico se ha visto potenciada frente a la debilidad –y/o inacción– en materia de legislación *anti-trust* y de defensa de los derechos de usuarios y consumidores⁴⁸. En ese marco cabe resaltar, en especial, la escasa preocupación normativa y reguladora que ha merecido la llamada defensa de la competencia.

El introducir competencia y el promover y aun forzar patrones de comportamiento empresario que se asemejen, en todo lo posible, a los esperables en mercados más o menos competitivos constituyen mecanismos ineludibles en materia de regulación de monopolios naturales. La regulación de la propiedad emerge en ese sentido como un componente insoslayable. Si bien se trata de principios elementales de la regulación pública, en la experiencia argentina sólo han sido contemplados –insuficiencias y debilidades reguladoras implícitas mediante– en el campo de las privatizaciones realizadas en la provisión de gas natural y de energía eléctrica (las únicas concretadas al amparo de leyes específicas; las únicas que contemplan ciertas restricciones en materia de defensa de la competencia).

En ambos casos, la desintegración vertical y horizontal de las empresas públicas en varias unidades de negocios –tanto a nivel de generación (en el caso eléctrico) como de transporte y distribución (en los dos sectores)– procuraba segmentar las respectivas actividades y con ello introducir ciertos niveles de competencia “por compa-

48. Incluso, el Artículo 25 de la Ley N°24.240 (de Defensa del Consumidor) señala, en el capítulo vinculado con los usuarios de servicios públicos domiciliarios, que: “Los servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla, serán regidos por esas normas, aplicándose la presente ley *supletoriamente*” (cursiva propia).

ración”. En ese sentido, en ambos casos se establecieron diversas restricciones o limitaciones en cuanto a posibles vínculos de capital entre empresas que operaran en las distintas fases de las respectivas cadenas así como, en el caso eléctrico, en un mismo segmento de la misma (en particular, en el campo de la transmisión y la distribución), tendientes a evitar la reconcentración y la reintegración vertical u horizontal de los respectivos sectores, y sus consiguientes impactos sobre la posibilidad de introducir algún grado de competencia en tales mercados.

De todas maneras, en ambos casos las disposiciones referidas a la regulación de la propiedad establecidas en las respectivas leyes se tornaron mucho más laxas y permisivas en sus respectivos decretos reglamentarios y, más aún, en la posterior acción reguladora oficial⁴⁹. En suma, aun en estos dos casos la captura institucional parecería comprender e involucrar diversas instancias de la regulación pública (como en este caso la actual Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor y los respectivos entes reguladores).

La inexistencia de normas antimonopólicas específicas en los restantes servicios públicos privatizados ha derivado en la preservación de mercados fuertemente imperfectos y, a la vez, en el consiguiente fortalecimiento de aquellas fuerzas centrípetas que favorecen o inducen el acceso a crecientes niveles de concentración –vertical u horizontal– de tales mercados.

Ello se ha visto agravado frente a las manifiestas debilidades e imprecisiones de la legislación local de defensa de la competencia. En efecto, a lo largo de los años noventa y al tiempo que se transferían monopolios naturales desde la esfera pública a la privada continuó vigente el Decreto-ley N°22.262, sancionado por la dictadura militar a mediados de 1980. Recién en agosto de 1999 y luego de más de ocho años de tratamiento parlamentario de diversos proyectos, fue sancionada la Ley N°25156 que introdujo una serie de mejoras sobre aquel (en particular en lo referido al control previo de las fusiones y adquisiciones).

49. Véase al respecto Azpiazu, D. (2001), “Privatizaciones y regulación pública en la Argentina. Captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios”, en Azpiazu, D., Forcinito, K. y Schorr, M., op.cit.

De todas maneras, en el ámbito de aquellos mercados sujetos a regulación pública (como los de los servicios privatizados) las diferencias entre ambas normas no resultan ser tan sustantivas o, por lo menos, plantean ciertos interrogantes en cuanto a la respectiva interpretación de las mismas. En efecto, bajo la vigencia del Decreto-ley N°22.262, una conceptualización sesgada del Artículo 5⁵⁰ derivó en su no aplicación en el ámbito de los servicios públicos privatizados⁵¹. Por su parte, la nueva y demorada ley de defensa de la competencia no incorpora mayores precisiones al respecto. Por el contrario, el texto de dos de sus artículos alienta interpretaciones contradictorias o podría devenir en ellas. Así, en el Artículo 16 inserto en el capítulo vinculado con concentraciones y fusiones se señala que: “Cuando la concentración económica involucre a empresas o personas cuya actividad económica esté reglada por el Estado nacional a través de un organismo de control regulador, el Tribunal Nacional de Defensa de Competencia, previo al dictado de su resolución, deberá requerir a dicho ente estatal un informe opinión fundada sobre la propuesta de concentración económica en cuanto al impacto sobre la competencia en el mercado respectivo o sobre el cumplimiento del marco regulador respectivo”. Por su parte, el Artículo 59 establece que “queda derogada toda atribución de competencia relacionada con el objeto finalidad de esta ley otorgada a otros organismos o entes estatales”.

Si bien este último artículo parecería concentrar todo el poder regulador antimonopólico en el –todavía demorado en su constitución– Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, la experiencia reciente muestra que, a más de dos años de vigencia de la ley, sus intervenciones en el ámbito de los sectores privatizados se han limitado a un demorado dictamen *no vinculante* referido a las tenencias accionarias del grupo Endesa en Edenor y Edesur, al rechazo –igualmente contemporáneo a las propias decisiones empresarias– de la fusión entre el Correo Argentino y OCA, y al dictamen recientemente elaborado respecto a las tenencias en empresas eléctricas locales por parte del gru-

50. El artículo estableció que quedaban exceptuadas aquellas actividades “que se atengan a normas generales o particulares o a disposiciones administrativas dictadas en virtud de aquéllas”.

51. García, A. (2000), “¿Habrà una política antimonopólica?”, *Revista Realidad Económica*, N° 170, Buenos Aires.

po chileno Gener controlado ahora por The AES Corporation. Sin duda, atento a la celeridad del proceso de reconcentración horizontal y vertical de las cadenas gasíferas y eléctricas, la inacción oficial en la materia es una manifestación más de esa captura institucional (amparándose en el texto del Artículo 59 de la Ley de Defensa de la Competencia, los entes reguladores de ambos sectores han optado por no actuar en la materia, más allá de lo que se desprende de las misiones y atribuciones consagradas en las respectivas leyes marco).

Las debilidades e imprecisiones de la legislación antimonopólica se conjugan así con la despreocupación oficial por introducir competencia en los servicios públicos privatizados, tanto en el plano normativo como regulador. Ello ha asumido un papel protagónico en el ejercicio pleno del poder de *lobbying* y en el despliegue de estrategias y prácticas abusivas por parte de los grandes grupos económicos –concordantes con sus posiciones dominantes en los mercados–; en otras palabras, el desenvolvimiento natural de las asimétricas “fuerzas de mercado”.

En síntesis, el reconocimiento implícito de las fuerzas de coerción del poder económico y político devino, naturalmente, en una amplia gama de acciones –y no menos importantes omisiones– en materia normativa y reguladora que no parecen ser meras consecuencias de las urgencias e improvisaciones originales sino, por el contrario, una estrategia institucional plenamente funcional a los intereses de las actuales fracciones hegemónicas del capital concentrado local.

Por último, los denominados “defectos” o “problemas de diseño” de regulación, los llamados “errores” derivados de la premura privatizadora, no son más que manifestaciones de un fenómeno mucho más complejo: la plena funcionalidad de la regulación pública o la *captura institucional* del Estado en sus más diversas instancias bajo los intereses y la lógica de acumulación y reproducción del capital de los grandes conglomerados locales y extranjeros con una muy activa presencia en los distintos procesos de privatización.

Diagrama Nº 2. Diagnóstico de la situación en el ámbito de las privatizaciones

	<i>Principales elementos de diagnóstico</i>	<i>Principales beneficios sociales</i>	<i>Principales costos sociales</i>
Impactos macroeconómicos			
<i>Precios relativos</i>	Impacto regresivo –con mínimas excepciones sectoriales– sobre los transables. Distorsionada y distorsionante estructura de precios	Solo en el caso de los energéticos (en especial, electricidad) para los grandes usuarios industriales.	Encarecimiento generalizado de los servicios, con mayores repercusiones sobre los usuarios más cautivos y de menores recursos.
<i>Rentabilidades relativas</i>	Profundas asimetrías respecto al resto de los sectores económicos (6 ó 7 veces superiores en promedio) y disociación del ciclo económico. Inexistencia de relación alguna entre el riesgo empresarial (nulo) y la razonabilidad de los beneficios. Tasas de rentabilidad muy superiores a las vigentes, en idénticos sectores, a nivel internacional.	Ninguno, salvo que se considere el correspondiente a los accionistas de los consorcios prestatarios.	Distorsionada estructura que, incluso – <i>ceteris paribus</i> –, desalienta la inversión en los restantes sectores de la economía (en especial, en el ámbito de los sectores productores de bienes transables).
<i>Competitividad de la economía</i>	Efectos negativos con excepciones muy acotadas y parciales (actividades electro-intensivas que, a la vez, sean escasas demandantes de otros servicios públicos y, dentro de las mismas, muy sesgada hacia los grandes consumidores).	Prácticamente nulos. Existen algunos pocos casos en los que se manifestaron modestas mejoras en la calidad de los servicios, pero ello se ve más que compensado por la relación precio-calidad.	Encarecimiento casi generalizado (excepción electricidad y, en muy menor medida, gas natural para grandes usuarios) de costos asociados a servicios privatizados (en especial, en materia de transporte, combustibles líquidos, etc.).



	<i>Principales elementos de diagnóstico</i>	<i>Principales beneficios sociales</i>	<i>Principales costos sociales</i>
<p>Impactos macroeconómicos</p> <p><i>Distribución del ingreso</i></p>	<p>La propia reconfiguración tarifaria de muchos servicios (caso electricidad y gas) conlleva naturalmente un impacto distributivo regresivo (elasticidad de la demanda mediana). A ello se le adiciona el problema de la cobertura. El gasto en servicios domiciliarios del decil más pobre es casi un tercio del destinado a alimentación y vestuario. En el polo opuesto, resulta casi insignificante.</p>	<p>Ínfimos y muy parcializados. Por ejemplo, aun para los usuarios residenciales de altos consumos se ha abaratado el costo medio de las tarifas eléctricas (fenómeno que no se deriva de la privatización en sí sino de la reconfiguración de la estructura tarifaria y de la entrada en funcionamiento de, fundamentalmente, las centrales hidroeléctricas y nuevas plantas de ciclo combinado que incrementaron sustancialmente la oferta energética).</p>	<p>Creciente gravitación de los costos de los servicios públicos en la estructura del gasto de los sectores de menos ingresos. Corte del servicio frente a la morosidad en el pago de las facturas (aun en un caso que hace directamente a la salud pública como es el del agua potable).</p>
<p><i>Calidad de los servicios</i></p>	<p>A favor del profundo deterioro previo (en algunos casos alentado oficialmente en búsqueda de consenso), en términos muy generales se podría afirmar que se manifiesta un ligera mejora —con matices, según sectores— en la calidad de los servicios.</p>	<p>Si bien deberían ser mediatizados por la nueva relación precio-calidad, en la generalidad de los casos, se asiste a una cierta mejora en la calidad de algunos de los servicios privatizados.</p>	<p>Naturalmente cabe la anterior consideración sobre la relación precio/calidad. Por otro lado, los generalizados incumplimientos en materia de inversiones y de expansión de los servicios suponen también costos sociales no previstos, al igual que los resultados de muchas de las reconfiguraciones (como por ejemplo,</p>

	<p>transferir a tarifas el financiamiento de inversiones que eran responsabilidad de los prestatarios). Por otro lado, las mejoras en la prestación de los servicios (relacionadas con incrementos de consideración en la productividad laboral) no se "derramaron" ni sobre los ocupados en las privatizadas ni tampoco sobre las tarifas --en especial, las abonadas por las PYMES y por los usuarios residenciales--.</p>
<p><i>Formación de capital</i></p>	<p>La omisión de la regulación por el cumplimiento de las normas en materia de compra y contratación nacional, conllevó la importación creciente de la mayor parte de insumos y bienes de capital (en buena medida, proveniente de empresas afiliadas), con el consiguiente desaprovechamiento del efecto multiplicador local de la formación de capital de las privatizadas y la destrucción de buena parte de la --hasta entonces importante y dinámica-- industria local de proveedores.</p>
<p>En términos de las proyecciones originales --incluso las comprometidas contractualmente--, la formación de capital resultó mucho más modesta de lo previsto. De todas maneras, frente al profundo proceso de desinversión acumulado desde los últimos años de los ochenta, la propia rehabilitación de los servicios y las inversiones imprescindibles conllevaron una notable recuperación de la formación de capital en su relación con los años precedentes.</p>	<p>Marginal, en términos de sus potencialidades de haberse exigido, por un lado, el cumplimiento de la legislación del compra y contratación nacional, así como si se hubiere prestado la debida atención a una regulación de carácter dinámico que involucrara, entre otras, exigencias y requerimientos específicos en materia de desarrollo de proveedores locales.</p>



	<i>Principales elementos de diagnóstico</i>	<i>Principales beneficios sociales</i>	<i>Principales costos sociales</i>
<i>Impactos macroeconómicos</i>			
<i>Mercado de trabajo</i>	<p>El empleo directo de las EP privatizadas se contrajo a poco más de la tercera parte, representando una caída equivalente a más de 2 puntos porcentuales de la PEA. Se conjugan dos efectos: la expulsión de personal vía, fundamentalmente, programas de retiro voluntario en el período pre-transferencia, y la persistencia del fenómeno una vez transferidas las empresas al sector privado.</p>	<p>Acotados (en su extensión, cobertura y empresas involucradas) programas de capacitación de la mano de obra, vinculados a algunas nuevas tecnologías (esencialmente de gestión) y a la incorporación de equipamiento más moderno (muy particularmente en el campo de las telecomunicaciones).</p>	<p>Fuerte contracción del empleo directo. Hecho agravado, en los últimos años, por la recurrencia empresarial a contratos precarios así como a la terciarización de actividades con la consiguiente pérdida, en muchos casos, de casi todo tipo de beneficios sociales y previsionales. Ello redujo en un crecimiento poco "virtuoso" de la productividad.</p>
<i>Cuentas fiscales</i>	<p>El positivo impacto inicial derivado del ingreso de recursos se ha ido erosionando por la conjunción con otros factores de distinta índole. Es más, estos últimos com-pensan excesivamente también los ingresos fiscales provenientes del impuesto sobre las "elevadísimas" tasas de ganancia de las empresas privatizadas. El costo fiscal de los pasivos no transferidos, la no</p>	<p>Casi como un ejercicio analítico que conlleva una amplia gama de mediataciones, al superávit fiscal generado por la concreción de las primeras privatizaciones –hasta mediados de 1994– podría asignarsele un impacto social positivo en términos de, por lo menos, la no necesaria recurrencia a nuevos gravámenes o tributos tendientes a cubrir los posteriores desequilibrios fiscales.</p>	<p>Si bien, originalmente, estaba previsto que parte sustantiva de los ingresos por privatizaciones iban a destinarse al financiamiento del sistema previsional, ello nunca se llevó a cabo, en tanto tales recursos se derivaron hacia el Tesoro. Se trata, en ese sentido, de un "costo social" que, en realidad, ante la omisión pública en cuanto a</p>



<p>percepción de los cánones que debían tributar muchas de las concesionarias, la creciente recurrencia a subsidios a determinados sectores remiten a una clara diferenciación entre los efectos (positivos) de corto plazo y los (negativos) de largo plazo; la reducción en las alícuotas y/o la eliminación de algunos tributos que gravan la operativa de las empresas en el país.</p>	<p>su asignación específica remite a su consideración como un impuesto potencial que no se hizo efectivo.</p>
<p><i>Sector externo</i></p> <p>En términos generales, aunque contemplando conceptos y/o variables no necesariamente similares a los de incidencia fiscal, los efectos de las privatizaciones reconocen también un primer impacto positivo de corto plazo que se ha ido erosionando y más que compensando a mediano y largo plazo por el creciente giro de utilidades y dividendos, intereses de la nueva deuda externa, fuga de capitales por parte de los consorcios adjudicatarios, etc.</p> <p>A ello se adiciona, como uno de los principales impactos de las privatizaciones, el muy acelerado crecimiento de las importaciones por parte de las empresas prestatarias, tanto de insumos como de equipos, sustitutivos de su producción local.</p>	<p>En este plano, al igual que en el campo fiscal, la identificación de ciertos beneficios sociales remite a una serie de mediatizaciones que, incluso en algunos casos, trascienden el fenómeno estricto de las privatizaciones. Así, el ingreso inicial de divisas –sostén fundamental de la paridad cambiaría en los inicios de la convertibilidad– coadyuvó al crecimiento del consumo doméstico y, en su articulación con la relativa estabilidad de precios, permitió satisfacer demandas contenidas y/o insatisfechas. Obviamente, en este caso se hace abstracción de sus diferenciales impactos según estratos de ingresos.</p> <p>Al margen de las consideraciones contrapuestas a las precedentes, una vez superada esa primera fase de ingresos netos positivos del exterior, los mayores costos sociales provienen seguramente del proceso de sustitución de producción local ante la recurrencia generalizada de las empresas privatizadas a la importación de equipos e insumos. El desplazamiento de gran parte de los tradicionales proveedores locales conllevó el cierre de diversas plantas y la consiguiente expulsión de mano de obra.</p>

	<i>Principales elementos de diagnóstico</i>	<i>Principales beneficios sociales</i>	<i>Principales costos sociales</i>
<i>Papel del Estado y regulación pública</i>	<p>Salvo las dos únicas excepciones que ofrecen las privatizaciones del sistema eléctrico y del gasífero (sancionadas por Ley, en el segundo caso con el invalorable aporte del conocido como dipu-trucho), las restantes privatizaciones se efectivizaron bajo decretos y resoluciones del P.E.N. Ello hizo viable la emergencia de uno de los rasgos distintivos de las privatizaciones locales: las recurrentes renegociaciones contractuales, siempre preservando o acrecentando las rentas de privilegio de las privatizadas.</p>	<p>Más allá de la generalizada recurrencia a los Programas de Propiedad Participativa —en general, la tenencia del 10% de las acciones de los consorcios adjudicatarios— como mecanismo de integración —en lo esencial— de las respectivas dirigencias sindicales, la decisión parlamentaria de hacer viable la privatización de la totalidad de las EP y, a la vez, las facultades delegadas al PEN al respecto sin ningún tipo de participación de usuarios y consumidores —recién consagrada aunque prácticamente nunca consumada en la Constitución Nacional sancionada en 1994— marginó, a diferencia de otras experiencias internacionales, toda participación social en el debate en torno a la privatización de las EP (vale recordar la experiencia uruguayana). El desinterés oficial y la inexistencia de debate</p>	<p>Es, sin duda, en el plano de los costos sociales donde se manifiestan en toda su intensidad las formas bajo las que se consustanció la normativa privatizadora. Ello está íntimamente asociado a las señaladas renegociaciones contractuales —favorecidas por la inexistencia de normas de mayor rango jurídico— que, sistemática y recurrentemente, han derivado en renegociaciones contractuales que, al margen de toda consideración sobre la seguridad jurídica de usuarios y consumidores, han devenido en crecientes beneficios empresarios a costa de mayores tarifas de los servicios, incumplimientos contractuales de diversa naturaleza, alteración en los índices mínimos requeridos en materia</p>



	<p>de calidad de los servicios, financiamiento de las inversiones comprometidas, etc.</p>	<p>alguno, torna prácticamente nula la existencia de beneficios sociales aun cuando, a pesar de todas las consideraciones previas, pudieran haber existido.</p>	<p>de calidad de los servicios, financiamiento de las inversiones comprometidas, etc.</p>
<p>mentario y social de las privatizaciones en general, y del diseño y secuencia de las mismas en particular.</p>	<p>Se conjuga la inexistencia de marcos específicos (como, por ejemplo, en el ámbito de las concesiones viales) con otras áreas (electricidad, gas –por ley–, aguas y saneamiento, etc.) en las que, más allá de imprecisiones, imprevisiones y debilidades de diversa índole, las actividades se encuadran en determinadas marcos reguladores. El tema será abordado más en detalle en cada una de esas áreas, pero cabe resaltar que en diversos casos la normativa original ha sido modificada o alterada ligeramente –siempre a favor de las prestatarias– y que ciertos componentes esenciales de tales marcos no se condicionan con las características y peculiaridades de economías como la argentina (en general, tales marcos regulatorios replican, en lo sustantivo, desarrollos similares en países centrales con muy disímiles rasgos estructurales a los locales).</p>	<p>Sin duda, más allá de las debilidades y vacíos de los marcos reguladores existentes, la mera formulación de los mismos supone, naturalmente, un beneficio social relativo respecto a la eventual exposición plena al ejercicio de las posiciones mono u oligopólicas de las empresas prestatarias. Ello resulta válido para las condiciones referidas a las vinculadas con precios y calidad de los servicios, entre otros. De todas maneras, en el ejemplo argentino, estos beneficios sociales que hacen a la propia esencia natural de la regulación pública se han visto morigerados ante las propias falencias normativas que, en la generalidad de los casos, denotan una escasa preocupación por los derechos de los usuarios y consumidores y presentan un ostensible grado de funcionalidad con los intereses empresarios.</p>	<p>Al margen de los múltiples costos sociales que supone la inexistencia de marcos reguladores específicos (un ejemplo emblemático lo ofrece sin duda el caso Aerolíneas Argentinas S.A.), en aquellos casos en que existen tales marcos, los mismos han sido sancionados en general con posterioridad –o en forma contemporánea– a la transferencia de los activos y, a la vez, buena parte de los potenciales beneficios sociales que podrían emanar de los mismos se han visto minimizados frente a la generalizada desatención de los derechos de usuarios y consumidores. Es más, ello se ve reforzado por la inexistencia o demora en la elaboración de los respectivos reglamentos de los usuarios (incluso, en algunos casos, elaborados por las propias empresas prestatarias).</p>



	<i>Principales elementos de diagnóstico</i>	<i>Principales beneficios sociales</i>	<i>Principales costos sociales</i>
<p>Papel del Estado y regulación pública</p> <p><i>La institucionalidad reguladora</i></p>	<p>En primer lugar, la secuencia institucional reguladora recomendada en el plano internacional (formulación del respectivo marco regulador, conformación de la agencia reguladora, transferencia de los activos) emerge como un fenómeno más que aislado en el ejemplo argentino (sólo en el ejemplo que ofrece, con todas sus limitaciones, la privatización de OSN). Por otro lado, el propio diseño de las agencias respondió, en la totalidad de los casos, a la consiguiente privatización de la empresa y/o del servicio correspondiente; con ejemplos extremos de atomización de entes reguladores –con el consiguiente riesgo incremental de captura–, como en el caso de las concesiones viales. Asimismo, las formas de financiamiento de la mayor parte de las agencias consistían, también, contra el objetivo</p>	<p>Muy difícilmente desde la perspectiva del diseño institucional reguladora puedan identificarse beneficios sociales de trascendencia. Sin embargo, existen elementos normativos y reguladores que surgen, por ejemplo, de la propia Constitución Nacional (como es el texto del Artículo 42), de los que se desprenderían –de implementarse en su real dimensión– beneficios sociales para el conjunto de usuarios y consumidores de los servicios públicos privatizados. En efecto, ello queda claramente de manifiesto al disponerse que “las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de</p>	<p>Con la única excepción del Etoss donde se ha constituido una Comisión de Usuarios (de carácter consultivo), en los restantes entes reguladores no se ha cumplimentado con los preceptos constitucionales. Por otro lado, la figura de la audiencia pública (contemplada en no todos los casos) se ha transformado (en la totalidad de los casos) en una simple formalidad catártica, sin injerencia alguna en las decisiones finalmente adoptadas. Por otro lado, ello se ve agravado ante la inexistencia de una agresiva y masiva política de difusión y concientización de los derechos de los usuarios y consumidores en el ámbito de los servicios públicos privatizados. Paradójicamente, la profusión de organismos reguladores y/o de defensa de tales dere-</p>

<p>natural de defensa de los usuarios y consumidores. A todo ello se adiciona que las formas de selección de los directores de las mismas y las discrecionales actitudes del PEN coadyuvan a condicionar su efectividad real. Por último, la definición de misiones y funciones, según los casos, adolece de una multiplicidad de falencias de muy diversa índole. Idénticas consideraciones caben respecto a la nula participación de usuarios y consumidores en las decisiones (en la generalidad de los casos, sin carácter de "no vinculante).</p>	<p>consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control". Sin embargo, más allá de esos enunciados <i>constitucionales</i>, poco o nada se ha avanzado en la materia.</p>	<p>chos, sin una clara diferenciación y/o delimitación de sus respectivas funciones y misiones, conspira –incluso atenta– contra los potenciales beneficiarios que de los mismos deberían derivarse tornándose en costos sociales espurios.</p>
<p><i>Legislación de defensa de la competencia y del consumidor</i></p>	<p>La muy demorada sanción de la Ley de Defensa de la Competencia (no ajena al poder de <i>lobbying</i> de, fundamentalmente, las empresas vinculadas directa o indirectamente a los distintos procesos de privatización) minimizó considerablemente los potenciales beneficios sociales que podrían haber emanado de la misma. Idénticas consideraciones cabe realizar respecto a la escasa preocupación pública en la materia (las omisiones son más que manifiestas).</p>	<p>De la usual práctica empresarial de abuso de posición dominante –ante la inexistencia de restricciones normativas y/o reguladoras o, también, ante la omisión de las mismas– por parte de las empresas monopolísticas u oligopólicas derivadas de las privatizaciones, se desprenden múltiples y diversos costos sociales. Así, por ejemplo, la recurrencia a precios discriminatorios por parte</p>



	Principales elementos de diagnóstico	Principales beneficios sociales	Principales costos sociales
<p><i>Legislación de defensa de la competencia y del consumidor (cont.)</i></p>	<p>(contemporáneos a un muy acelerado proceso de fusiones y adquisiciones asociadas, directa e indirectamente, a las empresas privatizadas) fue sancionada la Ley Nº25.156 que contiene dos artículos (16 y 59) que, por sus imprecisiones, han derivado en una marcada omisión reguladora en el ámbito de las privatizaciones haciendo viable, incluso, que los entes reguladores del gas y de la energía eléctrica prácticamente dejaran de involucrarse en el tema (en el marco de un acelerado proceso de reconcentración horizontal y vertical de ambos mercados). En más de dos años de vigencia, la Secretaría de Defensa de la Competencia sólo ha emitido dos dictámenes—incluso, en uno de los casos, paradójicamente de carácter no vinculantes—asociados a procesos de fusiones y adquisiciones en las áreas privatizadas. Por su parte, la Ley de Defensa del Consumidor (24.240) no rige (salvo como legislación “supletoria”) en el ámbito de los “servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla”.</p>	<p>En ese marco, sólo podrían rescatarse los dos dictámenes (en especial, el más que demorado vinculado al control del grupo español Endesa de las dos empresas distribuidoras eléctricas en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense).</p>	<p>del oligopolio petrolero hacia el mercado interno (respecto a los de exportación) conlleva, por ejemplo, tanto en el ámbito del sector gasífero como en el de los combustibles líquidos, un muy elevado costo social que recae, en mayor o menor medida, sobre el conjunto de la población. La inexistencia de controles reales sobre los precios de transferencia entre empresas vinculadas socialmente—siempre en el campo de los mercados privatizados—deriva también en costos sociales—no sólo fiscales sino asimétricos en cuanto a los niveles tarifarios “regulados”—. La inacción pública en la materia seguramente constituye, si se la compara con otras experiencias internacionales, uno de los mayores aspectos críticos de las privatizaciones locales.</p>



<p><i>El papel de las agencias reguladoras</i></p> <p>Una de las características de la "institucionalidad reguladora" en la Argentina que, como tal, ha condicionado el propio papel de las agencias creadas al efecto deriva de un mismo fenómeno: las mismas han sido diseñadas por empresa que se privatizaba y/o por área que se transfería al sector privado. En ese marco, cabe resaltar que, por un lado, la atomización de los entes reguladores favorece, sin duda, la captura de los mismos por parte de las firmas "reguladas". Por otro, en muchos casos, tales agencias resultan inexistentes como tales (en tanto se trata de meras dependencias administrativas del poder concedente). Asimismo, en muchos casos queda diluido el papel real de las mismas —en diversos casos sólo de incumbencia al "control" de aspectos parciales de la regulación pública—. A todo ello se adiciona la imprecisión en cuanto a la jerarquización de los objetivos en las misiones y funciones de los entes reguladores, lo que, por ende, torna aun más acotada su inserción (por ejemplo, en Inglaterra la promoción de la competencia es, en general, el objetivo prioritario que guía la acción de las agencias). Esto se ve agravado por cuanto, en la generalidad de los casos, la creación de</p>	<p>En el plano teórico, la existencia de entes reguladores que tengan entre sus principales funciones y misiones la de proteger a los usuarios y consumidores frente al poder oligopólico o monopolístico de las empresas prestatarias de los servicios, emerge como un beneficio social casi de carácter natural. Sin embargo, en el ejemplo argentino, salvo unas pocas y puntuales excepciones, tales beneficios sociales potenciales se han visto minimizados —si no marginados— frente a la "cooptación bifronte" —por parte del poder político y de las empresas reguladas— de los mismos. En última instancia, tal vez el único "beneficio social" de la conformación de los mismos deviene paradójicamente de su propia existencia que, naturalmente, tiende a limitar el ejercicio pleno y abusivo del poder de mercado de las empresas prestatarias de los servicios privatizados.</p>	<p>Los costos sociales vinculados al papel de las agencias reguladoras en la Argentina podrían ser encarados desde dos perspectivas complementarias. Por un lado, estilizando el comentario de su reconocida importancia en la defensa de los intereses reales de usuarios y consumidores, como surge de la columna precedente. Por otro, de las características que presenta el financiamiento de los mismos que, en última instancia, siempre recae sobre los usuarios y consumidores de los respectivos servicios (tasas fijas sobre el monto de facturación de las empresas —financiamiento que recae, en última instancia, en los usuarios de los respectivos servicios— bajo las que los mismos son financiados). En otros, los menos, dependen directamente del presupuesto nacional que también, en última instancia, recae sobre la sociedad en su conjunto.</p>
--	--	---

Principales elementos de diagnóstico	Principales beneficios sociales	Principales costos sociales
<p><i>El papel de las agencias reguladoras (cont.)</i></p>	<p>tales entes vía decretos le resta independencia al vincularlos directamente al PEN. Todo ello se ve reflejado en el papel efectivo que han asumido hasta el presente los entes reguladores: la subordinación de la defensa de los usuarios y consumidores frente al poder oligopólico o monopólico de las empresas reguladas. Es más, ello se ve favorecido por los criterios que, en general, han sido adoptados para el financiamiento de los citados entes que, en última instancia, tienden a depender de los ingresos de las empresas reguladas. La autonomía, la autarquía institucional y la independencia del poder político son, en el ejemplo argentino, la antítesis del funcionamiento y el papel efectivo de los entes reguladores. Su papel ha sido, en el mejor de los casos y ante situaciones casi extremas, el de limitar marginalmente las asimetrías de poder económico real (al margen de toda consideración sobre las reconocidas y, en buena medida, ineludibles asimetrías de información).</p>	



<p><i>Las asociaciones de usuarios y consumidores</i></p> <p>Desde mediados de los noventa (y en el marco de la legislación de defensa del consumidor) emergen, en el marco del nuevo contexto de transformación del Estado y de la sociedad, diversas Asociaciones de Usuarios y Consumidores. Cabe aclarar que para constituirse como tales se requiere de la consiguiente personería jurídica, por un lado, y de la aprobación por parte de la actual Secretaría de Defensa de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor, por otro. En la medida que tal disposición normativa constituye en realidad una barrera al ingreso, han ido surgiendo una multiplicidad de organizaciones (en general, barriales o vecinales) que, en muchos casos, han ido asumiendo la actividad efectiva de defendidos de los consiguientes derechos ciudadanos en el ámbito de los servicios públicos privatizados.</p>	<p>La sola existencia de las asociaciones de usuarios y consumidores, como receptoras calificadas de las demandas de quienes puedan verse afectados por las empresas prestatarias de los servicios, constituye un claro beneficio social. Sin embargo, la excesiva burocratización de muchas de ellas, la connivencia de algunas con el propio poder político, la escasa transparencia de algunos de sus planteos—en algunos casos—y fundamentalmente la no convertida plena en sus demandas han derivado en la emergencia de organizaciones no reconocidas oficialmente que, en muchos casos, han pasado a ocupar el papel que, en principio, correspondería a aquellas (claro que con un “poder de presión” mucho más acotado).</p>	<p>El mayor—aunque indeterminado—costo social de la existencia de una amplia gama de asociaciones de defensa de los usuarios y consumidores—muchas veces contradictorias en sus posiciones—deviene de la inexistencia de canales ciertos de vinculación con quienes serían—o deberían ser—sus defendidos. En ese marco, la creciente emergencia de nuevas y distintas instancias de defensa de tales derechos plantea serios interrogantes en cuanto a esa indeterminación de costos/ beneficios sociales de las actuales, e institucionalizadas, asociaciones de usuarios y consumidores.</p>
<p><i>Otros entes públicos con injerencia en estas áreas</i></p>	<p>En general se trata de instancias o agencias dependientes del Poder Legislativo, directa o indirectamente. En el primer caso, cabe resaltar la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones (compuesta por 6 diputados y 6 senadores), cuyo papel ha sido más que com-</p>	<p>Los costos sociales de los restantes organismos públicos con injerencia sobre los servicios privatizados devienen, en lo sustantivo, de los respectivos costos de financiamiento. En este plano, la relación costos-beneficios sociales demandaría la</p>

	Principales elementos de diagnóstico	Principales beneficios sociales	Principales costos sociales
<p>Otros entes públicos con injerencia en estas áreas (cont.)</p>	<p>placiente con las empresas prestadoras de los servicios públicos privatizados. En el segundo caso, cabe resaltar a la Auditoría General de la Nación que audita y controla, incluso, el cumplimiento de las cláusulas contractuales. En algunos temas su papel ha resultado por demás significativo (como en el de la exigencia de cumplimiento de las cláusulas de neutralidad tributaria por parte de las telefónicas), mientras que en otros sus dictámenes críticos no han tenido mayor repercusión real. Otro importante organismo que en muchos casos ha asumido un papel protagónico en la protección de los usuarios y consumidores de los servicios públicos privatizados, es el Defensor del Pueblo de la Nación (creado por ley en 1993 y con rango constitucional desde 1994). Tiene facultades para actuar judicialmente y puede actuar de oficio (ha ejercido un papel muy activo en el tema del rebalaceo telefónico en 1997, en el fallo judicial prohibiendo la indexación</p>	<p>llevado el resguardo de tales derechos muy por encima de los que debería corresponderle a los entes específicos de regulación de las distintas áreas privatizadas. Si bien, como se señaló, la coexistencia de tan diversas –alternativas y/o complementarias– instancias no necesariamente deriva en una maximización de beneficios sociales –al margen, incluso, de toda consideración sobre su respectivo financiamiento–, es indudable que en una muy amplia gama de temas el papel de las mismas derivó en un mayor grado de protección de los intereses de los usuarios y consumidores de los servicios que el que devino de las propias agencias reguladoras.</p>	<p>realización de estudios específicos que exceden holgadamente los objetivos del presente documento. De todas maneras y asumiendo que en general el papel de alguno/s de ellos en defensa de los intereses de los usuarios y consumidores revela mayores evidencias positivas que el desempeñado por la mayor parte de los entes reguladores, esa relación costo/beneficio social no deja de enmarcarse en un alto grado de incertidumbre. Más aún cuando, al igual que en la generalidad de los entes reguladores, la asignación de los cargos ejecutivos guardan estrecha o directa relación con los principales partidos políticos. Así, en muchos casos, al igual que en el ámbito de los entes reguladores, las acciones en defensa –o no– de los reales intereses sociales guardan directa relación con las posiciones</p>



de las tarifas del gas, etc.). También la SIGEN (Sindicatura General de la Nación) controla (en especial, en materia de fiscalización y auditorías contables-administrativas) a la CNRT y a CNT-CNC. A ello se le suman, por ejemplo en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y el Ente Regulador de los Servicios Públicos. Asimismo, en el ámbito del resto de las provincias del país existe una amplia gama de organismos reguladores que, en la generalidad de los casos, no denotan una coordinación con las respectivas agencias de carácter nacional.

"políticas" de las distintas pertenencias de sus responsables.

Cuadro Anexo N° 1
Evolución de las ventas, las utilidades y la tasa de rentabilidad sobre
ventas de la elite empresaria local según el vínculo de las firmas con el
proceso de privatizaciones, 1993-2000
(millones de pesos/dólares y porcentajes)

	<i>Total</i>	<i>Privatizadas</i>	<i>Vinculadas a las privatizaciones*</i>	<i>No privatizadas</i>
1993				
Empresas	200	23	33	144
Ventas	62.006,5	13.629,4	8.049,5	40.327,7
Utilidades	2.809,2	1.502,1	273,0	1.034,1
Util./Ventas	4,5	11,0	3,4	2,6
1994				
Empresas	200	24	33	143
Ventas	73.571,7	15.746,4	10.796,7	47.028,6
Utilidades	4.134,9	1.647,6	567,7	1.919,6
Util./Ventas	5,6	10,5	5,3	4,1
1995				
Empresas	200	24	36	140
Ventas	79.706,2	17.543,5	12.499,6	49.663,1
Utilidades	4.638,1	2.253,6	1.223,5	1.161,0
Util./Ventas	5,8	12,8	9,8	2,3
1996				
Empresas	200	27	36	137
Ventas	85.179,8	19.430,7	13.979,3	51.769,8
Utilidades	3.636,4	2.181,7	890,6	564,2
Util./Ventas	4,3	11,2	6,4	1,1
1997				
Empresas	200	28	36	136
Ventas	94.865,8	19.778,2	16.675,7	58.411,9
Utilidades	4.428,5	2.415,9	1.528,4	484,2
Util./Ventas	4,7	12,2	9,2	0,8
1998				
Empresas	200	25	32	143
Ventas	103.777,5	20.749,1	18.396,8	64.631,6
Utilidades	3.897,3	2.166,8	1.139,3	591,1
Util./Ventas	3,8	10,4	6,2	0,9
1999				
Empresas	200	29	31	140
Ventas	101.583,5	22.650,0	17.781,0	61.152,6
Utilidades	2.374,2	1.771,3	782,1	-179,1
Util./Ventas	2,3	7,8	4,4	-0,3
2000				
Empresas	200	30	27	143
Ventas	104.498,9	25.170,3	16.182,0	63.146,6
Utilidades	2.522,4	2.214,6	1.088,4	-780,6
Util./Ventas	2,4	8,8	6,7	-1,2
Prom. 1993-2000				
Empresas	200	26	33	141
Vtas	88.148,7	19.337,2	14.295,1	54.516,5
Util	3.555,1	2.019,2	936,6	599,3
Ut./vtas	4,0	10,4	6,6	1,1

* Se trata de aquellas firmas que participan en la propiedad accionaria de algunas de las empresas privatizadas.
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a balances de las empresas.