Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo. **Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales.** *En publicación: Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Daniel Azpiazu y Eduardo Basualdo FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. 2004.

Disponible en la World Wide Web: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/azpiazu.pdf

www.clacso.org	**RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO** http://www.clacso.org.ar/biblioteca biblioteca@clacso.edu.ar

LAS PRIVATIZACIONES EN LA ARGENTINA. GENESIS, DESARROLLO Y PRINCIPALES IMPACTOS ESTRUCTURALES [*]

Daniel Azpiazu[**] *y Eduardo Basualdo*[**]

I. El contenido económico y político de las privatizaciones en la Argentina

El desarrollo de un muy vasto y acelerado programa de privatización de empresas públicas1, la magnitud y el dinamismo del endeudamiento externo, la no menos veloz y profunda apertura externa en los mercados de bienes y servicios, la desregulación de diversos mercados2, la flexibilización y precarización laboral emergen, sin duda, como pilares fundamentales del intento refundacional neoconservador de la Administración Menem. La intensidad que asumieron tales transformaciones, sumada a la celeridad y convergencia temporal en su implementación, convierten 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.

Mediante la imposición de estas políticas, la sociedad argentina perdió la oportunidad de desarrollar un debate acerca del papel de las empresas estatales y sobre las consecuencias notablemente regresivas que tendría el proceso de privatización de las mismas. En efecto, la sociedad civil permaneció ausente del proceso de discusión sobre el tema "privatizaciones" condicionada por la crisis económica y un clima político que imponía como única alternativa frente al "abismo", la retirada del Estado de la economía y su reemplazo por la iniciativa privada (en plena consonancia con los postulados básicos del neoliberalismo extremo). Si bien inicialmente existió consenso social suficiente para avalar las privatizaciones (construido tanto a partir del deterioro acumulado en la calidad de la

---

[*] Artículo publicado en el libro: Petras, J. y Veltmeyer, H. (compiladores); **Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina**, Ediciones Prometeo, Buenos Aires, 2004.

[**] Investigadores del Area de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina y miembros de la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico del CONICET. Los autores agradecen la colaboración y comentarios de Martín Schorr a quien, por supuesto, se lo exime de toda responsabilidad respecto a errores u omisiones de los autores.

[1] En los primeros años de la década de los noventa, la Argentina privatizó todos sus grandes servicios públicos domiciliarios: telefonía, gas, electricidad y agua potable. Asimismo, en el sector de transporte e infraestructura para el transporte, se privatizó la empresa de aeronavegación de bandera nacional, se desmanteló y se vendieron todos los buques de la empresa naviera de cargas, se concesionaron los ferrocarriles de carga y de pasajeros, al igual que las vías navegables troncales, los puertos, buena parte de la red vial de pasajeros, los aeropuertos, el correo postal, etc. Pero el extenso programa privatizador fue más allá, transfiriendo al sector privado actividades de la industria manufacturera, como el caso de la producción siderúrgica y parte de la petroquímica y de las refinerías de petróleo; y privatizando también la explotación de los recursos naturales no renovables, como en el caso de los hidrocarburos (petróleo y gas natural).

[2] En realidad, en muchos casos, bajo tal conceptualización se ha ido encubriendo una serie de re-regulaciones tendientes a transferir un mayor poder regulatorio al capital, en general, y a los sectores más concentrados del empresariado, en particular. Ver, al respecto, Azpiazu, D. (comp), Gutman, G. y Vispo A.: "La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo", Grupo Editorial Norma, 1999.

prestación de los servicios, como de la acción mediática promovida por los sectores afines a las mismas) el gobierno excluyó los mecanismos de consulta y/o de participación ciudadana con vistas a la consecución de los objetivos perseguidos. La acumulación de poder por parte del gobierno (impulsada por los grandes grupos económicos locales y la banca acreedora externa) le permitió imponer decisiones ya tomada en torno al proceso de privatización y de reforma del Estado. Estas decisiones, sin embargo, no hubiesen podido llevarse a la práctica sin el aval y, fundamentalmente, el apoyo ideológico y financiero que proporcionaron los organismos financieros internacionales[3].

Los riesgos asociados a la creciente concentración de poder económico y político que involucraba la enajenación de las mayores empresas de infraestructura e industria del país no fueron motivo de discusión pública. Tampoco lo fue el impacto social y regional de la abrupta aplicación de mecanismos orientados a la valorización del capital –que dichas transferencias conllevaban– en materia de empleo y de fijación de precios y tarifas, a pesar de la fuerte desigualdad socio-espacial en la distribución del ingreso que existía –y, que se ha incrementado sustancialmente como producto de, entre otros factores, las formas bajo las que se enajenaron las empresas públicas– en la Argentina[4].

Una pieza central de la estrategia privatizadora por parte del nuevo gobierno y de los sectores de poder, fue la inclusión de los sindicatos en la restringida "mesa de negociación", lo cuál, resultó clave para neutralizar la resistencia social a la política privatizadora. Asimismo, con el fin de asegurarse un apoyo continuado del sindicato durante y después de la enajenación de la empresa, el gobierno proporcionó una participación del 10% en la propiedad de la misma a los trabajadores, mediante el Programa de Propiedad Participada establecido en la Ley de Reforma del Estado. Este programa permitió en la práctica "comprar" el consentimiento de la burocracia sindical a la concesión y a la política de reducción de la cantidad de trabajadores de las empresas privatizadas. De esta manera, los diversos sectores –trabajadores del Estado, académicos, organizaciones vecinales etc.– que intentaron el desarrollo de planteos críticos al proceso en marcha carecieron de espacio para expresar sus ideas y no lograron que las mismas fueran incorporadas, de algún modo, a la agenda sobre la reforma en marcha. Por el contrario, tanto el gobierno como las "usinas de pensamiento" neoliberal que lo asesoraban localmente (en consonancia con las posturas de los organismos multilaterales de crédito) desprestigiaron y vetaron todas aquellas opiniones que disintieran de la posición oficial, haciendo uso, fundamentalmente, del acceso privilegiado a los medios masivos de comunicación (involucrados, también, en el proceso de privatización y/o, en algunos casos, vinculados empresarialmente con los beneficiarios de la desestatización).

En este contexto, cabe señalar que a fines de los años ochenta, la Argentina se hallaba inmersa en una aguda crisis económico-social que era expresión de un profundo

---

[3] La siguiente cita refleja la posición del Banco Mundial sobre el problema*: "One of the most important services the Bank can provide is to ensure that the process of policy refom is internalized in the country as quickly as possible, so that the reform program is designed by the country itself and integrated into its long-term development program"*, (Jonhson and Wasty; "Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform", World Bank Discussion Papers, 1993).

[4] Estas transformaciones además de producir ciertas mejoras en la eficiencia de la prestación, generaron un fuerte incremento de la tasa de desocupación, la exclusión de importantes sectores pauperizados de la población del acceso a los servicios básicos y el incremento de las desigualdades regionales.

enfrentamiento entre las distintas fracciones integrantes del bloque dominante. El mismo giraba, en lo sustantivo, en torno del destino que se le debía dar al excedente nacional[5]. Mientras que los acreedores externos reclamaban que el Estado restableciera el pago de servicios e intereses de la deuda externa (el país había entrado de hecho en una situación de *default* en abril de 1988), los grupos económicos pugnaban por el mantenimiento de los distintos tipos de subsidio estatal con que se los había favorecido durante todo el decenio de los ochenta (promoción industrial, estatización de la deuda externa privada, sobreprecios en las compras estatales, etc.)[6].

En ese contexto, por lo que históricamente significó el peronismo en la Argentina, la única forma de consolidar el programa económico neoliberal impulsado por el mismo se estructuró a partir del sólido apoyo de los grandes grupos económicos locales (nacionales y extranjeros) y, a la vez, de los acreedores externos (y sus representantes institucionales, esencialmente el Banco Mundial y el F.M.I.). Para ello, y para lograr un cambio radical de la imagen del peronismo por parte de los distintos integrantes del bloque de poder económico, la opción político-estratégica (escogida por el gobierno de Menem) fue la de entregar parte sustantiva del Estado o, más precisamente, su porción más rica –por sus potencialidades– como eran las empresas públicas. En ese marco, lo que lograron las privatizaciones fue un "giro copernicano" en la concepción de la "comunidad de negocios", nacional e internacional, respecto al gobierno justicialista que asumiera en plena crisis hiperinflacionaria (1989).

En el caso de los acreedores externos, las privatizaciones, junto al Plan Brady, permitirían restablecer el pago de los servicios de la deuda externa –además de hacer posible 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 (rescate de bonos de la deuda externa). 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 (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 regulatorios.

Esa reconfiguración de la estructura del poder económico local sólo se podía –y pudo– conseguir con un programa de privatizaciones como el que se desarrolló: con 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 regulatorias y normativas, desatención en materia de defensa de la competencia y del consumidor, distorsiones en la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía, etc.), pero muy exitoso en lo

[5] Para un tratamiento detenido de estas cuestiones, consultar Azpiazu, D. y otros: "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, 2002.

[6] Si bien fuertemente enfrentadas, ambas fracciones coincidían en que la principal variable de ajuste debía seguir siendo el ingreso de los sectores populares. Al respecto, véase Basualdo, E.: "Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política", FLACSO/Página 12/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2000.

político, en términos de la consecución de los objetivos de largo plazo perseguidos. El mismo contribuyó de manera decisiva a afianzar la confianza del *establishment* económico ("comunidad de negocios")[7], favoreciendo, en especial durante 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.

[7] Aun cuando la experiencia privatizadora argentina resulta incomparable con la británica, en muy diversos planos (desde, en especial, las identidades histórico-políticas de sus ejecutores, hasta el que se vincula con los tiempos y las formas de desarrollo, pasando por el respectivo grado de preocupación real por el diseño regulatorio, la difusión de la propiedad de las empresas en manos privadas, las instancias normativas, etc.), también en el Reino Unido se han presentado problemas similares, claro que a una escala ínfima si se la contrasta con el ejemplo local: "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 sorprendente es el escaso peso en verdad asignado a los objetivos de la competencia y la regulación". Ver Vickers, J. y Yarrow, G.: "Un análisis económico de la privatización", Fondo de Cultura Económica, 1991.

Ciertamente, este enfoque de la política de privatizaciones que incorporó exclusivamente los intereses de los sectores de poder, dejó de lado las profundas y heterogeneas consecuencias sobre las economías regionales. Si bien el análisis de esta problemática supera los alcances de este trabajo, es ineludible mencionar que sus efectos en las economías regionales pueden observarse en un doble sentido: respecto a las regiones en su conjunto y entre los productores que actúan en cada una de ellas. En el primer aspecto, es indiscutible que el redimensionamiento de ciertos servicios (como el caso de los ferrocarriles a partir del ciere de ramales ferroviarios enteros), del diverso grado de avance en las privatizaciones provinciales y las diferentes distancias a los grandes centros de consumo (muy relevante en términos del peso de las elevadas tarifas de los corredores viales) tienen un impacto diferencial en las distintas regiones que componen la geografía económica del país. Por parte, en términos de los productores de una misma región, parece poco discutible que las privatizaciones introducen otro sesgo que favorece, en general, a los grandes productores en detrimento de los medianos y pequeños, a raíz de la distinta capacidad de negociación y la jerarquización por parte de las empresas prestatarias de la reducción de costos vía las economías de escala.

En ese marco, no resulta casual que, a diferencia de otras experiencias como la británica, el desarrollo de dicho programa no comenzara por 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 erosionada[8]. Por el contrario, en el ejemplo argentino, el programa de privatizaciones se inició por dos de las más importantes y emblemáticas empresas públicas (Aerolíneas Argentinas y la telefónica estatal –ENTel–), precisamente aquellas cuya privatización se vio truncada –por la propia oposición del justicialismo– durante la gestión de gobierno del radicalismo. Sin duda, los costos del aprendizaje privatizador poco o nada interesaron, a la administración gubernamental, frente a sus urgencias político-institucionales y frente a la "comunidad de negocios".

En la medida en que, mediante la privatización de empresas estatales, se pudiera hacer converger los intereses de los acreedores externos y 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 de las necesidades de los sectores populares.

En realidad, el programa de privatizaciones constituyó una "prenda de paz" por "partida doble". Por un lado, porque permitió saldar de forma "superadora" el conflicto existente entre las fracciones predominantes del capital (interno y externo). Por otro, porque como consecuencia de ello, garantizó al gobierno de Menem el contar con un sólido apoyo político, sobre el cual sustentar su consolidación en el poder[9]. En otras palabras, las

[8] A este respecto, consultar Vickers, J. y Yarrow, G.: op. cit..

[9] Analizando 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,... impulsaban y aceleraban su acción privatizadora" (Gerchunoff, P. (edit.): "Las Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa", Instituto Torcuato Di Tella, 1992). En realidad, tal actitud gubernamental y, consiguientemente, la del poder económico local, desempeñó un papel protagónico en procura de los necesarios apoyos político-institucionales-corporativos que viabilizan (cuando no sustentan) las políticas públicas desarrolladas por las

privatizaciones dieron lugar a una conciliación de intereses tanto entre actores internos y externos, como en su articulación conjunta con los de la nueva administración gubernamental. Esta confluencia constituyó el trasfondo socio-político (en otros términos, la *condición de posibilidad* desde un punto de vista "extra-económico") del vasto programa de reformas estructurales instrumentado por el gobierno de Menem, así como de la estabilización general de precios y el crecimiento económico posteriores a la implementación del Plan de Convertibilidad (abril de 1991).

II. Principales modalidades y rasgos distintivos de las privatizaciones argentinas

Lo anterior 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 (político-institucional y fiscal) privatizadora, 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)[10] constituyó uno de los componentes esenciales del programa de privatizaciones. Así, en la casi totalidad de los procesos, el propio llamado a licitación favoreció la presencia de pocos oferentes; lo que se reforzó, en la generalidad de los casos, por la coordinación y el *lobbying* empresario en torno a sus respectivas ofertas[11]. 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 muy elevados patrimonios mínimos 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 en un muy corto plazo[12].

---

administraciones gubernamentales que sucedieron al menemismo.

[10] 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 compañias 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" (Walters, A.: "La Privatización en el Reino Unido", en AA.VV.: "Privatización. Experiencias mundiales", Ediciones Cronista Comercial, 1988).

[11] A punto tal que, en general, 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".

[12] Así, a titulo ilustrativo, algunas de tales 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

Esa desatención oficial por distribuir o atomizar la propiedad de las empresas privatizadas trajo aparejada, en realidad, una clara inducción a la centralización y concentración del capital. Ello conllevó la consolidación de un creciente poder de negociación en manos de un núcleo sumamente acotado de conglomerados que, a partir de allí, pasó a controlar una muy diversa gama de actividades (en muchos casos integradas vertical y/u horizontalmente), y al 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 aseguraron nulos riesgos empresarios sino, fundamentalmente, tasas de retorno muy elevadas. Asimismo se tradujo en 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 precios 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 actividad[13]. 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 peculiaridades del programa privatizador que, como tal, en poco se asemeja a otras experiencias internacionales (incluso, en el ámbito latinoamericano) es el que se vincula 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 que se transferirían 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– por sobre, incluso, los aportes en efectivo. Ello, nuevamente, replantea ciertas especificidades del fenómeno privatizador argentino que, en este caso, se vincula con su relación con la banca acreedora. En efecto, tal 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, por un lado, 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, por otro, como se verá más adelante, garantizarles rentas de privilegio. En otras palabras, 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

---

85% anual, en el sector gasífero. Ver, respectivamente, Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M.: "El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia", FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001; y Azpiazu, D. y Schorr, M.: "Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital", FLACSO, Segunda Serie de Documentos de Informes de Investigación, Nro. 1, diciembre 2001. 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, ver Basualdo, E.: "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", FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001(a).

[13] Durante la prestación estatal de los servicios, el manejo de las tarifas de los distintos servicios públicos había constituido uno de los principales instrumentos de política, a través del cual el Estado argentino reasignaba el ingreso entre los distintos sectores sociales.

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 la capitalización de bonos 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, fundamentalmente, asumió un papel protagónico en el ingreso de la Argentina al Plan Brady y a la consiguiente renegociación integral de su deuda externa pública (proceso, este último que, a diferencia de los señalado por las autoridades oficiales, resultó mucho más beneficioso para los acreedores externos que para el país). Así, las modalidades adoptadas por el programa de privatizaciones resultaban funcionales a objetivos que, en su momento y en su propia esencia, lo trascendían con holgura.

Si bien el llamado cambio global en las reglas de juego fue reiteradamente señalado como uno de los objetivos centrales del programa privatizador, los resultados reales del mismo denotan la falacia de tales enunciados originales. En efecto, la 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 del programa privatizador no han 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 ello se le adiciona la convergencia de intereses con la banca acreedora, en aras de esos objetivos fundacionales, ello no ha hecho más que consolidar 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[14]. En tal sentido, más que contribuir a la generación de una nueva clase empresaria de características emprendedoras, las políticas públicas de los noventa (muy particularmente, la de privatizaciones) contribuyeron a consolidar el poder de mercado de unos pocos conglomerados empresarios, localizados crecientemente en sectores que producen bienes y servicios no transables en el ámbito internacional y con un fuerte eje financiero 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 sobre el conjunto de la sociedad y, en especial, respecto de los sectores populares.

Más allá de las disonancias entre los objetivos enunciados (no así, en términos de los no tan transparentados), y el respectivo grado de consecución de los mismos, 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

[14] Ver Basualdo, E.: "Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina", FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001 (b).

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 regulatorio 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, fundamentalmente, el fuerte impulso a la profundización del proceso de concentración y centralización del capital.

Asimismo, 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, a los siguientes:

✓ en sólo dos casos (energía eléctrica y gas natural), las privatizaciones se efectivizaron a partir de la sanción de leyes específicas (Nros. 24.065 y 24.076, respectivamente). En todos los restantes, se recurrió a decretos o resoluciones del Poder Ejecutivo que, como tales, han facilitado la sistemática recurrencia a renegociaciones contractuales (en la generalidad de los casos con idénticos resultados a favor de los intereses de las empresas privatizadas), así como a la emergencia de ofertas oportunistas –los casos de la concesión de aguas y saneamiento[15], así como la del correo y la de los aeropuertos constituyen claros ejemplos de ello–, a sabiendas de la posterior renegociación de aquellas cláusulas "inapropiadas" para los intereses de los ganadores de las correspondientes licitaciones o concursos. Las recurrentes renegociaciones contractuales emergen, así, como otro de los rasgos distintivos de las privatizaciones locales que se han visto facilitadas por la inexistencia de leyes específicas y, consiguientemente, por el hecho de que la mayoría de las mismas se han concretado a través de Decretos y Resoluciones que, como tales, han sido fácilmente modificados a partir de la sanción de normas de similar *status* jurídico[16];

✓ la formulación de marcos regulatorios y la constitución de los respectivos entes reguladores con posterioridad a la transferencia de las Empresas Públicas 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 relativo de negociación de las partes al momento de la expiración de los contratos de concesión no favorecerá al Estado mientras persista la debilidad de los

[15] La concesión se adjudicó a aquel consorcio que ofreció una mayor rebaja de las tarifas vigentes. A los pocos meses, la empresa concesionaria –Aguas Argentinas S.A.– aduciendo pérdidas operativas, obtuvo un incremento tarifario de 13,5%. En los casos del correo postal y de los aeropuertos, la adjudicación se realizó en función del monto del canon ofrecido por los distintos consorcios. En ambos casos, una vez tales cánones no fueron abonados por las empresas concesionarias sin que mediaran las sanciones correspondientes.

[16] Ver, al respecto, Azpiazu, D.: "Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?", en Realidad Económica, Nro. 164, 1999.

entes de regulación y/o su cooptación por los agentes económicos "regulados" y/o por el propio poder concedente –la llamada "cooptación bifronte"[17]–);

✓ la frecuente reformulación de las normas establecidas con anterioridad a las licitaciones, en detrimento de la credibilidad pública del sistema regulatorio, la vulneración de derechos adquiridos por parte de los usuarios y consumidores e, incluso, la afectación de las propias arcas fiscales;

✓ la escasa –o casi nula, desconociendo las propias disposiciones del artículo 42 de la Constitución Nacional– protección de los usuarios y consumidores frente al ejercicio de prácticas oligopólicas por parte de los consorcios adjudicatarios[18];

✓ la fijación de requisitos formalmente antimonopólicos en los propios llamados a concurso que, sin embargo, en la práctica, se han visto fácilmente desvirtuados sin hacerse pasible a sanción alguna[19];

✓ la total descoordinación –no casual– entre las debilidades normativas vinculadas con la regulación de la propiedad de las empresas privatizadas y la legislación vigente de Defensa de la Competencia (en sólo dos de las áreas privatizadas –energía eléctrica y gas natural–la normativa vigente contempla el tema); y

✓ el propio diseño de las agencias reguladoras que, en poco o nada, se asemeja a las recomendaciones internacionales en la materia (en la generalidad de los casos, las mismas han sido formuladas –como se señaló– con posterioridad a la transferencia de los respectivos activos de cada una de las empresas o áreas a privatizar y, en lo esencial, sin criterios de coordinación entre sectores que demandan, necesariamente, una regulación integral –el caso paradigmático lo constituyen los mercados petrolero, gasífero y eléctrico–).

En síntesis, la regulación pública 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, constitucionales[20], y a proteger a los usuarios y consumidores, mientras que reveló

---

[17] Con relación a la captura "bifronte" de las agencias reguladoras consultar Vispo, A.: "Los Entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes a un necesario debate en la Argentina de fin de siglo", FLACSO/Grupo Editorial Norma, 1999.

[18] Un *leading case* en este sentido es el comportamiento de la firma Repsol-YPF (líder en buena parte de los segmentos del mercado energético nacional), 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 efrece 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 de la principal productora estatal de acero y derivados, en el sentido de que no podrían formar parte del mismo consorcio dos empresas siderúrgicas locales (el grupo Techint –junto con Acindar– era propietario de la mayoría accionaria de Aceros Paraná). Para un tratamiento de estas cuestiones, ver Azpiazu, D. y Basualdo, E.: "La siderurgia argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el Mercosur", IDEP/ATE, Cuaderno Nro. 33, 1995.

[20] 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

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.[21]

Finalmente, cabe incorporar una breve reflexión que, en última instancia, emana de las consideraciones precedentes: el programa de privatización desarrollado en la Argentina adolece de un sinnúmero de falencias –algunas de muy difícil reversión–, pero ha asumido un papel protagónico y decisivo en la consolidación de un modelo concentrador en lo económico y excluyente en lo social; funcional, en prácticamente todas sus instancias, a la acumulación y reproducción del capital de un muy acotado número de grandes actores económicos que ha pasado a ocupar un papel hegemónico y decisivo en la delimitación del futuro sendero evolutivo de la economía nacional[22].

III. Las privatizaciones y sus impactos macroeconómicos, institucionales y sociales

III.1. *La estructura de precios relativos de la economía*

El tratamiento de la evolución de los precios y de las tarifas de los servicios públicos durante la década de los años noventa se asocia con algunas de las argumentaciones profusamente divulgadas a favor de las privatizaciones. En este caso, la idea rectora 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" de mediados de los ochenta, sólo podía proveer 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 reales decrecientes y/o una mejor calidad y/o cobertura en la prestación de los servicios).

Tal como se observa en el Cuadro Nro.1, que sintetiza, para el período comprendido entre marzo de 1991 (momento en que se lanza el Plan de Convertibilidad) 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 mayoristas (se trata del Indice de Precios Internos al por Mayor –IPIM–), el incremento en las tarifas de estos servicios no parece reflejar, en la

---

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".

[21] Ver, fundamentalmente, Felder, R. y López, A.: "La regulación estatal. ¿Servicio público o fallas de mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación", en Realidad Económica, Nro. 163, 1999; Felder, R., López, A. y Thwaites Rey, M.: "La regulación de los servicios públicos. Acerca de los déficits de la experiencia argentina", en Informe de Coyuntura, Centro de Estudios Bonaerenses, Año 8, Nro. 79, 1999.

[22] Ver Azpiazu, D. (comp.); "Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente", FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2002.

mayoría de los casos, transferencia alguna de los importantes incrementos de productividad y eficiencia de las empresas privatizadas[23].

Así, por ejemplo, el alza promedio ponderado en las tarifas de peaje (42,7%) supera al aumento correspondiente al IPIM (15,8%). Este incremento registrado en los peajes de las principales rutas nacionales conllevó un aumento considerable en los costos del transporte (que, para muchas firmas –sobre todo las de menores dimensiones del interior del país–, 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.

[23] Ver, Azpiazu, D. y Schorr, M.: "Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea", Instituto de Estudios y Formación de la Central de los Trabajadores Argentinos, 2001.

Cuadro Nro. 1
Variación de precios y tarifas seleccionados, marzo 1991-junio 2001
(indice base marzo 1991 = 100)

SECTOR	INDICE JUNIO 2001
Indice 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: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información oficial.

Con respecto al gas natural, en el transcurso del período analizado, la tarifa promedio se incrementó un 49,0%. En este caso, para aproximarse al impacto distributivo del incremento del costo del gas, corresponde distinguir la evolución de las tarifas residenciales de las abonadas por los usuarios industriales. Así, se destaca el incremento registrado por la tarifa residencial (127,0%). Como se observa en el cuadro mencionado, la tarifa del gas de uso residencial es, por lejos, la que más se ha incrementado 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 elevarse 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 tipos de transferencia, asociado 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, en el interior del segundo grupo, de los pequeños y medianos usuarios hacia los grandes consumidores industriales.

Este incremento y reestructuración tarifarios se produjeron, fundamentalmente, antes de la privatización de la ex-Gas del Estado. En efecto, entre marzo de 1991 y enero de 1993 (fecha en la que se hace efectiva la privatización de la empresa estatal que prestaba los servicios de transporte y distribución de gas natural), la tarifa promedio del gas aumentó un 30,0%. Nuevamente, dicho aumento fue explicado, sobre todo, por el incremento en las tarifas residenciales (101,2% entre marzo de 1991 y enero de 1993), ya que los restantes precios o bien se 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 con 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 ingreso en régimen de algunas grandes centrales hidroeléctricas (construidas con recursos públicos) y, como producto de ello, el elevado grado de hidraulicidad verificado en las regiones donde se ubican las principales represas del país (a lo que se suma el ingreso operativo de nuevas plantas de generación de ciclo combinado), lo que indujo, al incrementar la oferta de energía eléctrica de manera significativa, una disminución en su precio mayorista.

Sin embargo, cabe hacer notar que, al igual que en el caso gasífero, en este sector también se manifiestan evoluciones diferenciales según el tipo de usuario, que igualmente 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, entre marzo de 1991 y junio de 2001, un 1,2%, la de los usuarios residenciales de altos consumos decrecieron un 70,7%. 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 año (fecha en la que se firman los contratos de transferencia), 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 "apenas" el 235%.

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 polémico rebalanceo tarifario, que dio lugar, a comienzos de 1997, a un nuevo –y considerable– incremento en el costo del servicio para los usuarios (especialmente para los residenciales de bajo consumo)[24], el nivel tarifario con que se inició la gestión privada de la

[24] Con el rebalanceo tarifario, al disminuir las tarifas correspondientes a las llamadas interurbanas e internacionales (las que presentan una mayor elasticidad-precio) y encarecerse las urbanas (las más inelásticas), y al incrementarse las residenciales *vis-á-vis* las comerciales, se tendió a configurar una estructura de precios relativos que, más allá de sus implicancias socioeconómicas regresivas, le brindó a Telecom Argentina y Telefónica de Argentina la posibilidad de posicionarse estratégicamente ante la –por entonces, futura– apertura del mercado a la competencia. Al respecto, vale introducir dos comentarios adicionales. En primer lugar, cabe destacar que se autorizó 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: entre 1996 y 1997 (es decir, 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

ex-ENTel redundó en niveles tarifarios y márgenes de rentabilidad significativamente superiores a los registrados internacionalmente. De todas maneras, cabe resaltar que si bien el pulso telefónico es la variable sobre la que se concentró la regulación tarifaria durante los años noventa, se han registrado incrementos sustantivos en el 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 para los usuarios residenciales argentinos con el que el mismo tiene –en función del salario medio industrial– en España, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, se observa cómo en la Argentina dicho costo representó, durante la década pasada, más del doble que en el resto de los países individualmente considerados, y más del triple si se considera su promedio[25].

III.2. La conformación de una "indexación flexible" de las tarifas de los servicios públicos privatizados

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

El primer elemento a tener en cuenta es la casi total desatención oficial por hacer cumplir las cláusulas de "neutralidad tributaria" o "estabilidad impositiva" contempladas en los contratos de transferencia de las distintas empresas o servicios privatizados, así como también 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 (deben) trasladar a las tarifas finales abonadas por los usuarios las variaciones de costos originadas en cambios en 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 derivaría en un aumento tarifario compensatorio.

Al respecto, durante los años noventa, 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 sector empresario en general y al conjunto de las privatizadas en particular . Se trata, sin duda, de una amplia y diversificada gama de tributos que, ante su supresión, la reducción de las bases

---

Argentina. En segundo lugar, con respecto a las características político-institucionales en que se inscribió el rebalanceo cabe mencionar que, si bien empezó a aplicarse desde febrero de 1997, la Corte Suprema de Justicia recién se expidió sobre su legalidad en mayo de 1998. Al respecto, una investigación reciente concluye que Telefónica de España le habría entregado a Raúl Moneta (uno de los dueños de CEI Citicorp Holdings, el segundo mayor accionista de Telefónica de Argentina) una cuantiosa suma de dinero para "comprar" los votos de la Corte. Con respecto a esto último, ver la edición del 12/5/01 del diario español El País.

[25] Véase, Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M.: op. cit..

imponibles y/o de las alícuotas respectivas, conllevaron importantes reducciones en los costos de las empresas prestadoras de los servicios públicos privatizados. No obstante, el seguimiento de la evolución de las tarifas de los distintos servicios, en su relación con las respectivas cláusulas normativas vinculadas a los ajustes periódicos de las mismas, sugiere la inobservancia empresaria –y la total ausencia de controles regulatorios– de la correspondiente transferencia a los usuarios de las reducciones en 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 devino en beneficios extraordinarios 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, en este como en otros aspectos no ha ejercitado su papel de regulador del mercado y, más aún, de "protector" de los derechos del consumidor.

Si bien, en términos generales, los entes reguladores han venido omitiendo su intervención ante esta violación normativa, se verificaron 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 una ostensible *captura institucional* de los organismos de control por parte de las firmas sujetas a regulación pública. También pone de manifiesto 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 (Ente Regulador de la Electricidad) y el ENARGAS (Ente Regulador del Gas), en relación con las reducciones en los aportes patronales, dispuestas a partir de enero de 1994[26].

El segundo componente que define el sistema de *indexación flexible* se refiere, en esencia, a la dolarización e indexación de las tarifas por los índices de precios de EE.UU. y su convergencia con reiteradas modificaciones de los marcos regulatorios.

Así, por ejemplo, en el caso de las concesiones de los corredores viales nacionales, originalmente las tarifas se ajustaban según la evolución de un coeficiente combinado de precios, 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 precios[27], se dispuso que dicho ajuste periódico de las tarifas se realizaría anualmente,

[26] 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 Unico 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 (aquéllos 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 que 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).

[27] En su Artículo Nro. 10, la Ley de Convertibilidad (Nro. 23.928) estableció que, a partir de su entrada en

aplicando el 80% de la tasa internacional Libo, sumada a otro ajuste (durante los tres años subsiguientes) pre-acordado con los concesionarios. Dado que en el marco de esa renegociación se redujo el valor de la tarifa de peaje hasta fijarla en alrededor de un dólar por cada cien kilómetros, se decidió resarcir a los concesionarios eliminando el canon que los mismos debían pagarle al Estado, concediéndoles a cambio un subsidio anual compensatorio de los ingresos que habrían dejado de percibir por la reducción de las tarifas, ampliando el plazo de concesión, y postergando la ejecución de los distintos planes de inversiones comprometidos en los contratos originales.

Así, las llamadas compensaciones indemnizatorias (en sus inicios, 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 concesionarios.

La dolarización de las tarifas, y la formulación de cláusulas de ajuste sobre la base de la inflación estadounidense, encuentra su principal antecedente en la regulación de las tarifas del servicio básico telefónico, que también fue objeto de sucesivas renegociaciones (siempre inscriptas en un mismo sentido: preservar –o, incluso, incrementar– las rentas de privilegio de las prestatarias privadas). En efecto, las cláusulas tarifarias incluidas en el marco regulatorio 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 (IPC). 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 Nro. 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

---

vigencia, quedaban 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".

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 de cada año) 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.

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) es sumamente relevante ya que en las privatizaciones realizadas con posterioridad a la sanción del Decreto Nro. 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–, sobre la base de 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 han regido mecanismos de ajuste tarifario semestrales basados en la evolución de los precios estadounidenses, incorporados en los contratos originales firmados por el Estado con las distribuidoras y transportistas de gas natural y energía eléctrica.

En estos sectores se conjugó la dolarización de las tarifas con la aplicación de diversos ajustes estacionales. En el primer caso, se trata de 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, en el mes de mayo de cada año, de acuerdo a los ajustes previstos en los contratos celebrados por la ex-SEGBA, y transferidos a las nuevas distribuidoras privadas, con algunas de las principales centrales generadoras[28].

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 regulatorios como a su impacto en la evolución tarifaria. En este sentido, se destacan los incrementos y reestructuraciones tarifarias aplicadas 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 ha tendido a favorecer a las empresas de servicios públicos privatizadas con respecto a, en especial, los sectores productores de bienes (en particular, aquellos en los que las pequeñas y medianas empresas tienen –o

[28] Cabe destacar que tanto en el sector gasífero como en el eléctrico, la dolarización de las tarifas y las cláusulas que viabilizan 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.

tenían– una considerable gravitación económica), y 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 Indice 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 han excedido, 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 grandes agentes económicos, a partir de disposiciones normativas de clara. 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 (las tres distribuidoras de electricidad resultantes de la privatización de SEGBA), 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 (monto que asciende a alrededor de 9.000 millones de dólares, en caso de considerarse toda la década de los noventa).

III.3 La rentabilidad relativa de las empresas privatizadas

Como era de esperar, el beneficio de contar con múltiples cláusulas de *indexación flexible* de sus tarifas (la mayoría de las cuales, cabe enfatizar, son violatorias de la Ley de Convertibilidad), 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 que se derivó de las mismas, 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 ha venido desenvolviendo el conjunto de las empresas privatizadas, no resulta extraño que la *performance* económica de las mismas supere sustancialmente a la del resto de las principales empresas del país. Ello se ve claramente reflejado al analizar la evolución de los márgenes de rentabilidad que percibió este conjunto de firmas durante el transcurso de los años noventa.

Al respecto, cabe introducir 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 empresario 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) suelan presentar, en términos relativos, las tasas de retorno más elevadas. En el caso de los servicios públicos, los rasgos distintivos de los mercados involucrados (monopólicos, con demanda cautiva y reservas legales de mercado) conllevan, naturalmente, un menor riesgo empresario 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, naturalmente, 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). Lo anterior se ve potenciado por las propias idiosincrasias del proceso privatizador en la Argentina. En relación con lo anterior, la minimización del riesgo empresario 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 regulatorios 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.

En este sentido, y como una primera aproximación a la problemática mencionada, en el Cuadro Nro. 2 se refleja la evolución, para el período 1993-2000, de los márgenes de rentabilidad sobre ventas de las empresas privatizadas, en términos relativos a la que registraron las doscientas firmas de mayor facturación del país.

Una obvia conclusión que surge de la lectura del cuadro de referencia es que en todos los años considerados las empresas privatizadas obtuvieron márgenes de utilidad sobre ventas muy superiores a los obtenidos por el conjunto de la elite empresaria local (entre dos y tres veces mayores) y, naturalmente, holgadamente por encima del de aquellas empresas líderes no vinculadas a los procesos de privatización. En otras palabras, en contrario a lo que cabría esperar, los niveles de los márgenes de rentabilidad han tendido 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 Nro. 2
Evolución de la tasa de rentabilidad sobre ventas de las 200 empresas de mayores ventas, (la elite empresaria local) según el vínculo de las firmas con el proceso de privatizaciones, 1993-2000
(porcentajes)

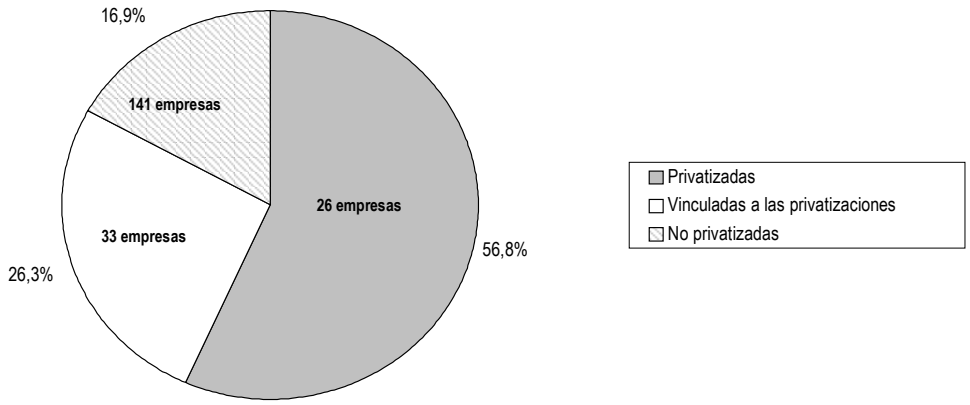
	Privatizadas	Vinculadas a las privatizaciones*	No vinculadas a las privatizaciones	Total
1993	11,0	3,4	2,6	4,5
1994	10,5	5,3	4,1	5,6
1995	12,8	9,8	2,3	5,8
1996	11,2	6,4	1,1	4,3
1997	12,2	9,2	0,8	4,7
1998	10,4	6,2	0,9	3,8
1999	7,8	4,4	-0,3	2,4
2000	8,8	6,7	-1,2	2,4
Prom. 93/00	**10,4**	**6,6**	**1,1**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

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

El excelente rendimiento de las empresas privatizadas con relación al resto de las compañías líderes de la economía argentina se visualiza con particular intensidad en la información presentada en el Gráfico Nro. 1. Allí se constata que, siempre 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). Esto indica que este conjunto reducido –aunque sumamente privilegiado– de empresas ganó 2.000 millones de dólares por año; casi 5,5 millones de dólares por día; 231 mil dólares por hora; y cerca de 3.800 dólares por minuto. En otras palabras, durante la década pasada, este núcleo privilegiado de grandes firmas obtuvo, *por minuto*, el equivalente a casi diez salarios medios de la economía argentina.

Gráfico Nro. 1 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)

TOTAL: 28.441,1 MILLONES DE DOLARES



Fuente: Area 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 prácticamente la totalidad de las privatizadas. Ello no sólo involucra 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 regulatorios, 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.

En más de una oportunidad, se ha señalado 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, también resultan holgadamente superiores a las que cabría considerar como "justas" y "razonables". Como se aprecia en el Cuadro Nro. 3, las empresas de servicios privatizados han obtenido, entre 1994 y 1999, una rentabilidad media sobre patrimonio del orden del 15%. En todos los sectores, con la excepción del de distribución de energía eléctrica (que presenta una rentabilidad media sobre patrimonio del 5,6% aunque, como surge de la información presentada, en franco y

sistemático ascenso hasta 1998)[29] la tasa de beneficio siempre supera, y en muchos casos con holgura, el 10%.

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

Sector	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	Promedio 94-99
Rentabilidad/Patrimonio 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: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a balances de las empresas.

A los efectos de captar más acabadamente la magnitud de los valores mencionados, cabe destacar que la rentabilidad media sobre 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.

III. 4 Las disparidades económicas generadas por las privatizaciones

- *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 la competitividad de la economía argentina.

[29] 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" (interrupción del servicio) de febrero de dicho año. Tal corte de energía afectó a más de 150.000 habitantes de la Ciudad de Buenos Aires por, hasta, casi tres semanas. Ver Azpiazu, D.: "Edesur, apagón y después", en Realidad Económica, Nro. 162, febrero-marzo 1999.

Sin embargo, en ese marco global, podría distinguirse una diversidad de sectores (en especial, aquellas grandes plantas industriales energo-intensivas) que vieron abaratados alguno/s 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 de transporte emerge como un elemento significativo dentro de su estructura de costos, se han visto profundamente afectados por las elevadas y crecientes tarifas de peaje.

Al respecto, podría identificarse una muy heterogénea gama de situaciones y de efectos diferenciales según los distintos sectores elaboradores de bienes e, incluso, de acuerdo a los diversos segmentos que los conforman (muy particularmente, entre las grandes empresas que, en diversos servicios –electricidad, gas, telecomunicaciones–, gozan –real o potencialmente– de menores tarifas relativas, respecto a las de la mayor parte de las firmas de menores dimensiones). Sin embargo, el creciente cuestionamiento de diversos sectores empresarios, muy particularmente desde la segunda mitad de los noventa –como, por ejemplo, los del llamado Grupo Productivo[30], así como diversas Cámaras empresarias vinculadas al transporte– 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 internos y, como viene ocurriendo desde 1998, de persistente depresión económica.

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, y la distorsión en la estructura de precios relativos de la economía argentina resultante de la misma, así como el afianzamiento de un patrón de apertura de la economía con un claro sesgo importador, constituyó uno de los principales factores explicativos de la aguda crisis que atravesaron las pequeñas y medianas 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[31].

Sin duda, esa pérdida de competitividad de buena parte –sino 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 cambiaria, las características de la apertura de la economía (de tipo *shock* y con profundasa asimetrías en cuanto a sus

[30] Se trata de un conjunto de grandes empresas industriales que, en el marco de la principal entidad gremial que las nuclea (la Unión Industrial Argentina), desarrollaron –hacia fines de la década– una política muy activa de cuestionamiento a las tarifas de la mayor parte de los servicios públicos privatizados.

[31] En relación con esto último, cabe incorporar otra breve digresión. 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.).

impactos sobre los distintos sectores y agentes económicos), la cuasi omisión pública en materia de políticas y acciones *antidumping* emergen, entre otros, como componentes tan o más importantes que los impactos directos de la evolución de las tarifas de los servicios públicos privatizados. No obstante ello, como se señaló, y más allá de algunos ejemplos puntuales, el comportamiento general de las tarifas de los servicios –muy particularmente, por su ajuste 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, más allá 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 competividad de la economía. Muy por el contrario, las propias "debilidades" e inconsistencias regulatorias han devenido en, por ejemplo, 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 excepciones, 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, tales ganancias de productividad fueron 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 continúe omitiendo la aplicación de ese componente esencial del mecanismo de regulación tarifaria que, en consonancia con los avances y mejoras de "eficiencia" y productividad de las compañías prestatarias, debería conllevar una reducción de los consiguientes costos del servicio para, en especial, los sectores productores de bienes, el impacto efectivo de la evolución de las tarifas de las privatizadas seguirá redundando negativamente sobre la competitividad de la economía (en particular, cabe enfatizar, sobre los segmentos empresarios menos concentrados).

➢ *Conformación y consolidación monopolios y, fundamentalmente, concentración y centralización del capital*

La absoluta despreocupación por difundir la propiedad del capital de las empresas públicas que serían transferidas al capital privado constituye otro de los rasgos más salientes del vasto programa privatizador encarado en la Argentina durante la década de los años noventa. En ello, como en otros tantos aspectos, contrasta con otras experiencias internacionales (incluso, con la británica, bajo la administración conservadora) que, por el contrario, le asignó un papel decisivo, aun desde una perspectiva política, a la difusión de la propiedad a través del mercado de capitales o, incluso, a la entrega gratuita de acciones u ofertas preferenciales para los usuarios de los distintos servicios.

Como fuera mencionado, en el ejemplo argentino, en la generalidad de los casos, se fijaron patrimonios mínimos –muy elevados– para poder participar de las licitaciones y concursos o, en su defecto, tales montos patrimoniales constituyeron una de las principales variables a considerar al momento de la precalificación y/o adjudicación. En ese contexto, era inevitable que la consecución del programa operara, como efectivamente ocurrió, como propulsor de la profundización del proceso de concentración económica y centralización del capital. 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 numerosas ocasiones, 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 regulatorias que aseguraron bajos o nulos riesgos empresarios y elevados márgenes de libertad para la fijación de tarifas.

La dinámica asumida por el proceso privatizador 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 Nro. 4 , tales actores cubrieron prácticamente la totalidad de los sectores públicos privatizados, lo cual les brindó la posibilidad de insertarse en aquellas áreas decisivas –sino determinantes– en la delimitación de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía argentina en los años noventa. 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.

Cuadro Nro. 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 petrolífera y gasífera, destilerías, refinerías y buques de YPF transferidos al sector privado.
[(c)] Incluye los ferrocarriles de carga y de pasajeros.
Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información oficial.

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):

✓ los grupos económicos que a través de alguna/s de su/s firma/s controlada/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 el caso, por ejemplo, del grupo Indupa y su participación en Petropol e Induclor (dos importantes empresas petroquímicas); del grupo Garovaglio y Zorraquín, que a partir de Ipako adquirió Polisur (también del sector petroquímico); o del conglomerado Techint, que se adjudicó la mayoría accionaria de SOMISA. Idéntico fenómeno se manifiesta en la privatización de áreas de explotación petrolífera y gasífera 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 y/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 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 refinerías, destilerías, oleoductos, instalaciones portuarias, flota petrolera, etc.; y

✓ 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 grupo 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 –áreas centrales y secundarias– 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 Holdings (un fondo de inversiones en el que participaban, entre otros, el Citibank y el grupo local República), que ingresó al mercado gasífero –en los segmentos de transporte y distribución–, al de energía eléctrica –generación y distribución–, al telefónico –fue uno de los accionistas más importantes del consorcio controlante de Telefónica de Argentina–, 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 constituyen uno de los principales impactos de las formas de desarrollo de dicho programa.

- *La problemática fiscal*

Como fuera mencionado, uno de los argumentos centrales, y de los más esgrimidos en su momento, 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 de algunos de los principales efectos fiscales emergentes, directa e indirectamente, del desarrollo de dicho programa e, incluso, de las recurrentes renegociaciones contractuales que lo acompañaron.

Sin duda, el principal impacto fiscal que se deriva del mismo –por única vez– 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 dólares). 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, 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 "sobreprecios" 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 –también con carácter de flujo anual– los recursos 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 viales nacionales, las correspondientes a los ferrocarriles de carga, y las derivadas de la privatización del correo y de los 33 aeropuertos entregados en concesión. Sin embargo, por diversas razones, todas ellas casi incomprensibles en un Estado de Derecho, las arcas públicas percibieron ingresos sumamente exiguos en relación a los previstos. En efecto, en el caso de los concesionarios viales, en la primera renegociación contractual se los eximió del pago del mismo; similares consideraciones –aunque mucho más opacas– cabe replicar en lo atinente a los concesionarios adjudicatarios de los ramales ferroviarios de carga que, aduciendo pérdidas operativas, dejaron de abonar el correspondiente canon. Por último, tanto en el caso del correo como 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 servicios privatizados constituye, en realidad, una 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 déficits operativos de buena parte de las firmas transferidas –en muchos casos, generados en el período previo a la concreción de las privatizaciones (basta resaltar los ejemplos que ofrecen ENTel, Gas del Estado y SOMISA)–, así como también por la eliminación de los servicios de la deuda externa capitalizada en las privatizaciones (a valores nominales, alrededor de 14 mil millones de dólares, con un valor real no superior a los 6 milllones). 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[32].

Por otro lado, en un fenómeno que ha venido asumiendo un crecimiento casi exponencial (muy particularmente, en el caso de las concesiones viales de los corredores nacionales[33], aunque también en el de los ferrocarriles de pasajeros; y bajo formas más difusas, a través de las cláusulas de neutralidad tributaria), la intención oficial de preservar o acrecentar las rentas de privilegio de las empresas prestatarias ha derivado en la concesión de subsidios que, naturalmente, 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, en el corto plazo, el generalizado proceso privatizador tuvo un efecto positivo sobre las cuentas fiscales. Sin embargo, agotado ese 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 en el 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 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 –consistente con los objetivos político-institucionales perseguidos– a la celeridad de los procesos y a la despreocupación oficial por la reestructuración y el saneamiento tecno-productivo, 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 el largo plazo para mantener la estabilidad, el equilibrio fiscal y el aumento del consumo en el muy corto plazo.

---

[32] Ver, al respecto, Azpiazu, D.: "El programa de privatizaciones. Desequilibrios macroeconómicos y concentración del poder económico", en Valle, H. y Minsburg, N. (comp.): "Argentina hoy: crisis del modelo", Ediciones Letra Buena, 1995.

[33] Los subsidios a tales concesionarios superaron, hasta octubre de 2001, los 1.000 millones de dólares alcanzando a representar más del 30% de sus ingresos totales de los mismos. Ver, al respecto, Azpiazu, D.: "Las privatizaciones en la Argentina. La infraestructura vial: debilidades y discontinuidades normativas y regulatorias", junio 2002, mimeo.

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 donde se ubican 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 agotado el proceso desestatizador, el sector público volvió a registrar abultados y crecientes déficits "de caja"; desmistificando las visión neoliberal que le asignaba a las empresa 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 objetivos perseguidos por el mismo (al menos, en el plano discursivo).

- *El sector externo*

Otro de los usuales argumentos de la ortodoxia neoliberal a favor de las privatizaciones derivaba de sus implicancias positivas 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.

El discurso predominante a fines de los años ochenta afirmaba, implícitamente, que las reformas estructurales neoliberales darían por finalizado el predominio de la valorización financiera. Según se afirmaba, la desregulación económica, la liberalización comercial, la reforma del Estado y, especialmente, las privatizaciones crearían las condiciones suficientes para la incorporación de capital extranjero, la repatriación de los capitales locales fugados al exterior y la disminución de la deuda externa, mientras que la firma del Plan Brady permitiría nuevamente el acceso al endeudamiento externo (pero ahora destinado a financiar una creciente inversión en la producción de bienes y servicios). Supuestamente, el proceso económico volvería a centrarse en una dinámica productiva que sería competitiva internacionalmente debido a que, además de contar con una significativa disminución de los costos financieros, recibiría, vía una reducción de las tarifas, los incrementos de la productividad obtenidos por las prestatarias de los servicios públicos privatizados.

Sin embargo, el análisis integral de los acontecimientos 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 políticos-institucionales del *establishment* y, en particular, de la Administración Menen–, de sus resultantes en el mediano y largo plazo.

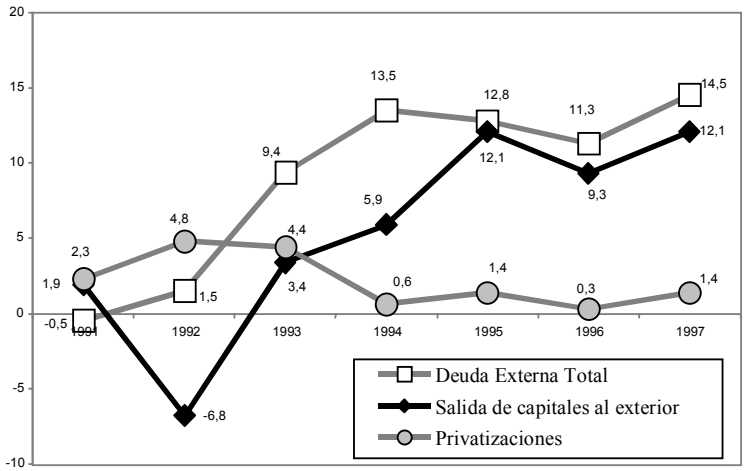
En efecto, en el corto plazo, los ingresos de capitales derivados de los recursos que percibió el Estado en efectivo por la transferencia de sus empresas ejercieron un impacto muy positivo sobre la balanza de pagos. En el ejemplo argentino, ello adquirió particular significación económica, a punto tal 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 exterior[34]. 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 ese esquema cambiario-monetario, 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).

Como se observa en el Gráfico Nro. 2, durante la etapa álgida de las privatizaciones algunos contenidos del discurso dominante parecieron cumplirse, ya que entre 1990 y 1992 se verifica una estabilización en el endeudamiento externo y la repatriación de una parte del capital local transferido en la década anterior. El primer fenómeno se relaciona con que, como fuera mencionado, en la primera etapa de las privatizaciones se le dio prioridad a la capitalización de bonos de la deuda externa (lo que le permitió al Estado argentino reducir parte de sus pasivos con el exterior), mientras que el segundo se vincula con el hecho de que muchos grupos económicos repatriaron una parte importante de los recursos que habían fugado en los años ochenta con la finalidad de participar activamente del "negocio" de las privatizaciones.

Gráfico Nro. 2. Variación anual de la deuda externa total, la salida de capitales locales al exterior y los ingresos por privatización de empresas públicas, 1991-1997

(miles de millones de ddólares)



Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a MEyOSP.

Sin embargo, posteriormente, cuando comienza a declinar el proceso privatizador (hacia 1993 ya se había transferido al sector privado prácticamente la totalidad de las principales empresas de propiedad estatal), recrudece el endeudamiento externo y, sobre todo, con inusitada intensidad, la salida de capitales locales al exterior motorizada, nuevamente, por los principales conglomerados empresarios que actúan en el país. Tan es así que a pesar de sus disminuciones de los primeros años, ambas variables alcanzan un

[34] Ver, al respecto, Basualdo, E.: 2001 (a), op. cit..

registro récord durante el decenio pasado, superiores –en dólares constantes– a los valores que registraron durante la dictadura militar. De tal magnitud fue dicho proceso que hacia fines de la década pasada la relación deuda externa/fuga de capitales era aproximadamente de 1 a 1 (en otros términos, por cada dólar que ingresó a la economía argentina vía endeudamiento externo, el capital concentrado interno transfirió al exterior una cifra equivalente)[35].

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 ingreso por única vez). A medida que las mismas 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 ha involucrado también 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 y significativo.

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 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 externa[36]. 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 contaron con una elevada rentabilidad garantizada normativamente (todo lo cual, en conjunción con lo anterior, convirtió 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 encontraba saneado en lo que respecta a sus pasivos, dado que durante los años ochenta había transferido el grueso de

[35] Para un tratamiento más detenido de estas cuestiones, veáse Basualdo, E.: "Las privatizaciones en la valorización financiera de los grupos económicos", en Revista Enoikos, Año VIII, Nro. 17, 2000; y Basualdo, E., y Kulfas, M.: "Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina", en Realidad Económica, Nro. 173, 2000.

[36] Ver, nuevamente, Basualdo, E.: 2001 (a), op. cit..

su deuda –tanto externa como interna– al conjunto de la sociedad argentina mediante diversos mecanismos de "socialización"[37]).

Esa facilidad de acceso a los mercados internacionales que tuvieron las privatizadas, a tasas y demás condiciones incomparablemente más favorables que las locales viabilizó, también, la canalización de tales recursos hacia la valorización financiera en el mercado doméstico (en otras palabras, no todo el financiamiento externo se orientó a las inversiones muchas veces comprometidas e incumplidas), 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, en algunos casos, superan el 80% anual[38]–. 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 impactos 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 firmas. La práctica generalizada de importar la casi totalidad de los equipos e insumos (en la generalidad de los casos, a empresas afiliadas, con la consiguiente presunción de recurrencia a precios de transferencia) por parte de los consorcios prestatarios de los servicios privatizados ha derivado en la desaparición de una multiplicidad de compañías (no sólo de pequeña o mediana envergadura 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 las leyes de "Compre Argentino" y de "Contrate Nacional". Por el contrario, y varios juicios así lo avalan, en numerosos casos, las empresas concesionarias o licenciatarias de los servicios privatizados no han satisfecho, siquiera, con 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 será 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 en el corto plazo y crecientes desequilibrios en el mediano y largo plazo, algunos de ellos de muy difícil reversión.

---

[37] Al respecto, consultar Basualdo, E.: "Deuda externa y poder económico en la Argentina, Nueva América, 1987.

[38] Ver, al respecto,. Azpiazu, D. y Schorr, M.: 2001 (a) op. cit..

➢ *La distribución del ingreso y el empleo*

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: la encarada por el propio Estado como parte del "saneamiento" de las empresas antes de su transferencia al sector privado, y una segunda, ya bajo la responsabilidad de los nuevos consorcios, que denota diferencias de matices –tanto en su intensidad, como en sus formas–. Un segundo impacto de las privatizaciones sobre el mercado de trabajo, de carácter indeterminado en lo cuantitativo, es el que deviene de la reducción de los planteles 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 (Nro. 23.696, sancionada en 1989), donde se planteaba la necesidad de proteger el empleo en las empresas públicas a privatizar, así como también 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 contrario, 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, de los "retiros voluntarios", de las jubilaciones anticipadas y de 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"[39]. 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

[39] 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). Ello se vio acompañado, en algunos sectores, por el establecimiento de distintas cláusulas de "flexibilización" de las condiciones laborales que perjudicaron directamente 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.

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–, han tendido a minimizar los costos y/o los riesgos empresarios[40].

Desde una perspectiva de análisis 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 sus efectos distributivos, mientras que el segundo remite al acceso a servicios básicos y, con ello, al nivel y de la 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 vs. 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). Hacia fines de la década pasada, tal estrato destinaa 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 (Cuadro Nro. 5).

Cuadro Nro. 5
Porcentaje del gasto total familiar destinado al pago de servicios públicos en el AMBA*, 1996/1997**

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

* Area Metropolitana de Buenos Aires, incluye la Ciudad de Buenos Aires y los principales partidos del conurbano bonaerese.
** En hogares agrupados por decil de ingreso per cápita familiar (IPCF).
Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a ENGH 1996/1997, INDEC.

[40] Al respecto, cabe destacar que mientras a mediados de los años ochenta el empleo de las empresas públicas representaba 2,3 puntos porcentuales de la Población Económicamente Activa (PEA), a fines de los años noventa, una vez privatizadas, sólo alcanzan a significar el 0,1%.

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 en 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 servicios, la misma avanzó sustancialemente en el ámbito de la telefonía básica y el gas natural, aunque sólo tuvo 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 ingreso[41].

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 efectivizarse 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 privatizador se caracterizó por presentar un marcado sesgo regresivo, que se refleja en que los sectores populares están destinando una proporción creciente de sus –cada vez más reducidos– ingresos 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, en 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, así como del contexto político-institucional en el que el mismo se inscribió.

- *La formación de capital y su conformación*

A fines de los años ochenta, como derivación tanto de la profunda crisis fiscal como de la inversión pública, en general, y 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 en uno de los soportes sociales básicos como aval a la necesaria recurrencia al capital privado para la "indispensable" reconstitución de los servicios. De allí que, como se señaló precedentemente, la formación de capital solo podría provenir del capital privado

[41] Un tratameinto detallado de todas estas cuestiones se puede consultar en Arza, C.: "El impacto social de las privatizaciones. El caso de los servicios públicos domiciliarios", FLACSO, Area de Economía y Tecnología, Documento de Trabajo Nro. 10 del Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina", marzo 2002.

que, a la vez, generaría efectos 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 las 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, en segundo lugar, los potenciales efectos de "derrame" que se derivarían de la misma.

En cuanto al primer –y determinante– impacto, la simple rehabilitación y/o la 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 garantizaban *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 contemplaba, 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 el orden del 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.

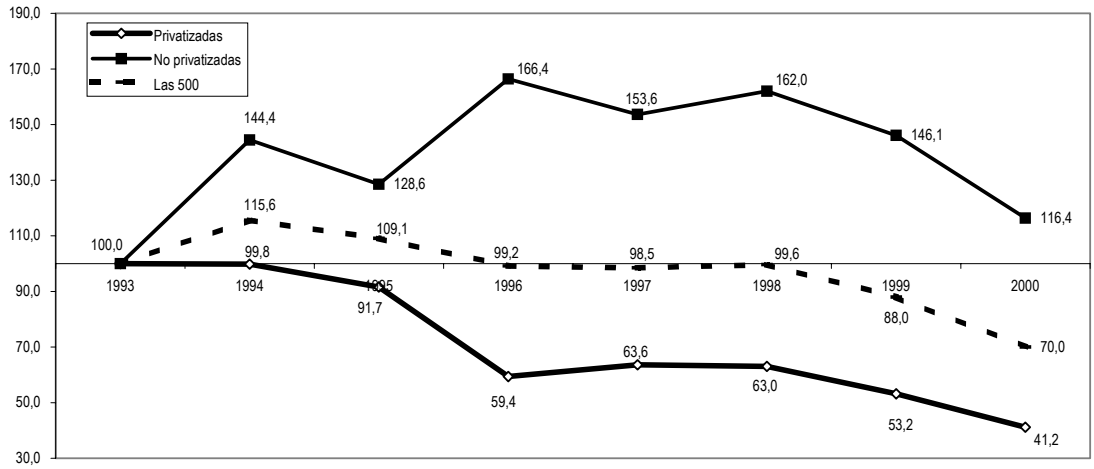
Aun cuando la inversión prevista en las áreas privatizadas se ubicaba por debajo de los valores promedio durante la mayor parte de la década de los ochenta, tal formación de capital conllevó un importante incremento respecto de los muy bajos niveles registrados en los años inmediatamente anteriores a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

Sin embargo, no puede dejar de reconocerse, sobre todo si se incluyen las inversiones en el sector petrolero, 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 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. No obstante, es ineludible señalar que esa inversión trajo aparejado un significativo incremento del endeudamiento externo del sector privado, en tanto la misma se financió con recursos externos obtenidos, principalmente, mediante la colocación de "obligaciones negociables" emitidas por los consorcios privados. De allí que las firmas privatizadas se ubiquen como el núcleo central del endeudamiento externo del sector privado.

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 Nro. 3 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 la 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 Nro. 3 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: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a INDEC, "Encuesta Nacional a Grandes Empresas".

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, 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, 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, fundamentalmente, si se jerarquiza su significación en términos del respectivo coeficiente de inversión/valor agregado.

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, 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. Esos efectos se concentraron, especialmente, en los sectores productores de bienes de capital asociados al perfil de las compras intracorporativas realizadas por 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, en particular, los procesos de privatización, así como buena parte de los servicios y, en general, las actividades asociadas a bienes y servicios no transables con el exterior. 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.

IV. ¿Nuevos escenarios en la relación Estado-empresas privatizadas o simple reconfiguración de la captura institucional del Estado por parte de estas últimas?

A fines del año 2001, la Argentina atravesó una de sus más dramáticas crisis político-institucional, estrechamente vinculada, entre otras cosas, a cuatro años consecutivos de recesión económica, crecientes y alarmantes niveles de pobreza (más del 52% de su población), niveles inéditos de indigencia (casi cinco millones de argentinos, y cerca del 15% de la población), elevadísimas tasas de desocupación y subocupación de la fuerza de trabajo, insostenible déficit fiscal, desequilibrios crecientes en su sector externo, recurrentes renegociaciones de una deuda externa impagable (tanto en los términos en que fuera acordada originalmente, como en sus opacas renegociaciones posteriores).

En ese contexto, y como derivación de una masiva movilización popular (de carácter policlasista) espontánea, pacífica pero con una sólida e inquebrantable resolución en cuanto a la exigencia de cambios radicales en la propia institucionalidad gubernamental y, naturalmente, en las orientaciones estratégicas de las políticas públicas, el día 20 de diciembre de 2001, renunció el presidente De la Rúa y todo su gabinete.

Después de doce convulsionados días, bajo los que se sucedieron cinco presidentes constitucionales, el primer día del año 2002, y ya habiéndose anunciado la declaración unilateral de la cesación de pagos de los intereses de la deuda externa *(default)*, la

Asamblea Legislativa designó como presidente provisional al Senador Duhalde. A poco de asumir, la nueva administración elevó al parlamento un proyecto de ley de emergencia que, contando con el apoyo parlamentario de la mayor parte del gobierno saliente, fue sancionado y convertido en Ley el 6 de enero de 2002.

Esta nueva norma legal de *"Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario"* (Ley Nro. 25.561) determinó cambios decisivos en el plano macroeconómico: el abandono del régimen de la Convertibilidad y la modificación del tipo de cambio. En ese marco, como se desprende de la posición adoptada por buena parte de los legisladores que propugnaban la sanción de la Ley y de las declaraciones de diversos miembros del Poder Ejecutivo Nacional, el propósito de revisar la relación Estado-empresas privatizadas constituía un paso imprescindible tendiente no sólo a eliminar determinados privilegios exclusivos de las mismas (como la **"dolarización"** e **"indexación"** de las tarifas) sino, también, a recomponer la distorsionada estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía[42].

En realidad, en el plano formal, de satisfacerse plenamente los criterios fijados en la Ley Nro. 25.561, los resultados de las renegociaciones dispuestas por la Administración Duhalde a poco de asumir la presidencia, deberían haberse constituido en la antítesis de lo acaecido en todas las precedentes[43] donde, sistemáticamente, se privilegió el mantener o incrementar, los beneficios extraordinarios de las empresas privatizadas, frente a la inseguridad jurídica y los derechos e intereses reales de la mayoría de los usuarios y consumidores de los servicios públicos.

En este sentido, cabe incorporar una primera reflexión que se vincula con el demorado inicio de la renegociación con las empresas privatizadas dispuesta por la mencionada norma. Se trata, tal vez, de una de las más trascendentes: la consideración de las relaciones de poder que terminarán por verse reflejadas en tales renegociaciones. El histórico poder de *lobbying* de las firmas involucradas y la recurrencia, desde el mismo día de promulgación de la Ley, a las tradicionales operaciones de prensa y la presión que han venido ejerciendo –casi a niveles inescrupulosos, según trascendidos periodísticos– las máximas autoridades de muchos de los países de origen de las privatizadas, plantean serios interrogantes en cuanto a las formas definitivas de resolución de las renegociaciones en curso.

Es más, la debilidad estatal frente al poder económico de las compañías prestatarias y sus cuadros de *lobbistas*, y esa displicencia gubernamental por encarar desde una posición sólida, que incorpore la revisión de los últimos diez años de privilegios, conspira contra los éxitos de las renegociaciones en curso. La presión de las empresas privatizadas se inscribe

[42] Al respecto, tres de los artículos de la nueva ley (el 8, el 9 y el 10) están directamente relacionados con ese intento de reconfigurar la relación Estado-empresas privatizadas, al tiempo que otros tres (el 4, el 6 y el 13) incorporan, indirectamente, bajo distintas formas, posibilidades ciertas de incidir sobre tales firmas y/o en los mercados en los que las mismas operan.

[43] Más aún, si se atiende a los criterios básicos (establecidos en la propia norma legal) sobre los que debería estructurarse tal renegociación. En ese sentido, la Ley dispone, explícitamente, que en las renegociaciones deberán considerarse "el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas".

en esa estrategia que, más allá de sus matices, involucra al conjunto de las mismas, en una suerte de chantaje frente a la nueva administración gubernamental[44].

Cabe destacar, asimismo, que buena parte de las empresas privatizadas no sólo se declararon en cesación de pagos frente a sus acreedores externos sino también amenazaron con declararse en convocatoria de acreedores, con abandonar el país, con recurrir a tribunales internacionales en el marco de los Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras firmados por la Argentina[45], sino que también le exigieron al gobierno:

- la suspensión y/o la reducción de los –poco exigentes y, en numerosos casos, incumplidos– compromisos de inversión y de expansión y universalización de los servicios, al igual que en lo relativo a los índices de calidad comprometidos contractualmente;:
- la condonación efectiva –en la generalidad de los casos, ya consumada en opacas renegociaciones, como aconteció con los concesionarios viales de las rutas nacionales a poco de hacerse cargo del servicio– del pago del canon a tributar por las empresas privadas concesionarias de activos públicos (como en el ámbito del correo postal, de los ferrocarriles de carga, y de los aeropuertos);
- la prórroga de los plazos de concesión (como ya sucediera con las concesiones viales de las rutas nacionales, de algunas de las redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires, de las líneas ferroviarias de pasajeros, etc.);
- el otorgamiento de un seguro de cambio para las deudas empresarias con el exterior o, en su defecto, que tal endeudamiento privado se integre a la renegoción integral de la deuda pública con los organismos multilaterales de crédito (con el intento de acceder a posibles "quitas" sobre el capital adeudado)[46]
- la traslación automática a las tarifas de los incrementos en los costos derivados de la maxidevaluación y/o la implementación de un tipo de cambio preferencial (bastante más reducido que el oficial –la aspiración de las firmas es el reconocimiento de la vieja

[44] Ello se articula claramente con las dramáticas condiciones macroeconómicas. Más aún en un contexto internacional donde las presiones de los organismos multilaterales de crédito resultan decisivas, tornándose muy poco propicias para ejercitar los principios mínimos de soberanía o autonomía nacional, en un contexto de resguardo pleno de los intereses de sus habitantes que, durante varios años, se han visto enfrentados a lo que cabría caracterizar como "saqueo" por parte, entre otros, de los diversos propietarios de las empresas privatizadas.

[45] Como en los casos de, entre otras, Metrogas (distribuidora de gas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires), Transener (monopolio en la transmisión de energía eléctrica en alta tensión), y Edelap (distribuidora de energía eléctrica en la Ciudad de La Plata y el Gran La Plata).

[46] Por ejemplo, los pasivos externos de Aguas Argentinas alcanzan casi los 700 millones de dólares –el 20% de esa deuda corresponde a créditos otorgados por la Corporación Financiera Internacional/Banco Mundial que, como tal, controla parte de las tenencias accionarias de la compañía–; los de Telecom Argentina (ya se declaró en *default*) y Telefónica de Argentina superan, en conjunto, los 5.500 millones de dólares; mientras que el endeudamiento externo global de las empresas que actúan en los sectores gasífero y eléctrico se ubican, en cada caso, en el orden de los 3.000 millones de dólares; al tiempo que el de los concesionarios viales de la red de accesos a Buenos Aires se ubica en torno de los 1.000 millones de dólares (Autopistas del Sol, la principal concesionaria de la red de acceso, también se declaró en *default*).

paridad convertible 1 dólar=1 peso–) para las importaciones de bienes de capital y/o de insumos (todas estas empresas tienen un muy elevado componente importado que, en buena medida, proviene de compañías vinculadas, sin control ni consideración oficial alguna sobre los –más que presuntos– precios de transferencia);

- la indexación de las tarifas en función de la evolución de los precios internos (que, bajo el actual esquema macroeconómico, están creciendo holgadamente por encima de sus similares de los EE.UU., por los cuales vinieron ajustando sus tarifas durante la Convertibilidad);
- la instrumentación de mecanismos de subsidio estatal a la, seguramente creciente, cartera de morosos de las empresas (como podría ser una tarifa de interés social pero financiada con recursos fiscales);
- la suspensión de los regímenes de sanciones por calidad del servicio y de todo otro tipo de penalidad que pueda recaer sobre las firmas;
- la recuperación plena de la ecuación de equilibrio a partir de enero de 2004 vía incrementos escalonados de las tarifas o subsidios directos por parte del Estado, compensatorios de los menores ingresos y beneficios empresarios derivados de lo que se renegocie para el período de emergencia (vigente, en principio, hasta fines de 2003); y
- la suspensión (en algunos casos, el diferimiento) del pago de todos los impuestos nacionales, provinciales y municipales (incluso del impuesto sobre la ganancia mínima presunta).

Sin duda, la demora oficial en la constitución de la Comisión de Renegociación de los Contratos se le fueron incorporando nuevos factores que, sumados a la celeridad del poder de presión de las empresas privatizadas, las autoridades gubernamentales de los países de origen de muchas de ellas –y/o participes importantes en los respectivos consorcios– y los propios organismos multilaterales –léase el Banco Mundial y el F.M.I.– coadyuvaron a erosionar, aún más, el escaso poder –cuando no, convicción real– de renegociación del nuevo gobierno. Ello involucra tanto el plano superestructural (como la renuncia del Ministro de Economía Remes Lenicov, del Coordinador de la Comisión de Renegociación y de buena parte de los responsables técnicos de la misma) como, en especial, em el estrictamente económico-social, los impactos de la liberalización del tipo de cambio y el ingreso a un proceso de maxidevaluación –con sus consiguientes efectos sobre los insumos importados de las empresas privatizadas y, fundamentalmente, sobre su capacidad de repago de sus muy elevados niveles de endeudamiento externo–, un incipiente proceso inflacionario local (argumento esgrimido por las empresas privatizadas, en términos de impacto sobre sus costos operativos) y, sobre todo, una manifiesta debilidad del propio poder político (no sólo, el gubernamental), cuestionado por cada vez más amplias capas de la sociedad. La asunción como Ministro de Economía del Lic. Lavagna, se inscribió, ya, en su relación con los comentarios precedentes, en un entorno muy debilitado, respecto a las presiones de las empresas privatizadas por mantener los privilegios acumulados durante la década precedente.

En ese marco, a poco de iniciarse el proceso de renegociación se han ido sucediendo diversas transgresiones a lo dispuesto por la Ley de Emergencia. En algunos casos (como el

de la hidrovía y el de los aeropuertos), al permitírsele la "dolarización" de las respectivas tarifas de peaje y tasas del tráfico internacional (82% y 75% del total de los ingresos, respectivamente); en otros, al disponerse que dos de las concesiones que revelan los incumplimientos más notorios y significativos en cuanto a, en especial, la no percepción estatal de los respectivos cánones (el correo postal y el sistema de aeropuertos), quedaran excluidas del mecanismo de renegociación derivándose su tratamiento a la Procuración del Tesoro. Por su parte, después de una serie de marchas y contramarchas oficiales, se concedieron aumentos en el ámbito de la energía eléctrica y el gas natural, asociados a los ajustes estacionales vinculados a los mayores costos de sus insumos básicos (fuel oil y gas en "boca de pozo"); al tiempo que se le otorgaron nuevos subsidios a los concesionarios del sistema ferroviario de transporte de pasajeros. En realidad en todos estos casos, se trató de disposiciones que, en última instancia, deberían haber emanado de la Comisión de Renegociación de los Contratos. En otras palabras, se han ido desplazando, de hecho, las atribuciones, funciones y misiones que le fueran conferidas a la misma, a partir de decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo Nacional.

Todo parecería indicar que, en contraposición con los anuncios de los primeros días de la Administración Duhalde, donde el tema de la desarticulación de los privilegios de las privatizadas aparecía como uno de los puntos centrales en las declaraciones de las más altas autoridades gubernamentales, nuevamente tienden a delinearse senderos de renegociación que tornan superflua sino irrelevante la acción de la Comisión de Renegociación, al tiempo que se tiende a ceder frente a las presiones y exigencias de las firmas privatizadas, de los organismos multilaterales de crédito (en particular, el F.M.I.), y de las propias autoridades gubernamentales de los países de origen de muchas de esas empresas.

Ello implicaría, como todo lo hace suponer, que el gobierno parece decidido a no hacer uso de una serie de instrumentos que deberían formar parte constitutiva de tales renegociaciones. Al respecto, y a simple título ilustrativo, bastaría con incorporar a la mesa de negociaciones una serie de temas y problemas que demandan una urgente revisión en el marco de la propia normativa vigente:

- la señalada ilegal indexación tarifaria según variaciones en los índices de precios de los Estados Unidos de la que no gozó ninguno de los restantes precios de la economía argentina y que les permitió a las empresas privatizadas apropiarse *ilegalmente* de una ingente masa de recursos;
- el hecho de que una proporción no despreciable del abultado endeudamiento externo de las empresas, y sus firmas vinculadas, no se canalizó hacia la inversión sino que se destinó al mercado financiero local aprovechando las diferencias existentes entre las tasas de interés vigentes a nivel internacional y sus contemporáneas en el plano local[47];

[47] Al respecto, cabe mencionar algunas de las consideraciones que surgen de un Informe elevado por el representante del Ministerio de Economía (Dr. Biagosch) al actual Ministro de Economía: "Fueron decisiones empresarias tomadas en el marco de la legislación entonces vigente y motivadas por las diferencias de tasas de interés o –en algunos casos– porque su propia casa matriz o sus vinculadas actuaban como entidades prestadoras o les eran ventajosos otros mercados de capitales... Así como los concesionarios no trasladan a los usuarios los efectos de sus decisiones empresarias correctas, no pueden solicitar ahora el traslado de los efectos de sus decisiones empresarias equivocadas".

- la política cambiaria (cuya modificación es, a juicio de las empresas privatizadas, una alteración en las "reglas de juego" que modificó radicalmente su situación económico-financiera) es un resorte más de las políticas públicas, en general, y de las macroeconómicas en particular que, como tales, son parte constitutiva de principios mínimos de soberanía nacional;
- una parte importante de las compras en el exterior de insumos y/o maquinarias y equipos de las privatizadas se vinculó con transacciones con empresas relacionadas societariamente (lo cual no sólo trajo aparejado el desmantelamiento del entramado local de proveedores, en el marco de una absoluta despreocupación oficial por hacer cumplir las leyes de "compre argentino" y de "contrate nacional", sino que también les permitió aplicar precios de transferencia mediante la sobrefacturación de sus importaciones intracorporativas);
- los incumplimientos en cuanto a la transferencia a tarifas de buena parte de las reducciones impositivas, "sacrificio fiscal" que terminó por engrosar sus muy elevadas tasas de rentabilidad; y
- la inobservancia de las metas de expansión o de universalización de los servicios que, naturalmente, afectó a los hogares y a las regiones del país de menores ingresos.

Sin duda, está en manos de la Administración Duhalde integrar, entre otros, estos elementos a la instancia renegociadora donde la protección de usuarios y consumidores debería asumir *el* papel protagónico, sumado al imprescindible enfrentamiento con los *lobbies* empresarios que emergen como uno de los beneficiarios fundamentales de la experiencia extrema del neoliberalismo argentino en materia de modalidades y características del programa de privatizaciones.

De todas maneras, la manifiesta debilidad político-institucional de la Administración Duhalde se ve reflejada, también, en el ámbito de la renegociación de los contratos y de la reconfiguración de la relación Estado-empresas privatizadas. Los criterios y la fortaleza que parecían desprenderse de buena parte de las disposiciones de la Ley de Emergencia se han ido desplazando frente a las presiones internas y externas en cuanto a la preservación de, por lo menos, buena parte de los privilegios de los que han venido gozando, al cabo de más de una década, las empresas privatizadas.

En el marco a las contravenciones de la ley señaladas precedentemente (algunas de ellas, ya cuestionadas por el poder judicial[48]) se le ha ido sucediendo una amplia gama de decisiones (ninguna de ellas sancionada bajo normas específicas) gubernamentales que, todo indicaría, tienden a posponer los aumentos tarifarios de forma de evitar su impacto sobre la inflación local. Con ello, se procuraría, a la vez, que la resolución definitiva del tema (por lo menos, en el plano tarifario) y, fundamentalmente, los costos políticos que la misma conllevaría sean asumidos por la futura gestión gubernamental (que, en principio, debería asumir a mediados del año próximo).

Así, prácticamente al margen de los avances de las distintas áreas de la Comisión de Renegociación de los Contratos[49], en las últimas semanas se ha optado por recurrir a

[48] Como un reciente fallo judicial que dispuso la "pesificación" de las tasas aeroportuarias.

[49] Por ejemplo, el dictamen elevado por el Coordinador del Area de Aguas y Saneamiento considera que basta

controvertidos mecanismos dilatorios sin mayor sustento en la propia normativa vigente (tanto la que emana de la Ley de Emergencia como de sus decretos reglametarios). En efecto, a título ilustrativo, basta señalar el requerimiento a las empresas privatizadas para que sean ellas mismas las que estimen los incrementos tarifarios necesarios para mantener la prestación del servicio (en respuesta a los mismos, las firmas han solicitado aumentos que varían entre el 24% y el 174%, sumado a nuevos y/o crecientes subsidios); distintas posiciones oficiales (aún en el ámbito del propio gabinete ministerial) sobre el carácter vinculante o no de las decisiones que, al respecto, termine por adoptar el Parlamento cuando se le remitan las propuestas que emanen del Ministerio de Economía; la convocatoria a Audiencias Públicas para el tratamiento de los aumentos tarifarios de los sectores o empresas involucrados.

El hecho que la propia Ley de Emergencia estableciera en su artículo 9 que los resultados de estas renegociaciones no deben afectar "la competitividad de la economía ni la distribución del ingreso" impone serias restricciones legales a la concesión de los aumentos tarifarios pretendidos en un contexto macroeconómico en el que a la persistente recesión se le adiciona el hecho que en el primer semestre el salario real ha decaído más de un 35%. Sin duda, incluso al margen de los costos políticos, el anunciado "tarifazo" implicaría la necesidad de derogar buena parte de la ley en la que, precisamente se enmarca el proceso de renegociación de los contratos.

De todas maneras, el incipiente (aunque creciente) deterioro de la calidad de los servicios, la casi generalizada expulsión de mano de obra por parte de las empresas privatizadas (otro factor de fuerte presión sobre la actual gestión gubernamental), a lo que se le suma la actitud del F.M.I. de incluir el incremento de las tarifas de los servicios públicos como una de las nuevas condicionalidad de la renegociación con el mismo, torna cada vez más dificultosa la posibilidad de continuar dilatando una decisión que, seguramente, no afectará mayormente a las empresas privatizadas en el cada vez más corto lapso de vigencia de la emergencia. Cabe reiterar, al respecto, uno de los recurrentes requerimientos de las empresas privatizadas, en el sentido de que a partir de enero de 2004, la nueva administración gubernamental deberá recomponer la ecuación económico-financiera original, de "equilibrio", vía incrementos escalonados de las tarifas o subsidios directos por parte del Estado, compensatorios de los menores ingresos y beneficios empresarios derivados de lo que se renegocie para el período de emergencia (que concluiría en diciembre de 2003).

Septiembre 2002

---

que la empresa concesionaria renegocie su deuda externa y deje de girar dividendos y otras transferencias a la casa matriz (por ejemplo, los asociados a *management fee* y por otros conceptos) para poder satisfacer plenamente sus compromisos de inversión sin incremento tarifario alguno.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M.: "El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia", FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001.
- Arza, C.: "El impacto social de las privatizaciones. El caso de los servicios públicos domiciliarios", FLACSO, Area de Economía y Tecnología, Documento de Trabajo Nro. 10 del Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina", marzo 2002.
- Azpiazu, D.: "El programa de privatizaciones. Desequilibrios macroeconómicos y concentración del poder económico", en Valle, H. y Minsburg, N. (comp.): "Argentina hoy: crisis del modelo", Ediciones Letra Buena, 1995.
- Azpiazu, D.; "Edesur, apagón y después", en Realidad Económica, Nro. 162, 1999.
- Azpiazu, D.: "Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?", en Realidad Económica, Nro. 164, 1999.
- Azpiazu, D.: "Las privatizaciones en la Argentina. La infraestructura vial: debilidades y discontinuidades normativas y regulatorias", junio 2002, mimeo.
- Azpiazu, D. (comp.); "Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente", FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2002.
- Azpiazu, D. (comp.), Gutman, G. y Vispo A.: "La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo", Grupo Editorial Norma, 1999.
- Azpiazu, D. y Basualdo, E.: "La siderurgia argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el Mercosur", IDEP/ATE, Cuaderno Nro. 33, 1995.
- Azpiazu, D. y Schorr, M.: "Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea", Instituto de Estudios y Formación de la Central de los Trabajadores Argentinos, 2001 (a).
- Azpiazu, D. y Schorr, M.: "Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital", FLACSO, Segunda Serie de Documentos de Informes de Investigación, Nro. 1, diciembre 2001 (b).
- Azpiazu, D. y otros: "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, 2002.
- Basualdo, E.: "Deuda externa y poder económico en la Argentina, Nueva América, 1987.
- .Basualdo, E.: "Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política", FLACSO/Página 12/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2000.
- Basualdo, E.: "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", FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001 (a).

- Basualdo, E.: "Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina", FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001 (b).
- Basualdo, E.: "Las privatizaciones en la valorización financiera de los grupos económicos", en Revista Enoikos, Año VIII, Nro. 17, 2000.
- Basualdo, E. y Kulfas, M.: "Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina", en Realidad Económica, Nro. 173, 2000.
- Biagosch, A.: "Informe final de evaluación del proceso de renegociación de los contratos y del desempeño de la Comisión", elevado al Ministro de Economía de la Nación el 29/05/2002.
- Felder, R. y López, A.: "La regulación estatal. ¿Servicio público o fallas de mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación", en Realidad Económica, Nro. 163, 1999.
- Felder, R., López, A. y Thwaites Rey, M.: "La regulación de los servicios públicos. Acerca de los déficits de la experiencia argentina", en Informe de Coyuntura, Centro de Estudios Bonaerenses, Año 8, Nro. 79, 1999.
- Gerchunoff, P. (edit.): "Las Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa", Instituto Torcuato Di Tella, 1992.
- Vickers, J. y Yarrow, G.: "Un análisis económico de la privatización", Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Vispo, A.: "Los Entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes a un necesario debate en la Argentina de fin de siglo", FLACSO/Grupo Editorial Norma, 1999.
- Walters, A.: "La Privatización en el Reino Unido", en AA.VV.: "Privatización. Experiencias mundiales", Ediciones Cronista Comercial, 1988.