

Basualdo, Eduardo M. **El proceso de privatización en la Argentina: la renegociación con las empresas privatizadas: revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias.** *En publicación: El proceso de privatización en la Argentina: la renegociación con las empresas privatizadas: revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias.* Eduardo M. Basualdo. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. Area de Economía y Tecnología. 2002.

Disponible en la World Wide Web:

http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no6_ProcesoPrivatizacionArgentina.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



Area de Economía y Tecnología

Ayacucho 551 - (C1026AAC) – Buenos Aires – Argentina - Tel: (54-11) 4375-2435 Fax: (54-11) 4375-1373 - email: econo@flacso.org.ar

EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN EN LA ARGENTINA
LA RENEGOCIACIÓN CON LAS EMPRESAS PRIVATIZADAS. REVISIÓN CONTRACTUAL Y
SUPRESIÓN DE PRIVILEGIOS Y DE RENTAS EXTRAORDINARIAS*

Area de Economía y Tecnología de la FLACSO, Sede Argentina

Abril 2002

* Publicado por Universidad Nacional de Quilmes / IDEP/ Página 12: Basualdo, E.M., Azpiazu, D. y otros; **El proceso de privatización en Argentina**, Universidad Nacional de Quilmes / IDEP/ Página 12, Buenos Aires, abril 2002.

**EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN EN LA ARGENTINA
LA RENEGOCIACIÓN CON LAS EMPRESAS PRIVATIZADAS.
REVISIÓN CONTRACTUAL Y SUPRESIÓN DE PRIVILEGIOS Y DE RENTAS
EXTRAORDINARIAS**

Area de Economía y Tecnología de la FLACSO, Sede Argentina

El marco histórico: del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 a los estallidos hiperinflacionarios de 1989 y 1990.....	6
La importancia estratégica del programa privatizador	9
La primacía del “tiempo político” y la premura privatizadora	11
La centralidad de las privatizaciones en la conformación de la “comunidad de negocios”	12
Las privatizaciones y la profundización de la concentración del capital.....	13
Principales singularidades del programa privatizador	18
Los impactos de las privatizaciones sobre la formación de capital, el déficit fiscal y los desequilibrios externos.....	20
La importancia del “trabajo sucio” realizado por el gobierno argentino antes de la transferencia de los activos públicos al capital concentrado interno.....	23
El comportamiento de las tarifas y su impacto sobre la estructura de precios relativos de la economía argentina	25
Los principales factores explicativos del comportamiento de los precios: “debilidades” normativas e “indexación flexible” de las tarifas.....	28
El desempeño de las firmas prestatarias y las singularidades del capitalismo argentino en los años noventa: ganancias extraordinarias y nulo riesgo empresario	34
La comparación internacional de las ganancias de las privatizadas.....	38
Ganancias extraordinarias y recuperación de la inversión	39
Bibliografía utilizada	41

▪ **Presentación***

El demorado inicio de la renegociación con las empresas privatizadas dispuesta por la reciente Ley Nro. 25.561 (de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”) remite a una serie de reflexiones que, seguramente, según sea la forma de resolución de las mismas, permitiría revertir una de las mayores inequidades –económico-sociales– instauradas bajo la Administración Menem, y mantenidas durante el gobierno de la Alianza.

En primer lugar, y como antecedente esencial para interpretar la trascendencia del tema, cabe resaltar que las empresas privatizadas han venido gozando de una multiplicidad de privilegios, desconocidos para los restantes agentes económicos que operan en el país. Se trata de, entre otros, el de contar con reservas de mercados mono u oligopólicos, una manifiesta “debilidad” regulatoria (plenamente funcional a sus intereses), la dolarización de las tarifas sujetas, a la vez, a ajustes –alzas– sistemáticos asociados –ilegalmente, atento a las prohibiciones explícitas de la propia Ley de Convertibilidad– a la evolución de índices de precios estadounidenses, en un marco de deflación de precios y, fundamentalmente, salarios domésticos. Al respecto, cabe señalar que sólo considerando esta *ilegal* (como se desprende de diversos fallos judiciales, así como también lo considera la propia Procuración del Tesoro) actualización tarifaria, las empresas privatizadas se han apropiado de beneficios extraordinarios que han superado, hasta fines de 2000, los 9.000 millones de dólares.

De allí que no resulte casual que durante la década de los años noventa, la rentabilidad media del conjunto de las empresas privatizadas fuera entre siete u ocho veces superior a las de, incluso, el resto de las mayores firmas del país. Sin duda, tal asimetría de comportamiento –entre las privilegiadas empresas privatizadas y el resto de las firmas locales–, sumada a la sistematicidad y homogeneidad del fenómeno, sólo puede ser atribuible a los muy disímiles contextos operativos en que ambos subconjuntos de empresas han debido operar durante el decenio pasado. Ello resulta particularmente notorio si se lo confronta, en especial, con el que ha venido enmarcando el desempeño de los sectores productores de bienes transables (acelerada apertura, omisiones en materia de legislación y regulación *antidumping*, contracción del mercado, elevadísimos costos financieros locales e imposibilidad de acceso al crédito internacional, etc.).

En ese marco se inscribe una primera reflexión en torno a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Emergencia, por el que se elimina la dolarización de las tarifas –y el consiguiente seguro de cambio del que gozaban las empresas privatizadas– así como también la indexación periódica de las mismas. En efecto, la Ley dispone que “quedan sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio. Los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas, quedan establecidos en pesos a la relación de cambio un peso = un dólar estadounidense”.

Esta supresión de los privilegios privativos de tales empresas se ve reforzada, incluso, al reformarse el texto del art. 10 de la Ley de Convertibilidad (por el artículo 4 de la Nro. 25.561), donde se reafirma (en consonancia con diversos fallos judiciales) que la prohibición de indexar precios y tarifas rige desde el primero de abril de 1991. El nuevo texto del artículo 10 de la Ley de Convertibilidad queda así redactado: “*Mantiénense derogadas, con efecto a partir del 1° de abril de 1991, 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*” (cursivas propias). Ello parecería viabilizar, incluso, la revisión de todos aquellos ajustes tarifarios que, vía decretos y resoluciones de dudosa juridicidad, han conllevado rentas extraordinarias para las empresas privadas que se hicieron cargo de los servicios públicos. Se trata, sin duda, de uno de los elementos esenciales de la Ley de Emergencia que, si la Administración Duhalde se propone instalarlo en la

* Por Daniel Azpiazu. Área de Economía y Tecnología de la FLACSO y Director del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO/Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica/CONICET.

mesa de negociación, debería dar lugar a una revisión integral –a la baja, por el resarcimiento implícito que conllevaría– de las actuales –y por demás elevadas– tarifas de los servicios públicos privatizados.

Una segunda reflexión remite a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Nro. 25.561, donde queda planteada la renegociación de los contratos con tales empresas. Si bien uno de los rasgos distintivos de las privatizaciones argentinas ha sido la recurrente –y, por demás opaca– renegociación de los contratos (en general, vinculadas a ajustes tarifarios, condonación de incumplimientos en materia de inversión, concesión de nuevos privilegios, etc.), en este caso se incorpora, como hecho novedoso, la fijación de ciertos criterios básicos sobre los que deberán estructurarse tales renegociaciones, que en poco o nada se asemejan a los que han venido sustentando las anteriores “readecuaciones” de diversas cláusulas contractuales. En ese sentido, la Ley dispone que en las renegociaciones deberá 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”.

El contemplar los efectos de las tarifas sobre la competitividad y la distribución del ingreso –sin duda, los más perniciosos acumulados durante los años noventa como resultado de las modalidades de las privatizaciones e, incluso, de las posteriores renegociaciones–, los más que insatisfactorios grados de cumplimiento en materia de calidad y compromisos de inversión, la protección de los intereses de los usuarios y la preocupación por la universalización de los servicios, así como por la seguridad –en realidad, en muchos casos, ha venido primando la inseguridad, en diversos campos– en la prestación de los servicios, emergen como fenómenos novedosos y más que legítimos en cuanto a la protección de la sociedad en su conjunto frente a la precedente permisividad –y/o captura– oficial ante las empresas privatizadas.

Por otra parte, y es de esperar que así sea, contraponiéndose a las recurrentes renegociaciones contractuales previas que, sistemáticamente, han tendido a preservar –cuando no, a acrecentar– los beneficios de privilegio de las empresas privatizadas, la consideración de la rentabilidad de las mismas debería atender, pura y exclusivamente, a convertir la prestación de servicios públicos en una actividad económica que conlleve, como las restantes, los consiguientes riesgos empresarios, sin que ello suponga –como sucediera durante los noventa– la concesión de garantías –incluso, formalizadas bajo la usual recurrencia a la “necesidad” de mantener inalterada la ecuación económico-financiera de las empresas–. Es más, la consideración de las tasas de rentabilidad de las empresas privatizadas debería constituirse en un elemento constitutivo decisivo al momento de concretarse las revisiones tarifarias periódicas que, en el atípico ejemplo privatizador local, sólo están contempladas en algunos de los servicios privatizados. Asimismo, por las propias características de muchos de esos servicios –mono u oligopólicos, baja elasticidad de la demanda, etc.–, la justicia y razonabilidad de las tarifas –y de los beneficios que las mismas llevan aparejadas– remitiría, seguramente, como lo demuestra la experiencia internacional, a tasas de ganancia inferiores a las predominantes en la mayor parte de los restantes sectores de la economía.

En realidad, de satisfacerse plenamente los criterios fijados en la Ley Nro. 25.561, los resultados de las renegociaciones a iniciarse deberían constituirse en la antítesis de lo acaecido en las precedentes donde, sistemáticamente, se privilegió el mantener o, incluso incrementar, los beneficios extraordinarios de las empresas privatizadas, frente a la inseguridad jurídica –y los intereses reales– de los usuarios y consumidores de los servicios privatizados. Sin embargo, cabe incorporar una tercer reflexión, y tal vez la más trascendente: la consideración de las relaciones de poder que terminarán por verse reflejadas en tales renegociaciones. El histórico poder de *lobbying* de las empresas involucradas, la sistemática recurrencia –desde el mismo día de promulgación de la Ley– a las tradicionales operaciones de prensa –hasta amenazantes– y, fundamentalmente, la presión que han venido ejerciendo –casi a niveles inescrupulosos, según trascendidos periodísticos– las máximas autoridades nacionales de muchos de los países de origen de empresas privatizadas, plantean importantes interrogantes en cuanto a las formas definitivas de resolución de las renegociaciones en curso.

Más aún en un contexto internacional que resulta muy poco propicio para el país (donde las presiones de los organismos multilaterales de crédito resultan decisivas), para ejercitar los principios mínimos de soberanía o autonomía nacional, en un marco de resguardo pleno de los intereses de sus habitantes que, durante ya varios largos años, se han visto enfrentados a lo que cabría caracterizar como “saqueo” por parte de las empresas privatizadas.

Es más, el demorado inicio de las renegociaciones previstas en la Ley de Emergencia parecería haber operado a favor de las empresas privatizadas que han desplegado una muy activa campaña en torno a reclamos o cuasi-exigencias que tienden a inscribirse en la preservación de sus exorbitantes rentas de privilegio.

A título ilustrativo, basta con resaltar algunos de esos condicionantes (enmarcados, en muchos casos, en la “amenaza” de declararse en convocatoria de acreedores o de abandonar el país) donde, naturalmente, no se incorpora mención alguna a, por ejemplo, la licuación de sus pasivos con el sistema financiero local (entre los 50 mayores deudores que recientemente vieron licuados sus pasivos, pueden reconocerse 25 empresas privatizadas que, por ese medio, obtuvieron un beneficio –2.000 millones de pesos– equivalente al de las ganancias internalizadas por las mismas en el año 2000):

- 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 con respecto a los índices de calidad comprometidos contractualmente;
- la prórroga de los plazos de concesión;
- el otorgamiento de un seguro de cambio para las deudas empresarias con el exterior (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 Aguas Argentinas–, los de Telecom Argentina y Telefónica de Argentina superan, en conjunto, los 6.000 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);
- 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 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, seguramente crecerán holgadamente por encima de sus similares de los EE.UU., por los cuales vinieron ajustando sus tarifas hasta la reciente sanción de la Ley Nro. 25.2561); y
- la instrumentación de mecanismos de subsidio estatal a la creciente cartera de morosos de las empresas (como podría ser una tarifa de interés social pero costada con recursos fiscales).

¿Cederá el gobierno también a estas “sugerencias” de las firmas privatizadas, tal como lo hizo con la –innecesaria– licuación de sus pasivos con el sistema financiero local? ¿O apuntará, por primera vez después de una larga década neoconservadora, a desarticular tales privilegios y, por esa vía, a garantizar la “seguridad jurídica” –y a favorecer los intereses– de los usuarios y consumidores? Esto último, a partir de, por ejemplo incorporar en la mesa de negociaciones una serie de temas y problemas que demandan una urgente revisión en el marco de la normativa vigente:

- la señalada ilegal indexación tarifaria según variaciones en los índices de precios de los Estados Unidos – una maniobra elusoria de la Ley de Convertibilidad, tal como lo reconocen diversos fallos judiciales e, incluso, el artículo 4 de la Ley Nro. 25.561, de la que no gozó ninguno de los restantes precios de la economía argentina, en especial, los salarios–;
- una proporción no despreciable del abultado endeudamiento externo de las empresas (en muchos casos, con firmas vinculadas) no se canalizó hacia la inversión sino que se destinó al mercado financiero local aprovechando las diferencias existentes en las tasas de interés vigentes a nivel internacional y en el plano local;
- 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 conllevó la recurrencia a precios de transferencia y a la sobrefacturación de sus importaciones intracorporativas);
- los incumplimientos en cuanto a la transferencia a tarifas (tal como lo dispone la normativa) de buena parte de las reducciones impositivas, “sacrificio fiscal” que terminó por engrosar sus muy elevadas tasas de rentabilidad; y
- el no cumplimiento 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 incorporar estos elementos –y algunos más, de similares características– en la “mesa de negociación” y cumplimentar, así, con los enunciados de la Ley Nro. 25.561, donde la protección de usuarios y consumidores debe asumir *el* papel protagónico, sumado al imprescindible enfrentamiento frente a los *lobbies* empresarios que emergen como uno de los beneficiarios fundamentales de la experiencia extrema del neoliberalismo argentino.

Es en este último marco donde se inscriben los objetivos perseguidos por este trabajo del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, que parte del reconocimiento previo de considerar al programa privatizador instrumentado bajo la Administración Menem como uno de los ejes centrales y determinantes en la profundización de un patrón de acumulación crecientemente concentrador en lo económico y excluyente en lo social. Las principales modalidades que adoptó dicho proceso tendieron a conformar –y/o preservar– ámbitos privilegiados de acumulación y reproducción del capital, caracterizados por un nulo riesgo empresario, y ganancias extraordinarias (de las más altas a nivel local e, incluso, en el plano internacional) que fueron internalizadas por un núcleo muy reducido –aunque sumamente poderoso en términos económicos, políticos y sociales– de grandes grupos empresarios de origen nacional y extranjero. Es, sin duda, en ese marco, en el que deberían ser encaradas las actuales renegociaciones con el conjunto de las empresas privatizadas.

El objetivo central de este trabajo, que sintetiza diferentes trabajos del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO (todos concluidos antes de que se iniciara la actual ronda de renegociación contractual entre el gobierno y las privatizadas), es el de aportar una caracterización del proceso privatizador, haciendo especial hincapié no sólo en sus principales aspectos y sus impactos de mayor significación, sino también en su centralidad en la profundización de la política de desguace del Estado y de la sociedad argentinas que los sectores dominantes han venido aplicando con particular intensidad desde mediados de los años setenta, así como de la “revancha clasista” resultante de la misma. Para ello, se ha escogido una estrategia de exposición que prioriza el análisis de diversos rasgos distintivos del programa desestatizador desarrollado en el país durante los años noventa, enfatizando algunas de las peculiaridades que los mismos asumieron en los distintos sectores privatizados.

• **El marco histórico: del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 a los estallidos hiperinflacionarios de 1989 y 1990**

A poco de asumir el gobierno, mediante la sanción de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, el Dr. Menem encaró una muy abarcativa y acelerada política de privatización de empresas públicas. Es evidente que una transformación de semejante envergadura (que se encuadró en un programa global de reformas estructurales de inspiración neoconservadora, que pivotaba no sólo sobre la transferencia de las principales firmas estatales y de la privatización de áreas que tradicionalmente habían estado en manos del Estado, sino también sobre la desregulación de una amplia gama de mercados, la apertura –asimétrica– de la economía a las corrientes internacionales de bienes y capitales, y la “flexibilización” –en rigor, la precarización– de las condiciones laborales) no podía dejar de producir un impacto significativo en el perfil y la estructura de la economía argentina y en su posible sendero evolutivo. Antes de considerar estos efectos, cabe caracterizar muy someramente el contexto social, político y económico en el que se enmarcó dicho proceso (Abeles, 1999; Azpiazu, 1995; Azpiazu y Nochteff, 1998; Basualdo, 1994; y Verbitsky, 1990).

Ello permitirá apreciar las numerosas “líneas de continuidad” que se perciben entre la política –no sólo económica– de la última dictadura militar y la instrumentada por el gobierno del Partido Justicialista en la década de los noventa y el de la Alianza. En especial, en lo que respecta al principal objetivo estratégico de dichas administraciones gubernamentales: el fortalecimiento económico, político y social del bloque dominante que se conformó durante el período dictatorial y se afianzó en el transcurso de la gestión de gobierno del Dr. Alfonsín. Ello, en paralelo a la profundización de un modelo de acumulación cuyos denominadores comunes son la desindustrialización ligada a la crisis de las pequeñas y medianas empresas, el predominio de la valorización del capital, la centralización del capital, la concentración de la producción¹ y el ingreso, la desocupación y la precarización de las condiciones laborales de los trabajadores, y la exclusión de un número creciente de individuos.

En abril de 1988, cuando el gobierno radical suspendió el pago de los servicios (y del capital) de la deuda externa pública, se puso de manifiesto la lucha de intereses que existía en el interior de los sectores de poder económico (los grupos económicos locales y los conglomerados extranjeros radicados en el país, por un lado, y los acreedores externos, por otro). Lo que se expresa en dicha moratoria (o *default*) es la imposibilidad del Estado argentino de seguir cumpliendo con el pago de los servicios de la deuda externa y, al mismo tiempo, continuar subsidiando al capital concentrado interno (entre otras formas, a partir de la estatización de la deuda externa del sector privado, la licuación de pasivos internos, la promoción industrial, o los sobrepagos en las compras del Estado) mediante una considerable exacción de ingresos a los sectores populares (Azpiazu, 1991; Azpiazu y Basualdo, 1990; Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986; y Basualdo, 1987 y 1992).

El origen de lo que, a partir de 1988, comienza a perfilarse como la fuente de la crisis hiperinflacionaria que se desataría un año después, y que pondría fin al primer gobierno de la restauración democrática, remite, en realidad, a la reestructuración social y económica impuesta por la última dictadura militar (1976-1983). En este sentido, cabe destacar que la profunda derrota experimentada por los sectores populares a partir del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 dio lugar al desarrollo de un nuevo régimen

¹ El concepto de concentración económica remite al peso relativo que tienen las mayores firmas de un sector de actividad en el conjunto de la producción del mismo. La centralización del capital, por su parte, se vincula con aquellos procesos por los cuales un núcleo determinado de empresas y/o conglomerados económicos acrecienta su control sobre los medios de producción que dispone una economía, a partir de la expansión de su presencia en uno o múltiples mercados sobre la base de una reasignación del *stock* de capital existente (compra de firmas, fusiones y/o asociaciones empresarias, quiebras, etc.). Asimismo, se entiende por valorización financiera a la colocación de excedente (por parte de las grandes firmas) en diversos activos financieros (títulos, bonos, depósitos, etc.) en el mercado interno e internacional, de forma de capitalizar las diferencias existentes entre las tasas de interés vigentes en el mercado local y a nivel internacional.

de acumulación que no sólo supuso una redefinición radical –y, en muchos aspectos, de muy difícil reversión– de la relación entre el capital y el trabajo, sino también una considerable reestructuración dentro de la propia esfera del capital.

En efecto, dentro del sector empresario, las pequeñas y medianas firmas, así como algunas de gran tamaño, resultaron afectadas por la orientación adoptada por la política económica de Martínez de Hoz, al tiempo que una parte importante de empresas oligopólicas (propiedad, en su mayoría, de grandes grupos económicos), acentuó su participación y control sobre distintos sectores de actividad (tanto por su fortalecimiento en aquellos mercados en los que ya participaban, como por su ingreso a nuevas áreas –la mayoría de las cuales resultó favorecida por diversas modalidades de promoción y/o resguardo por parte del Estado–).

En otras palabras, el proceso de reestructuración económico-social que tuvo lugar en el país durante el gobierno militar supuso un doble proceso de transferencia de ingresos: desde el trabajo hacia el capital y, dentro de éste, desde las pequeñas y medianas empresas hacia las de mayor tamaño (en especial, hacia aquellas que eran propiedad de los integrantes del nuevo bloque de poder económico). Esta nueva fisonomía de la elite dominante argentina se vio parcialmente modificada a principios de los años ochenta, cuando, a partir de la “crisis de la deuda externa”, que dio origen a lo que posteriormente se denominó la “década perdida”, los acreedores externos irrumpen como otro de los decisivos factores de poder en el país.

¿Por qué enfatizar este aspecto del impacto de la política económica de la dictadura militar? Debido a que es sobre el legado estructural que supusieron la derrota del campo popular y la reconfiguración en el interior de la clase dominante, que se irá asentando una nueva dinámica de comportamiento social y económico –íntimamente relacionada con el papel del sector público– que, hacia finales de la década de los ochenta, desembocaría en la llamada “quiebra del Estado”. Más aún cuando fue dicha crisis del sector público (cuya expresión sintomática se manifiesta, indudablemente, en el estallido hiperinflacionario de 1989) la que, finalmente, allanaría el camino de las transformaciones estructurales implementadas en los años noventa, dentro de las cuales las privatizaciones ocuparían un papel decisivo. Por ello es que vale la pena analizar con cierto detenimiento aquellos aspectos que caracterizaron al desempeño de los sectores dominantes durante los años ochenta y que, en su articulación con el rol del Estado, dieron lugar a la debacle económico-social que hoy padece buena parte de la sociedad argentina.

Como resultado de la política económica del período 1976-1983 emergen, en medio de un proceso de desindustrialización y de creciente auge financiero en la economía argentina, un reducido número de grupos económicos, empresas extranjeras y bancos acreedores, que van concentrando una porción creciente del ingreso nacional. Ello trajo aparejado un poder de veto decisivo en el campo de las políticas económicas, que tendería a condicionar sobremanera el rumbo del proceso económico, político y social del país hasta la actualidad.

La reconquista de la democracia (1983) no alteró la centralidad del Estado como instrumento de apropiación y reasignación del excedente por parte de las fracciones más concentradas del poder económico. En rigor, se trata de la emergencia de un *nuevo Estado*; proceso caracterizado por el hecho de que el endeudamiento externo y la estatización de la deuda externa privada, la reforma financiera y la licuación de la deuda interna, los regímenes de promoción industrial –que facilitaron al capital concentrado la instalación de nuevas plantas fabriles con cuantiosos subsidios estatales–, y los abultados sobrepagos pagados por el Estado y las empresas públicas a sus proveedores, constituyen los principales mecanismos a través de los cuales este reducido núcleo de empresas oligopólicas tendió a consolidar su poderío económico y a condicionar de allí en más el desarrollo económico y social de la Argentina en su conjunto, así como a reducir de manera sustancial y creciente los grados de “autonomía relativa” del sistema político (Basualdo, 2001).

No obstante, más allá de esta creciente concentración de poder económico, el proceso de reestructuración económica y social propiciado por la dictadura no estaría exento de contradicciones entre los propios sectores beneficiados. Ello es lo que comienza a tornarse evidente en abril de 1988, pocos meses antes del lanzamiento del “Plan Primavera”, en la medida en que los ingresos de este *nuevo Estado* no resultan suficientes para garantizar las crecientes transferencias de recursos desde el fisco hacia los grupos económicos, y para cumplir, al mismo tiempo, con el pago de los intereses de la deuda a los acreedores externos.

A los efectos de comprender en toda su intensidad este proceso, cabe destacar que entre 1981 y 1989, se remitieron al exterior, en concepto de intereses de la deuda externa, aproximadamente 27.000 millones de dólares (monto que representa el 4,3% del PBI global de ese período), mientras que el capital concentrado interno (es decir, los principales grupos económicos locales y extranjeros del país) fue beneficiario de transferencias cuya magnitud superó los 67.000 millones de dólares (equivalentes a casi el 10% del PBI total), es decir, más del doble de lo obtenido por la banca acreedora. Todo ello fue posible gracias a la implementación de diversas medidas de política que determinaron una drástica contracción en la participación de los asalariados en el ingreso nacional: los trabajadores dejaron de percibir una cifra (cercana a los 80.000 millones de dólares) equivalente al 12,6% del PBI del período².

Entre las transferencias al capital concentrado interno se computan: los subsidios al sector financiero por la quiebra de distintas entidades; el costo fiscal de los diversos regímenes de promoción industrial; los subsidios a las exportaciones industriales; la licuación de la deuda interna que pusiera en marcha en 1982 el Dr. Cavallo, durante su gestión al frente del Banco Central de la República Argentina; la estatización de la deuda externa privada mediante la instrumentación de los seguros de cambio; y los subsidios implícitos en los primeros regímenes de capitalización de deuda externa, instrumentados a partir de 1985. No puede dejar de remarcarse, a ese respecto, el hecho de que los montos consignados conforman una estimación *de mínima*, al no contemplar uno de los principales mecanismos por medio de los cuales se canalizaron recursos fiscales hacia las fracciones más concentradas del capital local, a saber: los sobrepagos en las compras del Estado y sus empresas, mecanismo de transferencia de recursos públicos hacia el poder económico local que se consolida, como una constante, a partir de la última dictadura militar.

Dentro de las grandes compañías beneficiadas por los cuantiosos sobrepagos pagados por el Estado y sus empresas al adquirir bienes y servicios se encontraban, principalmente, las firmas controladas por los grupos económicos nacionales más importantes del país como, por ejemplo, Astra, Macri, Pérez Companc y Soldati, o aquellas vinculadas a algunos conglomerados extranjeros, como es el caso del *holding* Techint, miembros prominentes de lo que daría en llamarse la “patria contratista”. La alusión a estos grupos empresarios no es casual, ya que, como se analiza posteriormente, fueron los principales beneficiarios del proceso de privatización encarado bajo la gestión gubernamental del Dr. Menem. Además, por el hecho de que algunas de las empresas de estos conglomerados empresarios, proveedoras del Estado y/o de las empresas públicas, serían, en una proporción no despreciable, responsables del creciente desfinanciamiento que aquejaría a las firmas de servicios públicos durante la década de los ochenta, deterioro que sería utilizado por el *establishment* —es decir, por estos mismos capitales y/o por sus cuadros de intelectuales orgánicos— como uno de los argumentos centrales en favor de su privatización.

De lo anterior se desprende que la situación de los acreedores externos a fines del decenio de los ochenta era paradójica: es indudable que a través de los organismos internacionales de crédito determinaban las características globales que debía asumir la política económica, pero sus condiciones específicas (es decir, la forma en que las distintas medidas “recomendadas” eran procesadas —en un proceso de realimentación conjunta— y, finalmente, puestas en práctica a nivel doméstico) estaban definidas por el capital concentrado

² Esa disminución de los asalariados en el producto bruto interno surge de comparar la participación promedio de este sector social en el ingreso nacional en el período 1970-1975 con respecto a la correspondiente a la etapa 1981-1989 (Basualdo, 2000b).

interno a través del Estado. Sin duda, esto último fue lo que trajo como consecuencia que los acreedores externos fuesen relativamente “marginados” de la acentuada redistribución del excedente registrada en los años ochenta.

De allí que, si con la interrupción de los pagos al exterior que se produce en 1988 –lo que supuso anteponer, una vez más, los intereses del capital concentrado interno a los de los acreedores externos– se inició el proceso que desembocaría en la explosión hiperinflacionaria del segundo trimestre de 1989, no resulte llamativo que el ataque especulativo contra la moneda local (la “corrida cambiaria” iniciada los primeros días del mes de febrero de ese año) fuera desencadenado por algunos de los bancos extranjeros radicados en el país (Lozano y Feletti, 1991).

Es por este motivo que suele atribuirse la responsabilidad de la hiperinflación a la banca acreedora extranjera. Pero este tipo de interpretaciones, donde la coyuntura –el llamado “golpe de mercado”– tiende a ocupar el centro de la escena socio-económica, resulta insuficiente o parcial. En realidad, bajo la perspectiva expuesta precedentemente, la crisis hiperinflacionaria de 1989 reconoce sus raíces en el patrón de acumulación capitalista y la profunda reestructuración social resultantes de la política económica implementada bajo el gobierno militar.

Si bien no se pretende reconstruir minuciosamente los procesos sociales, económicos y políticos que culminaron en los estallidos hiperinflacionarios de fines de los ochenta y principios de los noventa, resulta importante enfatizar el hecho de que en la raíz de dicha crisis se encuentra la puja distributiva por la apropiación del excedente entre, por un lado, los conglomerados nacionales y extranjeros que operan en el país y, por el otro, los acreedores externos, dado que en la Argentina, los sectores dominantes han difundido, y el sistema político y buena parte de la “comunidad académica” han convalidado, la idea que atribuye la responsabilidad de la crisis al supuesto Estado de Bienestar que, con sus variantes, habría estado vigente desde 1945, y no a los actores sociales que determinaron su comportamiento (es decir, al Estado y no al *nuevo tipo de Estado* que se había conformado desde mediados de los años setenta).

Naturalmente, en estas condiciones, percibir la crisis como el fin del Estado “populista” supone una clara maniobra ideológica destinada a legitimar la reestructuración que impulsaron las fracciones sociales dominantes en la década de los noventa. En otras palabras, el tipo de lectura que se logró imponer sobre las causas de la crisis es lo que determinó las formas en que se buscó salir de la misma. Así, si el Estado era el responsable prácticamente exclusivo de todos los problemas que aquejaban a la Argentina a fines de los ochenta (inflación elevada, déficit fiscal, alto endeudamiento externo, deficiente prestación de servicios y provisión de bienes, etc.), era obvio que la resolución de los mismos pasaba, siempre desde la óptica de los sectores de poder y sus cuadros orgánicos, por la “Reforma del Estado”.

- ***La importancia estratégica del programa privatizador***

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

De esta manera, 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 –y explosivo (para la mayoría de la sociedad argentina)– al que había conducido la pugna por

el excedente entre los distintos componentes del “gran capital” durante los ochenta, podría devenir en un círculo “virtuoso” de asociación y convergencia, al margen –como era previsible, y luego se constataría– de las necesidades de los sectores populares.

En realidad, el programa de privatizaciones constituiría una prenda de paz por “partida doble”. Por un lado, permitiría saldar de forma “superadora” el conflicto existente entre las fracciones predominantes del capital (interno y externo). Por otro, como consecuencia de lo anterior, permitiría al gobierno del Dr. Menem contar con un sólido apoyo político, sobre el cual sustentaría su consolidación en el poder³. En otras palabras, las privatizaciones darían lugar a una conciliación tanto entre actores internos y externos como entre éstos (tomados conjuntamente) y la nueva administración gubernamental. Esta convergencia de intereses constituiría el trasfondo socio-político –o, en otros términos, la *condición de posibilidad* desde un punto de vista “extra-económico”– del vasto programa de reformas estructurales instrumentado por la Administración Menem, así como de la estabilización general de precios y el crecimiento económico posteriores a la implementación del Plan de Convertibilidad (Nochteff, 1996 y 1999).

Los primeros intentos de privatización en la Argentina que, en realidad, no superaron el plano discursivo, se remontan a los planes económicos de la última dictadura militar: durante la gestión de Martínez de Hoz se planteó la necesidad de privatizar algunas empresas públicas. Sin embargo, en ese período no sólo no se privatizó ninguna compañía estatal sino que, por el contrario, al concluir el proceso militar, el Estado había tenido que absorber (a través del Banco Central) un número importante de firmas privadas que habían quebrado con la profunda crisis iniciada en 1981.

En realidad, fue durante el gobierno radical –más precisamente, cuando Rodolfo Terragno toma a su cargo el Ministerio de Obras Públicas– cuando se manifestaron los primeros ensayos de privatizar algunas de las principales empresas públicas (en particular, Aerolíneas Argentinas y ENTel). Tales proyectos fueron bloqueados por la actitud parlamentaria de los legisladores del justicialismo que cuestionaron las privatizaciones propuestas, contando con un fuerte apoyo de los sindicatos y de los proveedores del Estado (la llamada “patria contratista”, que, posteriormente, pasaría a integrar los consorcios adjudicatarios de los distintos procesos de privatización).

Sin embargo, a poco de asumir la administración menemista, a mediados de 1989 (en plena crisis hiperinflacionaria), ese mismo partido elevó al Congreso y logró la aprobación legislativa –prácticamente, sin oposición alguna (dado el “pacto de transición” establecido entre Menem y el renunciante Alfonsín)– de un muy ambicioso programa de privatizaciones, mucho más radical, difundido y acelerado que el que había cuestionado poco tiempo antes. A partir de allí, con la sanción de la Ley de Reforma del Estado en agosto de 1989, a partir de la cual quedaron sujetas a privatización las principales empresas de propiedad estatal, se inicia una nueva fase en cuanto al papel del sector público en la Argentina, con la emergencia de nuevos mercados para la actividad privada y de nuevas áreas privilegiadas con rentas extraordinarias y reservas de mercado promovidas y protegidas por el accionar del Estado.

De allí que, en última instancia, la Ley de Reforma del Estado y, fundamentalmente, el proceso de privatizaciones deban entenderse como la generación de un nuevo mercado para el sector privado (en rigor, para el capital concentrado interno), privilegiado respecto a las restantes áreas de la economía, o, en otras palabras, como una “vuelta de tuerca” más (sin duda, la más profunda, dado su significado económico, político y social que trasciende la Administración Menem) en el proceso de desguace del Estado y de la sociedad que la clase dominante ha venido aplicando en la Argentina durante las últimas décadas.

³ Analizando la estrategia del gobierno justicialista durante sus primeros años en el poder, Gerchunoff (1992) señala que “la sed de reputación frente a la comunidad de negocios... impulsaban y aceleraban su acción privatizadora”. En realidad, tal actitud gubernamental –y, consiguientemente, del poder económico local– desempeñó –y continúa desempeñando– un papel protagónico en procura de los necesarios apoyos político-institucionales-corporativos que viabilizan (cuando no sustentan) las políticas públicas.

- **La primacía del “tiempo político” y la premura privatizadora**

En este sentido, si en algo se destaca el programa de privatizaciones desarrollado en el país durante el gobierno menemista respecto a otras experiencias internacionales relativamente contemporáneas, es en la celeridad y en lo abarcativo de sus realizaciones. La mayor parte de las privatizaciones se llevó a cabo en el breve lapso comprendido entre 1990 y 1994. Con la excepción de las transformaciones estructurales experimentadas por los países del ex-bloque socialista, difícilmente pueda encontrarse, en el nivel internacional, otra experiencia privatizadora tan acelerada: en muy pocos años se transfirieron al sector privado, entre otros activos estatales, una porción mayoritaria de la empresa petrolífera estatal (la empresa más grande del país en términos de facturación y una de las líderes en materia de exportaciones); los ferrocarriles (tanto de carga como de pasajeros); la compañía estatal encargada de la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas natural; las principales firmas estatales de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; la Empresa Nacional de Telecomunicaciones; Aerolíneas Argentinas; los astilleros y las firmas siderúrgicas y petroquímicas de propiedad estatal; la administración de los sistemas portuarios; canales de radio y TV; etc..

¿Por qué una privatización tan abarcativa y acelerada? En primer lugar, cabe destacar que, por lo que históricamente significó el justicialismo en la Argentina, la única forma de consolidar el programa económico –y al menemismo en el poder– era obteniendo el apoyo simultáneo de los grandes grupos locales (nacionales y extranjeros) y de los acreedores externos. Nada mejor para lograr un cambio radical de la imagen del peronismo que entregar parte sustantiva del Estado o, más precisamente, su porción más rica –por las potencialidades que ofrecía–, como eran las empresas públicas.

Ello sólo se pudo conseguir con un programa de privatizaciones como el que se desarrolló: con múltiples deficiencias en lo estrictamente económico (subvaluación de activos, despreocupación por difundir la propiedad, por la formulación de marcos regulatorios, etc.), pero muy exitoso en lo político, en términos de los objetivos estratégicos perseguidos. El mismo contribuyó de manera decisiva a afianzar la confianza de la “comunidad de negocios”, así como a rearticular al bloque dominante, favoreciendo, de manera adicional, la contención de la inflación, 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 de la estructura económica y social del país.

Como se puede apreciar en el Cuadro Nro.1, el acelerado y difundido programa de privatizaciones que tuvo lugar entre 1990 y 1994 le reportó al Estado argentino una cifra cercana a los 18.000 millones de dólares, considerando el monto percibido en efectivo, los pasivos de las firmas transferidos al sector privado (la mayoría del –considerable– endeudamiento de las empresas públicas fue absorbido por el Estado) y el valor de mercado de los bonos de la deuda pública –externa e interna– rescatados en la transferencia (de considerar el valor nominal de los títulos de la deuda el monto asciende a 25.500 millones de dólares)⁴. De la información presentada se desprende que alrededor de 6.000 millones (aproximadamente la tercera parte) de lo recaudado fueron producto de la capitalización de títulos de la deuda pública que corresponden a una deuda de alrededor de 14.000 millones, en términos del valor nominal de los títulos capitalizados.

Con respecto a los pasivos transferidos al Estado, debe mencionarse que los mismos incluyen tanto a las deudas contraídas por las empresas públicas antes de iniciarse el proceso de privatización, como el endeudamiento que se generó durante el mismo que, a juzgar por algunas evidencias parciales como la de ENTel, fue más que significativo. En relación con esto último, cabe resaltar el hecho de que durante la

⁴ Si bien el grueso de las privatizaciones se implementaron en el período mencionado, cabe destacar que con posterioridad a 1994, se transfirieron al sector privado, entre otros activos, las tenencias accionarias del Estado en YPF, la empresa estatal de correo y teléfonos, y las principales estaciones aeroportuarias del país.

intervención de María Julia Alsogaray en el período previo a la privatización de la telefónica estatal, la deuda de la empresa se incrementó un 122%, llegando a más de 2.000 millones de dólares. En ese sentido, el Pliego de Bases y Condiciones para la privatización estableció que la compañía sería transferida sin pasivos al sector privado, asumiendo el Estado argentino –a través de la llamada “ENTel residual”– la deuda, tanto externa como interna, de la empresa. Esta última rondaba los 500 millones de dólares y se debía, en su mayoría, a deudas contraídas por la compañía estatal con sus principales contratistas, entre los que se encontraban Siemens, Pecom-Nec –del grupo local Pérez Companc– y Telettra e Italtel –vinculadas al conglomerado extranjero Techint– (posteriormente, los dos últimos grupos económicos formarían parte de los dos consorcios adjudicatarios de las dos empresas monopólicas en que se subdividió la telefónica estatal).

Cuadro Nro. 1: Resultado financiero del programa de privatizaciones, 1990-1994
 (millones de dólares estadounidenses)

Actividad	Efectivo (I)	Títulos		Pasivos Transferidos (IV)	Totales	
		Valor Nominal (II)	Valor de Mercado (III)		I + II + IV	I + III + IV
Teléfonos	2.279,0	5.029,0	1.257,0	-	7.308,0	3.536,0
Aerolíneas	190,1	1.313,8	394,1	-	1.503,9	584,2
Electricidad	1.295,1	2.679,7	1.914,1	460,7	3.974,8	3.669,9
Puertos	13,3	-	-	-	13,3	13,3
Radio y TV	13,9	-	-	-	13,9	13,9
Petróleo	4.846,8	1.271,1	1.080,4	-	6.117,9	5.927,2
Gas	1.163,6	3.082,1	1.120,3	1.110,0	4.245,7	3.393,9
Petroquímica	53,3	132,0	46,0	-	185,3	99,3
Astilleros	59,8	-	-	-	59,8	59,8
Siderurgia	143,3	41,8	22,5	-	185,1	165,8
Inmuebles	202,6	-	-	-	202,6	202,6
Otros	171,0	12,0	2,0	-	183,0	173,0
Total	10.431,2	13.561,5	5.836,4	1.570,7	25.563,4	17.838,3

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

• **La centralidad de las privatizaciones en la conformación de la “comunidad de negocios”**

Es indudable que la elevada capitalización de bonos de la deuda externa que caracterizó al programa privatizador, refleja el reconocimiento, por parte del gobierno menemista, de que cualquier “Reforma del Estado” que se implementara no podía ser llevada a cabo sin incorporar a uno de los integrantes centrales del bloque de poder económico (los acreedores externos –los “perdedores” de los años ochenta–). Sin embargo, y en razón de los objetivos políticos perseguidos, tampoco podía quedar excluida la otra fracción dominante (los grupos económicos –los “ganadores” de los ochenta–).

De allí que no resulte casual que en prácticamente la totalidad de los consorcios adjudicatarios de las distintas empresas públicas transferidas al sector privado se verifique una suerte de “triple alianza”, que, en la generalidad de los casos, incluyó a: los más importantes **grupos económicos locales**, que aportaron capacidad gerencial, administrativa y, fundamentalmente, de *lobbying* doméstico, así como su conocimiento de la infraestructura nacional (derivado del hecho de que constituían el núcleo central de la denominada “patria contratista”); un número considerable de **bancos extranjeros y/o locales** (la mayoría de los cuales se encontraba entre los principales acreedores del país) que aportaron buena parte de los títulos de la deuda pública argentina –externa y/o interna– que serían capitalizados; y ciertas **empresas transnacionales**, que aportaron capacidad y experiencia tecnológica y de gestión (se trata, por lo general, de operadoras

internacionales de los servicios públicos privatizados) (Azpiazu, 1996; Azpiazu y Basualdo, 1995a; y Basualdo, 2000c)⁵.

En definitiva, lo anterior sugiere que la *importancia estratégica* de las privatizaciones no sólo se expresó en la transferencia, a un conjunto sumamente reducido de grandes agentes económicos, de las principales compañías estatales y, por esa vía, de un ostensible poder de mercado en sectores sumamente estratégicos, sino también, y fundamentalmente, en que permitió articular intereses que, hasta ese momento, se encontraban enfrentados en ciertos temas cruciales. En ese sentido, como producto de la forma en que se encararon las privatizaciones cobró entidad una forma de propiedad hasta ese momento escasamente difundida en la economía argentina (las asociaciones de capital entre empresas extranjeras y grupos locales) que impulsó la conformación de una “comunidad de negocios” entre los actores más poderosos de la economía interna y los acreedores externos; la cual pasó a adquirir una notable capacidad para influir tanto sobre el sistema político como sobre el rumbo de la economía en su conjunto.

• *Las privatizaciones y la profundización de la concentración del capital*

Lo anterior se encuentra estrechamente relacionado con otro de los rasgos distintivos de la política privatizadora encarada en el país durante la década de los noventa, a saber: la absoluta despreocupación por difundir la propiedad del capital de las firmas transferidas. Respecto a otros ejemplos internacionales, la experiencia argentina revela una muy escasa o nula preocupación oficial por la difusión de la propiedad a través del mercado de capitales o, incluso, la entrega gratuita de acciones u ofertas preferenciales para los usuarios de los distintos servicios⁶. Por el contrario, 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 constituían 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 convirtió, de hecho, en la principal barrera al ingreso en este “mercado” privilegiado de las privatizaciones de empresas estatales.

En ese contexto, era inevitable que la consecución del programa operara como disparador de la profundización del proceso de concentración y centralización del capital en la Argentina. En la mayoría de las privatizaciones, el propio llamado a licitación favoreció la presencia de pocos oferentes; lo que se reforzó por la coordinación y la capacidad de *lobbying* empresario en torno de sus respectivas ofertas. Esto llevó, por un lado, a 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, a la sobrevivencia y el acentuamiento de monopolios u oligopolios legales, con la consiguiente consolidación de mercados protegidos, en condiciones regulatorias que aseguran bajos o nulos riesgos empresarios y amplios márgenes de libertad para la fijación de tarifas derivados, en lo sustantivo, de la funcionalidad de las respectivas normativas sectoriales en relación con los intereses de las firmas prestatarias (y, obviamente, de sus propietarios).

⁵ Así, por ejemplo, en el consorcio controlante de una de las empresas que en que se subdividió ENTel (Telefónica de Argentina) se encontraban presentes un operador internacional –Telefónica de España–, numerosos bancos extranjeros –el Citibank, el Manufacturers Hanover, el Bank of New York, el Banco Central de España, el Banco Hispanoamericano, etc.–, y tres de los principales grupos económicos del país –Soldati, Pérez Companc y Techint (los dos últimos se contaban entre los principales proveedores de la empresa estatal)–; mientras que en el otro (Telecom Argentina) coexistían las operadoras internacionales Stet Societá Finanziaria y France Cable et Radio, el banco J. P. Morgan, y el grupo local Pérez Companc.

⁶ El ejemplo que ofrece la experiencia británica es claramente ilustrativo. En las privatizaciones realizadas en el decenio de los ochenta durante el gobierno de Thatcher, la fragmentación de la propiedad de las empresas privatizadas aparece como un elemento constitutivo 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 tiene 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, 1988).

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 (se trata, en su gran mayoría, de los mismos actores que, como fuera mencionado, fueron beneficiados, bajo diversas modalidades, por los ingentes recursos transferidos desde el Estado hacia el capital concentrado durante la dictadura militar y el gobierno radical). Como queda reflejado en el Cuadro Nro. 2, 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 definición de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía argentina en los años noventa.

Cuadro Nro. 2: 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 en el transcurso de la década.

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

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

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

En relación con lo anterior, cabe destacar los casos de los grupos económicos Astra, Pérez Companc, Soldati y Techint que, a partir de la privatización de YPF, Gas del Estado, Segba, Agua y Energía e Hidronor, se consolidaron como los principales actores del conjunto del mercado energético nacional. Ello se aprecia en que estos ex contratistas del Estado se adjudicaron las principales áreas petroleras transferidas al sector privado en el marco de la desestatización de YPF, al tiempo que participaron en la propiedad de algunas de las empresas que tomaron a su cargo la prestación de los servicios de generación y/o transporte y/o distribución de gas natural y energía eléctrica.

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

En definitiva, el caso de la privatización del –sumamente estratégico– mercado energético local pone claramente en evidencia cómo desde el aparato estatal se buscó favorecer a un conjunto muy reducido de grandes conglomerados empresarios al transferirles no sólo un alto grado de determinación sobre la evolución del sector y, por ende, de numerosas actividades (en especial, las vinculadas a la elaboración de bienes manufactureros), sino, incluso, espacios de apropiación de renta de recursos de carácter no renovable (como en el caso petrolero). Esto último no ocurrió en el resto de los países latinoamericanos: Chile, por ejemplo, mantuvo la propiedad estatal de CODELCO (la empresa productora de cobre que, a su vez, constituye uno de sus principales bienes de exportación), mientras que México hizo lo propio con PEMEX (la productora de hidrocarburos, de la cual obtiene una parte considerable de sus ingresos externos).

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

Otro ejemplo de la forma en que las privatizaciones contribuyeron a profundizar la concentración y centralización del capital en la Argentina lo constituye la transferencia de la estatal Somisa al sector privado. La única limitación impuesta en los pliegos de la venta de esta empresa estatal era la de imposibilitar la participación de dos firmas siderúrgicas locales en un mismo consorcio. Mediante dicho requisito se procuraba evitar que, como producto de la privatización, pudiera consolidarse un duopolio (Acíndar y Techint) con un control prácticamente excluyente del mercado local. En un primer momento, tal requisito fue satisfecho, ya que en el consorcio adjudicatario controlado por el conglomerado extranjero Techint (a través de una firma de su propiedad, Propulsora Siderúrgica), no participó ninguna empresa del grupo Acíndar.

Sin embargo, pocos meses después de concretada la privatización, Acíndar adquirió las tenencias accionarias –minoritarias– que se encontraban en poder de un banco de capitales ingleses (el Chartered West LB Limited) y, como consecuencia, se desvirtuaron por completo las condiciones impuestas originalmente. En forma contemporánea a esa asociación entre Techint y Acíndar en Aceros Paraná (la firma privada que continuó a Somisa), esta última discontinuó la fabricación de productos no planos (se trata de la elaboración de, por ejemplo, distintos tipos de alambres, diversos insumos para la industria de la construcción, etc.), actividad en la que, precisamente, Acíndar ejercía –y aún hoy lo sigue haciendo– un control decisivo del mercado⁷. Así, como producto de la privatización de Somisa, se tendieron a consolidar dos monopolios: uno, controlado por Techint, en el segmento de los productos planos (así como, fundamentalmente, en la fabricación de tubos de acero sin costura), y otro en el de los no planos (liderado por el grupo Acíndar) (Azpiazu y Basualdo, 1995b; y Lozano, 1995).

Difícilmente los procesos mencionados –a simple título ilustrativo– puedan deberse, tal como suelen afirmar los defensores de las políticas neoconservadoras de los años noventa, a los supuestos “errores de diseño” y/o “deficiencias regulatorias” que habrían caracterizado al proceso privatizador, sino a una explícita decisión política de favorecer a determinados intereses económico-sociales, en el marco de la “sed de reputación” del gobierno justicialista (Azpiazu, 2001; y Azpiazu y Schorr, 2001a). Ello se visualiza en el hecho de que las empresas públicas fueron transferidas, en la generalidad de los casos, a ciertos grupos económicos que, antes de que se pusiera en práctica el proceso privatizador, ya detentaban ostensibles

⁷ Con posterioridad a este proceso, a fines de 1993, Acíndar se desprendió de su participación accionaria en Aceros Paraná a favor de Techint, que fusionó a la empresa con otras firmas pertenecientes al grupo que actuaban en el sector siderúrgico, a partir de lo cual se formó Siderar que, desde entonces, se transformó en la principal productora de acero del país y una de las líderes en materia de exportaciones.

posiciones dominantes en los respectivos sectores. Es el caso de, por ejemplo, Techint en la actividad petrolera, la gasífera, la eléctrica, la telefónica y la siderúrgica; Pérez Companc en todo el mercado energético y en el de telefonía; y Astra y Soldati en el ámbito energético.

Así, es posible concluir que las privatizaciones constituyeron un verdadero “traje a medida” de los mismos actores económicos que se habían consolidado estructuralmente al amparo de las diversas políticas de desguace del aparato estatal (y, por lo tanto, del conjunto de la sociedad argentina) que se habían venido aplicando en el país desde mediados de la década de los años setenta.

En relación con lo anterior, 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 operaban en el mismo sector de actividad en el cual estaban insertos (*estrategia de concentración*)⁸;
- los conglomerados empresarios que adquirieron u obtuvieron la concesión de empresas o servicios públicos para lograr, directa o indirectamente, un mayor grado de integración vertical u horizontal de sus actividades, al ingresar a mercados desde los cuales se proveen de un insumo clave –“aguas arriba” y/o “aguas abajo”– para sus principales producciones (*estrategia de integración*)⁹; 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*)¹⁰.

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

⁸ Tal el caso de, por ejemplo, el grupo Indupa y su participación en Petropol e Induclor; el grupo Garovaglio y Zorraquín, que a partir de Ipako adquirió Polisor; o el conglomerado Techint, que se adjudicó la mayoría accionaria de SOMISA. Idéntico fenómeno se manifiesta en la privatización de áreas de explotación petrolífera que, en su mayoría, pasaron a manos de las principales empresas del sector (Pérez Companc, Astra, Techint, y la Cía. Gral. de Combustibles del grupo Soldati).

⁹ 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..

¹⁰ 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 –propiedad de Raúl Moneta–), 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–.

de mercado con rentas de privilegio emergen como algunos de los principales impactos de las formas de desarrollo de dicho programa.

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

En segundo lugar, *a nivel del proceso* en sí, es posible constatar que, con la excepción de algunas áreas y empresas –marginales, en cuanto a su importancia económica–, prácticamente no existen casos de empresas privatizadas en cuyos respectivos consorcios adjudicatarios no se encuentre alguno de los principales conglomerados empresarios que desarrollan actividades en el país. De esta manera, la capacidad patrimonial –y de influencia– de los potenciales interesados devino la principal “barrera al ingreso” al “mercado” privatizador.

En relación con esto último, vale la pena recordar lo sucedido con la venta de ENTel. Originalmente, un consorcio encabezado por Telefónica de España se había adjudicado la región Sur del país, mientras que otro liderado por la estadounidense Bell Atlantic y el Manufacturers Hanover (uno de los principales bancos extranjeros acreedores de la deuda pública argentina) resultó ganador de la zona norte. Sin embargo, este consorcio no pudo reunir a tiempo los bonos de la deuda externa que debía entregar al Estado argentino (en esta privatización resultaría adjudicatario aquel consorcio que ofertara la mayor cantidad de títulos de la deuda). Por este motivo, el gobierno resolvió que sería el consorcio liderado por Stet de Italia y France Telecom el adjudicatario de la región Norte. Si bien es probable que el consorcio encabezado por la Bell no haya podido conseguir los títulos de la deuda externa necesarios (aunque, de todas maneras, esto último es más que dudoso, ya que uno de los accionistas centrales de dicho consorcio era un importante acreedor de la Argentina), y que ello motivara que finalmente no se le haya adjudicado la región Norte, es posible plantear otra interpretación.

Si se analiza la conformación de los consorcios que resultaron seleccionados para competir en la privatización de ENTel, se observa que tanto en el liderado por Telefónica de España como en el encabezado por Stet de Italia y France Telecom, había importantes grupos económicos (Pérez Companc, Soldati y Techint), mientras que en el liderado por la Bell aparecen dos grupos menores (Welbers Insúa y Bracht), de muy escasa relevancia y significación económica si se los compara con los primeros. De esta forma, puede pensarse que, si bien la posesión de títulos de la deuda argentina era una condición necesaria para ganar el proceso privatizador, la presencia o no de importantes grupos económicos en el interior de los consorcios resulta fundamental para comprender cuáles fueron, en última instancia, los criterios rectores utilizados por parte del gobierno argentino para seleccionar a los ganadores.

En otras palabras, resultaría ganador aquel consorcio que presentara la mayor cantidad de títulos de la deuda argentina, *siempre y cuando* alguno de sus miembros fuera uno de los principales grupos económicos del país. Sin duda, esta perspectiva arroja luz sobre la significativa influencia de estos capitales y el alto grado de subrogación del Estado o, desde otra perspectiva, refleja la necesidad que tuvo el capital extranjero –sea financiero o productivo– de asociarse a la elite económica local como forma de participar exitosamente en la “reforma” del Estado argentino, así como también una creciente y marcada subsunción del aparato estatal a los intereses de ambos. En suma, puede afirmarse que la presencia de un grupo económico de

relevancia en el interior de los consorcios constituyó una suerte de condición suficiente y, fundamentalmente, *necesaria* para resultar adjudicatario de las distintas licitaciones.

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

De esta manera, no sólo se consolidaron estructuras altamente concentradas en aquellos mercados de servicios públicos que fueron transferidos al sector privado, sino que, adicionalmente, se elevaron sustancialmente las posibilidades de que los actores que controlan tales empresas desplieguen distintos tipos de prácticas predatorias que afecten de manera negativa la competitividad de distintos sectores y, fundamentalmente, a los usuarios. Más aún si se considera, por un lado, la significativa “debilidad” que, en materia de regulación de las empresas privatizadas, han mostrado los distintos organismos de contralor existentes y, por otro, el hecho de que los mismos actores que ingresaron a las privatizaciones participan –y, en muchos casos, controlan– aquellas empresas que cuentan a los servicios privatizados entre sus principales insumos productivos. Sin duda, esta constituye una de las principales “debilidades” y/o “errores de diseño” de la política privatizadora, claro que plenamente funcional, como el resto de las “fallas de origen”, a los pocos –pero muy (cada vez más) poderosos– actores que lograron participar del “negocio” de las privatizaciones.

La profundización del proceso de concentración del capital asociado a la transferencia de empresas públicas al sector privado refleja, asimismo, la consolidación de una tendencia que se remonta a mediados de la década de los setenta: la asociación entre los grandes grupos económicos locales con firmas de capital extranjero. En efecto, como fuera mencionado, prácticamente no existieron ejemplos de empresas o unidades de negocios privatizadas que no hayan sido adjudicadas a consorcios patrocinados por grupos económicos locales y empresas o conglomerados de capital extranjero. Así, lo que en el pasado había sido casi una excepción (Pecom Nec, en la segunda mitad de los setenta), pasó a ser, en los años noventa, una de las principales formas de radicación de las empresas extranjeras en la Argentina.

En síntesis, la escasa preocupación oficial por difundir la propiedad de las empresas privatizadas devino en efectos agregados de concentración de capital que, a su vez, atentaron contra el propio desenvolvimiento “competitivo” de los mercados privatizados y de un número considerable de sectores de actividad. En ese sentido, es importante remarcar que el Estado no sólo se desprendió de activos sino que, fundamentalmente, transfirió al capital concentrado un decisivo poder regulatorio sobre la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía argentina.

• *Principales singularidades del programa privatizador*

Ahora bien, al margen de profundizar la concentración económica y de jugar un papel determinante en la consolidación estructural del bloque de poder económico que había surgido durante la última dictadura militar, las privatizaciones tuvieron ciertos rasgos distintivos que vale la pena resaltar. Al respecto, cabría referirse, en primer lugar, a la discontinuidad en cuanto a la metodología y a las modalidades de los distintos procesos de privatización. En una primera etapa, antes de la sanción del Plan de Convertibilidad en marzo de 1991, y hasta el momento en que Domingo Cavallo, al frente de la cartera económica, absorbiera el Ministerio de Obras Públicas, sus rasgos centrales fueron:

➤ la no segmentación y/o subdivisión de las empresas a privatizar en varias unidades de negocios, las ventas o concesiones globales (tales los casos de Aerolíneas Argentinas y ENTel);

- se ignoró –no en forma casual, atento a la priorización que se le otorgó al “tiempo político”– la importancia de formular marcos regulatorios o algún tipo de regulación antes de efectivizarse las enajenaciones (sin duda, los casos emblemáticos son los de Aerolíneas Argentinas –en el que la ausencia de regulación fue total, lo cual permite explicar porqué se produjo el vaciamiento de una firma que, hasta antes de ser privatizada, había registrado un buen desempeño económico–, el de las concesiones de las rutas nacionales –en este ámbito, por ejemplo, recién después de diez años de haberse efectivizado la transferencia se creó un órgano estatal de control–, y el de ENTel –donde, a título ilustrativo, el Ente regulador se creó con posterioridad al traspaso de la firma al sector privado–);
- las principales cláusulas normativas, cuando las hubo, fueron implementadas por la vía de decretos de “necesidad y urgencia”, lo cual abrió las puertas para la sistemática renegociación de las mismas (en la generalidad de los casos, en beneficio de las firmas prestatarias); y
- se jerarquizó la posibilidad de capitalizar títulos de la deuda externa como forma de pago por sobre, incluso, el pago en efectivo (el caso paradigmático dentro de esta etapa lo constituye la privatización de ENTel, operación en la que se capitalizó deuda externa por un monto de alrededor de 5.000 millones de dólares –más de la tercera parte del total de deuda capitalizado en todo el proceso de privatizaciones–).

Esto último no es casual. Tiene que ver con el desarrollo de una estrategia política que no sólo buscó integrar al núcleo hegemónico de la economía argentina a la fracción del bloque dominante “excluida” durante buena parte de la década de los ochenta, sino que también permitió que la Argentina ingresara, en 1992, al llamado Plan Brady.

El hecho de que se hayan capitalizado títulos de la deuda externa por un monto cercano a los 14 mil millones de dólares revistió particular importancia para los acreedores externos. En primer lugar, porque permitió, en el marco de la moratoria *de hecho* de fines de los ochenta, que el gobierno argentino redujera su endeudamiento. En segundo lugar, porque los bonos de la deuda externa argentina utilizados en el proceso privatizador fueron tomados a valor nominal (cuando, en ese momento, su cotización de mercado no superaba el 15% de su valor), lo cual supuso una considerable revalorización de los mismos. En tercer lugar, porque gracias a su participación en el programa privatizador, esta fracción del *establishment* económico logró acceder, en asociación con los grupos económicos locales, a uno de los “negocios” más importantes –y, por lejos, de los más rentables– del último cuarto de siglo en la Argentina. En otras palabras, como producto de su participación en la enajenación de las principales empresas del Estado argentino, los acreedores externos lograron canjear un volumen considerable de títulos “desvalorizados” por activos con una muy elevada rentabilidad (de las más altas a nivel doméstico e, incluso, en el plano mundial).

En la segunda etapa, en la que Domingo Cavallo concentró el poder casi excluyente en el manejo del programa privatizador, las características fueron otras (aunque los objetivos estratégicos perseguidos continuaron inalterados):

- las empresas estatales fueron segmentadas en diversas unidades de negocios antes de su transferencia al sector privado, tanto en términos de desintegración vertical y/u horizontal (es el caso de Gas del Estado y Segba, que fueron subdivididas en diversas firmas vinculadas a la prestación de distintos servicios –generación, transporte y distribución– que, hasta ese momento, brindaban las empresas estatales en forma monopólica), como de la venta de una proporción mayoritaria –pero no total– del capital de las mismas, o de la oferta pública de acciones (así, por ejemplo, en el caso de Gas del Estado, el gobierno nacional se quedó con el 30% de las acciones y, posteriormente, una vez que la empresa se capitalizara en manos privadas, se vendieron tales acciones; por su parte, en el caso de YPF, el proceso se estructuró a partir de la oferta pública de acciones);
- se priorizó, de forma casi excluyente, el pago en efectivo (en las privatizaciones petroleras, por caso, no se aceptaron títulos de la deuda externa), lo cual estaba estrechamente relacionado con la necesidad del gobierno de resolver los problemas fiscales del momento;

- la tercera característica tiene que ver con que se empieza a prestar atención –aunque con limitaciones e insuficiencias manifiestas– a la necesidad de crear marcos regulatorios y entes de control antes de transferir las empresas (tales los casos de los marcos normativos de los sectores gasífero y eléctrico, así como de los respectivos organismos de control –el ENARGAS y el ENRE– que, no obstante, en la práctica se terminaron de conformar con posterioridad a la transferencia de las empresas)¹¹; y
- por último, en el ámbito gasífero y eléctrico, la venta y la determinación de algunos lineamientos regulatorios se apoyaron en leyes del Congreso Nacional (a este respecto, cabe introducir dos observaciones: en primer lugar, que la ley marco de la privatización de Gas del Estado fue aprobada mediante un ardid parlamentario ilegal, al brindar mayoría el voto del recordado “diputrucho”; en segundo lugar, que muchas disposiciones normativas presentes en las leyes gasífera y eléctrica –en especial, las vinculadas con la regulación de las tarifas y de la estructura de propiedad del capital de las firmas– sufrieron considerables modificaciones, que favorecieron a los propietarios de las empresas prestatarias, a partir de la sanción de sus respectivos decretos reglamentarios –es decir, fueron modificadas, en sus aspectos más relevantes, por normas de inferior rango jurídico–).

En definitiva, con independencia de las diferencias y/o discontinuidades existentes entre las dos etapas en que puede dividirse el programa de privatizaciones instrumentado durante el gobierno del Dr. Menem, puede reconocerse un claro denominador común: el *predominio de una lógica cortoplacista* que terminó atentando contra lo que puede considerarse como un “buen diseño privatizador” (creación previa de los marcos y mecanismos regulatorios, instauración de agencias reguladoras con anterioridad al traspaso de los activos al sector privado, reestructuración de las firmas a privatizar, reordenamiento de los respectivos mercados, etc.), pero que, a la luz de lo ocurrido una vez iniciada la operatoria privada, resultó plenamente funcional al capital concentrado interno, que experimentó una notable expansión económica y se apropió de una cuantiosa masa de beneficios.

- ***Los impactos de las privatizaciones sobre la formación de capital, el déficit fiscal y los desequilibrios externos***

En relación con lo anterior, cabe recordar que uno de los argumentos centrales esgrimidos por los sectores dominantes, sus intelectuales orgánicos, y la clase política para promover y poner en práctica la privatización de empresas públicas era que, gracias a la misma, la economía argentina podría revertir tres de las restricciones centrales que la caracterizaron durante la década de los ochenta: un fuerte desequilibrio fiscal, la denominada brecha externa, y un profundo déficit en materia de formación de capital. Ello invita a reflexionar someramente en torno de algunos de los principales efectos macroeconómicos de las privatizaciones, como es el caso del impacto fiscal de dicho programa, y de sus efectos sobre el sector externo y la inversión.

¹¹ Con respecto a las insuficiencias que, en materia de regulación, se manifestaron en esta segunda “fase privatizadora”, cabe destacar lo acontecido en el caso de la transferencia al sector privado de la empresa estatal de correos y de los principales aeropuertos del país. En los dos casos se registraron serias falencias regulatorias, que se expresan, a simple título ilustrativo, en el hecho de que, a poco de tomar a su cargo la operatoria de los servicios, los dos consorcios adjudicatarios (controlados, respectivamente, por los grupos locales Macri y Eurnekián) incurrieron en importantes incumplimientos contractuales (en especial, no pagaron los cánones que, por contrato, debían abonar al Estado nacional, al tiempo que no realizaron parte de las obras acordadas en los pliegos de concesión), no obstante lo cual, no fueron sancionados por el gobierno. Ello no sólo refleja la incapacidad estatal –o, más concretamente, la falta de voluntad política– para hacer cumplir los contratos firmados, sino también un denominador común a muchas privatizaciones, a saber: que para resultar adjudicatarios de los distintos procesos licitatorios, los consorcios se comprometieron a cumplir ciertas obligaciones (por ejemplo, en materia de inversión, de pago de canon, etc.) que luego, una vez que ganaron el proceso licitatorio, fueron renegociados siempre en su favor. En relación con lo anterior, un muy claro ejemplo de la connivencia estatal para con estas empresas se manifiesta en el hecho de que la empresa Correo Argentino computó a cuenta del plan de inversiones pre-acordado (que, junto con el canon, constituyó uno de los puntos centrales que definió la adjudicación en su favor) las indemnizaciones pagadas para cubrir la política de retiros “voluntarios” que implementó a poco de tomar a su cargo la prestación del servicio.

El desarrollo del programa desestatizador tuvo su principal impacto fiscal –por única vez– en los ingresos en efectivo que percibió el Estado por la transferencia de empresas, de tenencias accionarias o de determinadas concesiones. Se incorporó, asimismo, un nuevo rubro derivado de los futuros recursos tributarios originados en el pago de impuestos –esencialmente, sobre las ganancias– por parte de los consorcios adjudicatarios de las firmas privatizadas. Asimismo, como en el caso de las concesiones viales de los corredores nacionales, el transporte ferroviario de carga, el correo y los aeropuertos, estaba prevista la percepción de un canon por el “uso” privado de activos públicos. En los tres casos, y por diversas razones, la percepción de tales ingresos terminó siendo prácticamente nula, a favor de la inacción o convalidación del propio Estado.

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

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–, así como también por la eliminación de los servicios de la deuda externa capitalizada en las privatizaciones. En sentido opuesto, dado que el Estado se hizo cargo de una parte importante del endeudamiento de las empresas que vendió (alrededor de 20 mil millones de dólares)¹², ello supuso posteriores egresos fiscales en concepto de amortizaciones y servicios. Idénticas consideraciones cabe incorporar en cuanto a los crecientes –y no previstos originalmente– subsidios (las llamadas “compensaciones indemnizatorias”) a los concesionarios viales, y a las transferencias a los consorcios a cargo del transporte ferroviario de pasajeros.

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 arcas públicas se vieron crecientemente erosionadas por la incidencia de ciertos rubros –como los servicios de la deuda externa e interna absorbida por el Estado– que tendieron a (más que) compensar 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 valores de transferencia de las empresas. Como fuera mencionado, esta subvaluación de los activos públicos privatizados estuvo asociada 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, tendió a sacrificarse el largo plazo para mantener la estabilidad, el equilibrio fiscal y el aumento del consumo en el corto plazo.

De todas maneras, al margen de la generalizada subvaluación de los activos estatales, los ingresos provenientes de las privatizaciones fueron un elemento clave para modificar la situación de las finanzas del

¹² De la información que consta en el Cuadro Nro. 1 se verifica que, como producto de las privatizaciones, el gobierno nacional pudo recuperar títulos de la deuda externa por un monto equivalente a los 14.000 millones de dólares, de lo cual se desprende un efecto neto negativo cercano a los 6.000 millones de dólares (ello surge de la diferencia entre los pasivos de las empresas estatales absorbidos y los bonos de la deuda recuperados) Esto es importante de tener en cuenta por cuanto uno de los argumentos centrales que se empleó para impulsar y convalidar el programa privatizador fue la posibilidad de reducir la carga de la deuda pública sobre las cuentas fiscales.

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 emergen como el sustento fundamental del necesario equilibrio fiscal que supone dicho programa económico. 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”.

En síntesis, en la medida en que estos ingresos extraordinarios no derivaron en transformaciones estructurales que implicaran una mejora cierta y de largo plazo en las arcas fiscales, su impacto efectivo ha tendido a diluirse por la persistencia de ciertos desequilibrios estructurales e, incluso, por los costos implícitos en los propios procesos de privatización. La priorización de los problemas fiscales de corto plazo en detrimento, generalmente, de objetivos de mediano y largo plazo, denota hasta dónde la celeridad –no exenta de improvisaciones– con que ha sido encarado el programa de privatizaciones ha conspirado contra el logro de algunos de los –anunciados como– objetivos perseguidos por el mismo.

Con respecto al impacto de las privatizaciones sobre las cuentas externas, cabe destacar que, en el corto plazo, los ingresos de capitales derivados de los fondos que recibió el Estado en efectivo por la transferencia de sus empresas tuvieron un impacto positivo en 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 al exterior. Asimismo, este importante ingreso de capitales asociado a las privatizaciones jugó un papel determinante en el inicio de la Convertibilidad y en el importante crecimiento que se registró en los primeros años de la década de los noventa (bajo este esquema cambiario, el volumen de dinero circulante en la economía y, derivado de ello, el nivel de actividad interna dependen –positivamente– del saldo de la balanza de pagos).

En ese contexto es pertinente señalar que el principal efecto positivo de las privatizaciones –el ingreso de capitales–, se verificó exclusivamente durante el proceso de desestatización de las empresas públicas. 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 remisión de utilidades y dividendos al exterior por parte de los consorcios que resultaron adjudicatarios de las empresas privatizadas; flujo de divisas que involucra también, como se analiza posteriormente, a los socios nacionales de tales consorcios.

Otro importante efecto 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. En ese aumento neto del endeudamiento externo en el marco del propio programa de privatizaciones subyace otro fenómeno –no ajeno a dicho programa–. 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 tres factores: primero, al incremento sustancial en el patrimonio de tales empresas y/o grupos económicos; segundo, a que cuentan con una elevada rentabilidad garantizada normativamente (todo lo cual convierte a estos actores en acreedores ideales 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 su deuda –tanto externa como interna– al conjunto de la sociedad argentina mediante diversos mecanismos de “socialización”).

De acuerdo con los objetivos del programa de privatizaciones, el estímulo a la formación de capital era uno de los principales fundamentos y uno de los resultados esperados del mismo. Ello reconoce dos grandes componentes: en primer término, la formación de capital que realizarían los consorcios adjudicatarios (en parte comprometida en los contratos de concesión originales) y, por otro lado, los supuestos “efectos multiplicadores” de la misma.

En cuanto a lo primero, las estimaciones realizadas revelan un efecto moderado sobre la inversión agregada. De considerar la formación de capital que se derivaría de un muy amplio grupo de áreas privatizadas, la inversión agregada resultante equivaldría a poco más del 2% del PBI hasta mediados del decenio de los noventa, para luego estabilizarse en torno del 1,5% hasta fines de la década. Tales montos de inversión representan sólo las dos terceras partes de la formación de capital realizada por las empresas públicas a principios de los años ochenta y poco más de la mitad de la correspondiente al trienio 1986-1988. En tal sentido, uno de los principales cuadros orgánicos del capital concentrado, Juan José Llach (1997), reconoce que durante la década pasada la inversión realizada por las firmas privatizadas no llegó a representar el 1% del PBI, muy por debajo de las previsiones originales.

Aun cuando la inversión en las áreas privatizadas se ubicó en niveles inferiores a los valores promedio vigentes durante la mayor parte del decenio de los ochenta, dicha formación de capital supuso un ligero incremento respecto de los muy bajos niveles registrados en los años inmediatamente anteriores. Esto se asocia, por un lado, a la aguda y generalizada desinversión de las empresas públicas en los años previos y, por otro, a las necesidades de reacondicionamiento y mantenimiento de los servicios privatizados.

En tal sentido, a corto plazo, se verificó un moderado impacto positivo sobre la inversión agregada que, sin embargo, vio amortiguado su “efecto multiplicador” porque, por un lado, quedó circunscripto a un número muy reducido de sectores de actividad y, por otro, y fundamentalmente, por el alto componente de equipamiento adquirido en el exterior (prácticamente la totalidad de los bienes de capital utilizados por las empresas privatizadas es importada).

En definitiva, desde una perspectiva estructural, se puede concluir que las privatizaciones argentinas no sólo no contribuyeron a resolver ninguna de las “brechas macroeconómicas” características de la década de los ochenta sino que, por el contrario, las acentuaron –en algunos casos, considerablemente–. A este respecto, es indudable que, en términos de sus objetivos declamados, la política privatizadora ha sido un rotundo fracaso, aunque resultó plenamente exitosa en relación con su principal objetivo estratégico: la resolución de la aguda contraposición de intereses que existía en el interior de los sectores dominantes a fines de los años ochenta y, por esa vía, la consolidación del bloque de poder económico resultante del proyecto refundacional de la economía y la sociedad argentinas iniciado por la dictadura militar.

• ***La importancia del “trabajo sucio” realizado por el gobierno argentino antes de la transferencia de los activos públicos al capital concentrado interno***

Por último, cabe detenerse brevemente en el análisis de otro de los elementos distintivos del proceso de privatizaciones argentino. Se trata de lo que puede denominarse el “trabajo sucio” realizado por el gobierno menemista con anterioridad a la transferencia de las firmas estatales al sector privado. Ello involucró, por un lado, incrementos de consideración en las tarifas en paralelo a un profundo deterioro en la calidad de los servicios prestados y/o en la *performance* de las empresas públicas a transferir, y, por otro, fuertes reducciones en los planteles laborales de las compañías.

Con respecto a la primera de las dimensiones mencionadas, un muy claro ejemplo lo ofrece la privatización de ENTel que, sin duda, emerge como uno de los casos emblemáticos: al cabo de los diez meses previos a la venta de la empresa el valor del pulso telefónico se incrementó, medido en dólares estadounidenses, más de siete veces (en un período en el que los precios mayoristas se incrementaron un 450%, y el tipo de cambio –“apenas”– un 235%). De resultas de ello, los precios de partida de la actividad privada superaron con holgura a los establecidos, incluso, al momento del llamado a licitación pública.

Asimismo, en la privatización de Gas del Estado, concretada a fines de 1992, se verificó un fenómeno similar. En este caso, basta confrontar los volúmenes comercializados y la facturación de Gas del Estado en 1992, respecto a los correspondientes en 1993 a las ocho distribuidoras en las que se segmentó la última fase de la cadena gasífera, para inferir la presencia de aumentos sustantivos en el precio medio del gas natural. En efecto, mientras el volumen consumido de gas natural por redes (es decir, la demanda) aumentó, entre 1992 y 1993, un 5%, la facturación agregada de las ocho distribuidoras en 1993 creció un 23% respecto a la correspondiente a Gas del Estado en el año anterior, al tiempo que el precio promedio se incrementó un 17%, siempre entre 1992 y 1993, en consonancia con la transferencia de la empresa estatal al sector privado (Azpiazu y Schorr, 2001b).

Por último, cabe destacar que a principios de 1991, la Administración Menem desplegó una estrategia tendiente a crear y garantizar las condiciones propicias para efectivizar la transferencia de Obras Sanitarias de la Nación al capital concentrado. En ese sentido, se promovieron importantes aumentos de las tarifas del servicio de forma de tornar mucho más atractiva la futura concesión del mismo al capital privado: en febrero de 1991 se dispuso un aumento del 25% en la tarifa promedio; en abril de ese mismo año (ya en el marco de la Ley de Convertibilidad) se aprobó otro aumento tarifario del 29%; en abril de 1992 se incluyó la aplicación del IVA (18%) a las tarifas; y, finalmente, poco antes de la transferencia de la empresa se dispuso otro aumento tarifario del 8% (Azpiazu y Forcinito, 2001).

En consecuencia, el aumento de las tarifas antes de la privatización trajo aparejada la fijación de precios de partida que aseguraron a los distintos consorcios adjudicatarios la obtención, desde el mismo momento en que iniciaron sus actividades, de elevados niveles de facturación y, fundamentalmente, muy altos márgenes de beneficio.

Con respecto al deterioro en la calidad de los servicios prestados y en el desempeño de las empresas públicas en el período previo a su privatización, vale la pena detenerse brevemente en el análisis de lo acontecido con ENTel y Somisa. En el primer caso, en 1990 se habilitaron sólo 40.000 líneas telefónicas –70% menos que durante el año 1989– y se evidenciaron importantes atrasos en los planes de obra y en las tareas de mantenimiento¹³. Esta situación, que redundó en un marcado deterioro en la mayoría de los –ya de por sí poco atractivos– indicadores operativos de ENTel, contribuyó a consolidar la legitimidad del argumento acerca de la necesidad de transferir la empresa estatal al capital privado (Abeles, Forcinito y Schorr, 2001).

En el caso de Somisa, en el período anterior a su privatización, que se efectivizó hacia fines de 1992, bajo la intervención estatal a cargo del sindicalista Jorge Triaca, no sólo hubo una cantidad considerable de despidos y se implementaron diversas medidas tendientes a “flexibilizar” y/o “racionalizar” el proceso de trabajo, sino que también se indujo un importante déficit económico-financiero. Con respecto a esto último, en los meses previos a su enajenación, Somisa, una firma que históricamente había operado con buenos desempeños económicos, registró un déficit operativo aproximado de un millón de dólares por día (lo cual estuvo estrechamente asociado a la exportación, a un *trader* extranjero –presuntamente vinculado al interventor– de productos siderúrgicos a menos del 10% de su valor real). En ese marco, los fuertes quebrantos de la siderúrgica estatal no sólo brindaron elementos suficientes como para impulsar y justificar su transferencia al capital concentrado interno (en este caso, al conglomerado extranjero Techint), sino que también determinaron una importante subvaluación de la compañía.

En relación con la política de disminución 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

¹³ Al margen de dichos atrasos, se produjo un aumento sustancial en la cantidad de líneas instaladas pero no habilitadas, que luego serían explotadas por los consorcios adjudicatarios.

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) (Duarte, 2001). 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.

En otros términos, el “trabajo sucio” del gobierno durante la etapa pre-privatizadora fue decisivo por cuanto permitió que el capital concentrado interno se hiciera cargo de empresas saneadas en términos económico-financieros (gran parte de los abultados pasivos de estas compañías habían sido absorbidos por el Estado –es decir, por el conjunto de la sociedad argentina–), “racionalizadas” en lo que respecta a sus respectivos planteles de trabajadores (política de despidos y de precarización en las condiciones laborales), y altamente rentables desde el comienzo mismo de sus actividades (dados los fuertes aumentos tarifarios que se registraron).

• ***El comportamiento de las tarifas y su impacto sobre la estructura de precios relativos de la economía argentina***

Desde que el Estado se hiciera cargo de la prestación de la mayoría de los servicios públicos, especialmente a partir de las décadas de los cuarenta y cincuenta, hasta los años noventa, los sucesivos gobiernos manipularon –por cierto, no siempre en forma progresiva– el nivel de las tarifas de los servicios públicos en función de, entre otros factores, su impacto sobre el nivel de vida de la población, en general, y de los asalariados y los restantes sectores de bajos ingresos, en particular.

Ello pone de manifiesto la importancia que asume, desde una perspectiva distributiva, el costo de estos servicios para los usuarios –en una sociedad moderna, casi tan importante como, por ejemplo, el costo de los alimentos–. De allí el motivo por el cual cobra relevancia, desde un punto de vista tanto social como económico, el análisis del comportamiento de los precios y las tarifas de los servicios públicos privatizados.

El tratamiento de la evolución de los precios y de las tarifas de los servicios públicos también se asocia con los argumentos difundidos a favor de las privatizaciones. En este caso, la idea era aproximadamente la siguiente: las empresas públicas necesitan una inyección de capital cuya magnitud, en el marco de la llamada “quiebra del Estado”, sólo podía proveer el sector privado, a fin de aumentar la productividad y la eficiencia de estas empresas, en beneficio del conjunto de la población. En otros términos, la transferencia al capital concentrado de las principales firmas del –a criterio de los “pensadores únicos”, ineficiente– Estado argentino generaría *per se* un aumento en la eficiencia de las empresas que redundaría en crecientes niveles de “bienestar general” que no tardarían en “derramarse” sobre el conjunto de la población, en especial, sobre los sectores de menores ingresos (bajo la forma de, por ejemplo, tarifas decrecientes y/o una mejor calidad en la prestación de los servicios).

Sin duda, una vez privatizadas, muchas de las empresas de servicios públicos mejoraron la calidad de sus prestaciones, sobre todo con respecto a los parámetros registrados a fines de los ochenta –si bien, en general, muy por debajo de sus compromisos contractuales–, aumentaron su “eficiencia microeconómica” y, fundamentalmente, su productividad (ello se manifiesta con particular intensidad en el caso del sector telefónico, donde mejoró la calidad y la cobertura del servicio en paralelo a un intenso proceso de expulsión de personal, y a un incremento considerable en la intensidad del trabajo).

Ahora bien, si estos incrementos en la productividad, que además de implicar una mejora en la calidad suponen una disminución de los costos operativos de las empresas, no se traducen en una cierta disminución en las tarifas (manteniendo un margen de beneficio “razonable” para las firmas), no es el

conjunto de la sociedad el que se beneficia de dicha disminución en los costos, sino tan solo las empresas de servicios públicos, que verían incrementadas las tasas de retorno de su capital. Este parece ser el caso, prácticamente excluyente, de la experiencia argentina en materia de privatizaciones de servicios públicos, si se tienen en cuenta la evolución de las tarifas de los servicios públicos y de las ganancias extraordinarias que han obtenido los distintos consorcios adjudicatarios de las empresas privatizadas desde que iniciaron sus actividades.

Tal como se observa en el Cuadro Nro. 3, que sintetiza, para el período comprendido entre marzo de 1991 (momento en que se lanza el Plan de Convertibilidad) y diciembre de 1998, la evolución de los precios y tarifas de un conjunto de servicios públicos privatizados, en relación con la variación de los precios mayoristas (se trata del Índice de Precios Internos al por Mayor –IPIM–), el incremento en las tarifas reales de estos servicios denota su regresivo impacto sobre la competitividad de la economía.

Cuadro Nro. 3: Variación de precios y tarifas seleccionados, marzo 1991- diciembre 1998

(índice base marzo 1991 = 100)

SECTOR	INDICE DICIEMBRE 1998
Índice de Precios Mayoristas Nivel General	112,9
Corredores viales	169,3*
Telefonía básica	141,5
Gas natural (promedio)	137,3
Residencial	211,8
Pequeñas y medianas empresas	115,1
Gran Usuario Industrial (Interrumpible)	95,1
Gran Usuario Industria (Firme)	101,4
Energía eléctrica	89,1
Residencial	91,5
Bajo consumo	98,4
Alto consumo	29,6
Industrial	86,1
Bajo consumo	75,3
Alto consumo	66,6
Combustibles líquidos (promedio)	101,4
De uso final (kerosene, nafta común y especial)	116,6
De uso intermedio (gasoil y fuel oil)	94,6

*Abril 1991=100.

Fuente: Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina” (1999).

Así, por ejemplo, el incremento en las tarifas de peaje (69,3%) supera al aumento correspondiente al IPIM (12,9%). Este incremento registrado en los peajes de las principales rutas nacionales conllevó un aumento considerable en los costos del transporte (que, para muchas firmas, constituye uno de los componentes centrales del denominado “costo empresario”) y, como tal, ha jugado un papel central en la explicación de la crisis que atravesaron muchas economías regionales en el transcurso de los noventa. Con respecto al gas natural, en el transcurso del período analizado, la tarifa promedio se incrementó un 37,3%. 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 (111,8%). 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 fines de la década pasada. En cuanto a las tarifas no residenciales, cabe distinguir la evolución de las tarifas correspondientes a las pequeñas y medianas empresas (que aumentaron un 15,1%, magnitud levemente superior al incremento del IPIM), de aquellas abonadas por los grandes usuarios industriales que, al disminuir o mantenerse prácticamente estables, 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 parecería reflejar dos tipos de transferencia, asociadas a una importante reconfiguración de la estructura tarifaria del sector. En primer lugar, de los usuarios residenciales a los no residenciales y, en segundo lugar, en el interior del segundo grupo, de los pequeños y medianos usuarios hacia los grandes consumidores industriales. En otras palabras, parecería reflejar lo acontecido en la Argentina de los noventa desde una perspectiva más general: la transferencia de recursos, en primer lugar, desde los sectores asalariados y de bajos ingresos a los sectores empresarios, y, en segundo lugar, dentro de estos últimos, de las pequeñas y medianas empresas hacia las grandes. Como fuera mencionado, este incremento y reestructuración tarifarios se produjeron, fundamentalmente, antes de la privatización de la ex-Gas del Estado.

Este fenómeno se asemeja a lo ocurrido en el caso de las tarifas de energía eléctrica, donde las principales modificaciones en la estructura tarifaria fueron aplicadas con anterioridad a la firma de los contratos de concesión. En este caso, en el Cuadro Nro. 3 se observa cómo la tarifa promedio de electricidad disminuyó un 10,9% entre marzo de 1991 y diciembre de 1998. Ello se debe al reordenamiento en la estructura de precios relativos del sector y, fundamentalmente, a la incorporación de plantas de generación de ciclo combinado y al elevado grado de hidráulicidad verificado en las regiones del país donde se ubican las principales represas hidroeléctricas, lo que indujo, al incrementar la oferta de energía eléctrica de manera significativa, una disminución en su precio mayorista. Este es uno de los motivos por los cuales, hasta el “apagón” de Edesur a principios de 1999, la privatización del sector eléctrico solía presentarse como el caso “ejemplar” o “modelo” a seguir, dentro del vasto programa privatizador encarado por la Administración Menem.

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 también denotan un sesgo regresivo en materia distributiva. En efecto, las tarifas residenciales reflejan una disminución inferior a la registrada por los usuarios industriales, y, a su vez, dentro de las tarifas residenciales, la que menos se redujo es la correspondiente a los usuarios de bajo consumo (1,6%), en tanto la que más disminuyó es la abonada por los usuarios de alto consumo (70,4%). Dado que, al igual que en la mayoría de los servicios públicos, existe una 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).

Si bien, como surge de la información presentada, entre marzo de 1991 y diciembre de 1998 el incremento del costo del servicio telefónico (41,5%) es mayor 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 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), el nivel tarifario con que se inició la gestión privada de la ex-ENTel redundó en niveles tarifarios y márgenes de rentabilidad significativamente superiores a los registrados internacionalmente. 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 representa más del doble que en el resto de los países individualmente considerados, y más del triple si se considera su promedio (Abeles, Forcinito y Schorr, 2001).

Por último, el precio promedio de los combustibles líquidos aumentó apenas un 1,4% durante el período bajo análisis. En este caso, por tratarse de lo que se suele denominar como un bien comercializable o transable con el exterior, la comparación más apropiada –en términos de los efectos de la desregulación del mercado petrolero que se impulsó en paralelo a la transferencia de YPF al sector privado– es aquella que los relaciona con la evolución del precio internacional del petróleo crudo (más aún cuando la privatización de la empresa estatal y la desregulación del sector petrolero aplicadas durante la década pasada fueron justificadas e implementadas bajo el supuesto de que darían lugar a la convergencia entre los precios locales y los internacionales de combustibles).

Sin embargo, en el Cuadro Nro. 4 se observa cómo, ante una disminución del 43,2% en el precio internacional del petróleo crudo entre marzo de 1991 y diciembre de 1998, los precios de los combustibles líquidos aumentaron (es el caso de las naftas común y especial, el 9,2% y 20,9%, respectivamente) o disminuyeron significativamente menos (kerosene, gas oil y fuel oil, cuyos precios cayeron sólo 7,1%, 14,0% y 3,2%, respectivamente).

Cuadro Nro. 4: Variación de precios de los combustibles líquidos sin impuestos, marzo 1991-diciembre 1998
(índice base marzo 1991 = 100)

COMBUSTIBLES LÍQUIDOS	INDICE DICIEMBRE 1998
Nafta común	109,2
Nafta especial	120,9
Kerosene	92,9
Gas oil	86,0
Fuel oil	96,8
Petróleo crudo (WTI)*	56,8

* Se trata del precio del crudo en el mercado internacional.

Fuente: Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina” (1999).

En este sentido, cabe destacar que, a diferencia de algunos sectores económicos productores de bienes transables, en los que el efecto combinado de la desregulación de los mercados y la apertura de la economía operó como “disciplinador” de los precios domésticos, en el ámbito de los derivados del petróleo no se han visto satisfechos los objetivos proclamados con la llamada liberalización de las “fuerzas del mercado” y la privatización de la empresa líder. En ese marco, el ejercicio pleno (y abusivo) del poder oligopólico de mercado por parte de las firmas dominantes, sumado a la falta total de regulación pública sobre el mercado, repercutieron directamente, como era de esperar, sobre la *performance* de las compañías (bajo la forma de ganancias extraordinarias –en especial, por parte de Repsol-YPF–), y pone en evidencia cuáles son las consecuencias que acarrea la “desregulación” de mercados caracterizados por estructuras de oferta altamente concentradas cuando no está presente el Estado en la propiedad ni establece algún tipo de “contrapeso normativo” tendiente a controlar el comportamiento de las firmas líderes.

• **Los principales factores explicativos del comportamiento de los precios: “debilidades” normativas e “indexación flexible” de las tarifas**

Esta evolución de los precios relativos de la economía a favor de los servicios públicos privatizados remite a la consideración de, por un lado, una clara “ineficiencia” –plenamente funcional a los intereses de las

firmas prestatarias– de los entes reguladores en el control efectivo de tales precios y tarifas y, por otro, lo que podría llegar a caracterizarse como una forma de *indexación flexible* de dichos valores.

En el primer caso, cabe señalar que los entes de regulación fueron concebidos a partir de cada servicio o empresa privatizada pero en forma independiente entre sí y, en general, con posterioridad a las adjudicaciones de las concesiones e, incluso, a la consiguiente transferencia de los activos. Como se desprende de la literatura sobre el tema, tal segmentación, sumada a la improvisación, tienden a potenciar en forma considerable los riesgos de la llamada “captura del regulador”, por parte del poder político y/o de la/s empresa/s regulada/s. Como un claro ejemplo de esa *captura institucional*, cabe referirse, a simple título ilustrativo, a 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). Esta figura legal de la “neutralidad tributaria” reconoce que todo incremento o decremento –respecto a las condiciones vigentes al momento de la transferencia de los respectivos servicios a manos privadas– en las cargas impositivas que afecten a las empresas, puede (debe) ser trasladado a los consumidores y usuarios de los mismos. 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 sería también transferida a estas últimas, vía un aumento de las tarifas, sin alterar, de tal manera, su margen de beneficio.

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 conjunto de las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados. Basta con resaltar, entre otras, la supresión del impuesto sobre los débitos bancarios, la derogación del impuesto a los sellos sobre los contratos y a las operaciones financieras en la Ciudad de Buenos Aires (sede de la casa central de la casi totalidad de las firmas prestatarias de servicios públicos), la reducción de la alícuota del impuesto a los Activos del 2% al 1%, la disminución de las cargas patronales (entre el 30% y el 80%, según regiones, a partir de 1994), la exención de gravámenes arancelarios a la importación de bienes de capital (una disposición particularmente importante para las empresas privatizadas, que son fuertes importadoras de maquinaria y equipo), la paulatina supresión del impuesto a los Ingresos Brutos sobre los sectores productivos y actividades conexas (entre las que quedan incluidas la prestación de los servicios de electricidad, agua y gas, así como las concesiones viales), etc..

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 el incumplimiento empresarial –y la inexistencia de control regulatorio alguno al respecto– 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. Ello devino en beneficios extraordinarios adicionales apropiados en forma *ilegal* por las empresas prestatarias.

Si bien, en términos generales, los entes reguladores han venido omitiendo su intervención ante la no transferencia a usuarios y consumidores de tal “sacrificio fiscal”, hay ciertas excepciones que merecen ser resaltadas; más aún cuando, *paradójicamente*, las acciones emprendidas denotan la aplicación de criterios *ad-hoc* que no se condicen con la normativa vigente y revelan, igualmente, una ostensible *captura institucional* de los organismos de control por parte de las firmas sujetas a regulación y/o del poder político, así como que las “debilidades normativas” no son tales si se las evalúa desde el punto de vista de la lógica de acumulación

y reproducción del capital de las empresas privatizadas. Se trata, más precisamente, de las resoluciones sancionadas por el ENRE y el ENARGAS, en relación con las reducciones en los aportes patronales, dispuestas a partir de enero de 1994.

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

Como fuera señalado, la llamada *indexación flexible* de las tarifas de los servicios públicos privatizados constituye uno de los principales factores explicativos de las formas que han ido adoptando los cambios en la estructura de precios relativos de la economía argentina en el transcurso de los años noventa. Con esa expresión se intenta reflejar un fenómeno recurrente en la mayoría de los servicios: la permanente modificación de las cláusulas contractuales. En efecto, la renegociación de los contratos de concesión, así como los cambios introducidos en diversas cláusulas contractuales y/o en la propia normativa regulatoria, emergen como una constante del período post-privatización. Las mismas, rara vez han estado vinculadas a la necesidad de resolver determinadas imprecisiones o imprevisiones normativas asociadas a la propia premura privatizadora derivada de la priorización del “tiempo político” al momento de diseñar e implementar el programa desestatizador. Por el contrario, se han centrado, en la mayoría de los casos, en modificaciones que han alterado –siempre con un mismo sentido– las tarifas de los distintos servicios, las respectivas cláusulas de ajuste periódico, los compromisos de inversión de –y generalmente, incumplidos por– las empresas y/o los plazos de concesión de los servicios. En ese marco, todas ellas han tendido a garantizar, a las prestadoras de los distintos servicios un nulo grado de exposición a cambios en las condiciones de contexto y/o a preservar (cuando no, acrecentar) sus ganancias extraordinarias.

Así, por ejemplo, en el caso de las concesiones de los corredores viales nacionales, originalmente, las tarifas se ajustaban según la evolución de un índice 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 primer renegociación de los contratos. Como resultado de tal renegociación, y a pesar de la prohibición explícita de la Ley de Convertibilidad de toda cláusula de indexación de precios¹⁴, se dispuso que dicho ajuste periódico de tarifas se realizaría anualmente, aplicando el 80% de la tasa internacional Libor, 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 compensar 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.

¹⁴ En su artículo 10, la Ley de Convertibilidad (Nro. 23.928) establece que, a partir de su entrada en vigencia quedan derogadas “todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos, o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios”.

Así, las llamadas compensaciones indemnizatorias (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 muy elevados 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 concesionarios¹⁵.

Hacia fines de 1995, y con el objetivo fiscal de eliminar la pesada carga que implicaba el pago de esas compensaciones indemnizatorias, se decidió encarar una nueva renegociación contractual. Hasta el presente, sólo se concluyó la renegociación del Corredor Nro. 18 (que une a Buenos Aires con las provincias de Entre Ríos y Corrientes), *paradójicamente*, el único que no percibía tal tipo de subsidio. Como resultado de tal renegociación, se amplió en 13 años el plazo de la concesión, y se dolarizó la tarifa de peaje (que, a partir de allí, pasó a ajustarse según la evolución del índice de precios al consumidor de los EE.UU.).

En resumen, las muy elevadas tasas de rentabilidad de los concesionarios (en el orden del 20% al 40% de su patrimonio neto), así como los niveles tarifarios que las han hecho posibles, no son más que la resultante previsible de una inestabilidad normativa que, sistemáticamente, ha tendido a adecuarse a los intereses privados en un marco de nula transparencia en las recurrentes renegociaciones contractuales.

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 (como siempre, inscriptas en un mismo sentido: potenciar el proceso de acumulación del capital de las empresas prestatarias). 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. 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 estabilizadas como, por ejemplo, los Estados Unidos de América” (*sic*). A partir de entonces el valor del pulso telefónico quedó

¹⁵ Para tener una idea aproximada de cuánto le costaron al Estado argentino (es decir, al conjunto de la sociedad) los subsidios a los concesionarios, cabe destacar que la última renegociación con los concesionarios que llevó a cabo el gobierno de De la Rúa derivó en el reconocimiento de una deuda “pública” de más de 400 millones de dólares, que se suma a las compensaciones ya percibidas por los concesionarios (alrededor de 400 millones de dólares), y a la supresión del canon que debían tributar las empresas (otros 890 millones de dólares). Véase Arza y González García (1998).

expresado en dólares, y pasó a ajustarse semestralmente (en abril y octubre) según la evolución del índice de precios al consumidor de los EE.UU..

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

La descripción detallada del mecanismo por medio del cual se logró sortear el obstáculo que supuso la sanción de la Ley de Convertibilidad (en materia de indexación de precios) remite al hecho de que, en las privatizaciones realizadas con posterioridad a la sanción del Decreto 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 venido rigiendo mecanismos de ajuste tarifario semestrales basados en la evolución de los precios de EE.UU., incorporados en los contratos originales firmados por el Estado con las respectivas empresas prestatarias. En estos sectores se conjuga la dolarización de las tarifas con la aplicación de diversos ajustes periódicos. 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 mayorista¹⁶; 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 generadoras¹⁷.

¹⁶ El marco regulatorio del sector gasífero establece que las variaciones del precio mayorista de gas (en “boca de pozo”) son trasladadas por las distribuidoras a los usuarios finales al inicio del período invernal y del período estival. Naturalmente, ello desestimula que la distribuidora negocie precios más bajos con los productores; desincentivos que se ven potenciados aún más por el hecho que la estructura del –desregulado– mercado productor se caracteriza por presentar un elevado grado de concentración (lo cual otorga a los productores un considerable poder relativo de negociación, a la vez una amplia libertad en la fijación de precios), y porque un conjunto reducido de grandes actores económicos (Pérez Companc, Repsol, Soldati y Techint) participa en el mercado en los segmentos de producción, transporte y distribución, además de en carácter de grandes usuarios industriales (o, en otros términos, se trata de actores que participan en el sector tanto en calidad de demandantes como de oferentes). Como era de esperar, ello trajo aparejado subas considerables en el precio mayorista y, por esa vía, en las tarifas finales abonadas por los distintos usuarios (Azpiazu y Schorr, 2001b).

¹⁷ 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.

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

Habiéndose hecho cargo de la ex-Obras Sanitarias de la Nación en mayo de 1993, en julio de 1994, como resultado de una solicitud de “revisión extraordinaria” de las tarifas, Aguas Argentinas obtuvo el reconocimiento estatal de un aumento tarifario de 13,5%, lo cual merece ser destacado por cuanto la licitación fue adjudicada a este consorcio porque fue aquél que ofreció el mayor descuento sobre la tarifa que cobraba la compañía estatal –que, como fuera señalado, había sido incrementada antes de la privatización– y, en particular, porque el marco regulatorio establecía que las tarifas no podrían incrementarse por un lapso de diez años. Hacia fines de 1997, existiendo causales suficientes para la rescisión del contrato de concesión (dados los manifiestos incumplimientos contractuales de la empresa, que fueron convalidados por el ente regulador), el menemismo optó por renegociar las condiciones en que debía operar la empresa, en términos plenamente convergentes con sus intereses. Así, entre las principales modificaciones introducidas en esta nueva renegociación, cabe resaltar: el incremento de las tarifas, y la cancelación o postergación de diversas inversiones comprometidas originalmente. A su vez, habiéndose incorporado la posibilidad de una “revisión extraordinaria” de tarifas por año, en mayo de 1998, la empresa consiguió un nuevo aumento tarifario de 5,1%.

Con posterioridad a esta revisión del contrato de concesión encarada a mediados de 1997, se sucedieron nuevas renegociaciones (a cargo de María Julia Alsogaray) que se inscribieron en la misma lógica que las que las precedieron, en tanto supusieron, entre otros aspectos, un nuevo incremento de las tarifas, la introducción de cláusulas de ajuste de precios violatorias de la Ley de Convertibilidad (las tarifas, fijadas en pesos, pasaron a indexarse anualmente de acuerdo a la inflación estadounidense), la modificación de ciertas obligaciones contractuales asumidas por la firma (en particular, en materia de inversiones y de calidad y expansión del servicio), y, en última instancia, la convalidación oficial de los manifiestos incumplimientos en los que incurrió la empresa.

Como producto de los aumentos tarifarios autorizados por las sucesivas renegociaciones entre el gobierno y la empresa prestataria (las que, atento a las importantes modificaciones que introdujeron, determinaron en los hechos la celebración de un nuevo contrato de concesión), las tarifas de los servicios de agua potable y desagües cloacales se incrementaron en forma considerable, a tal punto que la rebaja inicial con que el consorcio Aguas Argentinas ganó la licitación fue más que compensada en un plazo de tiempo sumamente breve¹⁸.

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

¹⁸ Bajo la gestión de gobierno de la Alianza, en enero de 2001, en el marco de un proceso de negociación muy poco transparente y prácticamente sin participación alguna de los usuarios y los consumidores del servicio, se firmó un acta-acuerdo entre Aguas Argentinas y el ETOSS, por la que quedó aprobado el segundo plan quinquenal (que tendría que haber entrado en vigencia en 1999). A cambio de comprometerse a cumplir con su retrasado plan de inversiones, y a adelantar algunas obras previstas, la empresa se vio favorecida con un incremento tarifario del 3,9% anual acumulativo desde 2001 hasta 2003; un ajuste por la inflación estadounidense de 1,5% (a pesar que, como fuera mencionado, sus tarifas no se encuentran dolarizadas); y otros dos cargos fijos bimestrales adicionales (1,55 pesos por factura). Como producto de ello, la tarifa promedio aumentó un 9,1% en el transcurso del año 2001 (porcentaje que se elevará hasta casi el 20% a principios de 2003). En otros términos, nuevamente serán los usuarios los que subsidiarán las inversiones que la firma se compromete a realizar (la mayoría de las cuales, cabe destacar, se vincula con obras de expansión de la red y/o mejora en la calidad del servicio –muchas de ellas acordadas en el contrato original y/o en sus sucesivas renegociaciones y, por lo tanto, incumplidas y condonadas oficialmente– que favorecerían a los sectores sociales de menores ingresos de la Capital Federal y el conurbano bonaerense).

concesionarios se comprometieron a realizar nuevas inversiones (algunas comprometidas contractualmente) y a la renovación del material rodante¹⁹.

En definitiva, en todos los casos en que se efectuaron renegociaciones contractuales, ha primado el interés privado por sobre el social (Azpiazu, 1999; y Schorr, 2001). Así, la tan declamada “seguridad jurídica”, particularmente en el ámbito de las privatizaciones, parecería quedar en un segundo plano cuando se trata de preservar las rentas de privilegio de las que gozan las empresas de servicios públicos, en detrimento, cabe resaltar, de la “seguridad jurídica” de los usuarios.

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 las reestructuraciones tarifarios aplicados con anterioridad al traspaso de las empresas públicas al sector privado, la dolarización de las tarifas, la aplicación de mecanismos de ajuste tarifario que, por su naturaleza, contradicen las prohibiciones que en materia de ajustes o indexaciones de precios establece la Ley de Convertibilidad, la recurrencia a la renegociación de los contratos originales de transferencia o concesión y, como consecuencia de todo lo anterior, una evolución de los precios relativos que tiende a favorecer a las empresas de servicios públicos privatizadas con respecto a, en especial, los sectores productores de bienes, y los consumidores residenciales, en particular, los de menor poder adquisitivo.

Al respecto, a simple título ilustrativo, a partir de esa interpretación *ad-hoc* de las disposiciones de la Ley de Convertibilidad –como la que se desprende del Decreto Nro. 2.585/91–, han venido ajustando sus tarifas de acuerdo a la evolución de índices de precios de los EE.UU. que, como privilegio adicional, han crecido muy por encima de sus similares en el ámbito local. En efecto, por ejemplo, entre el mes de enero de 1995 y junio de 2001, en la Argentina, el Índice de Precios al Consumidor registró una disminución acumulada de 1,1%, al tiempo que los precios mayoristas se incrementaron apenas el 1,6%. En idéntico período, el índice de precios al consumidor (CPI) de los EE.UU. registró un incremento acumulado del 18,4%, al tiempo que los precios mayoristas (PPI) lo hicieron en un 9,8%.

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

Al margen de las especificidades que ha ido adoptando la elusión de la normativa legal en cada uno de los distintos servicios públicos privatizados, queda en evidencia un claro denominador común: la priorización sistemática de los intereses de los consorcios responsables de la prestación de los respectivos servicios por sobre los de la sociedad en su conjunto –afectando negativamente la competitividad de numerosos sectores económicos (en particular, aquéllos, con predominancia productiva de pequeñas y medianas empresas, vinculados a la elaboración de bienes transables) y la distribución del ingreso–.

• ***El desempeño de las firmas prestatarias y las singularidades del capitalismo argentino en los años noventa: ganancias extraordinarias y nulo riesgo empresario***

Como era de esperar, el beneficio de contar con múltiples cláusulas de *indexación flexible* de sus tarifas (la mayoría de las cuales son violatorias –fundamental, aunque no exclusivamente– de la Ley de Convertibilidad), así como el incremento relativo de las tarifas de los servicios públicos –sobre todo, en el

¹⁹ Con respecto a las erogaciones a cargo del Estado, cabe señalar, a modo de ejemplo, que en el año 1998 los subsidios estatales a los operadores metropolitanos de subterráneos y ferrocarriles ascendieron a aproximadamente 350 millones de dólares, nivel prácticamente equivalente a los 400 millones de dólares de déficit de la ex-Ferrocarriles Argentinos, a partir de los que se fundamentó el traspaso del servicio a manos privadas.

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 (y, obviamente, de sus propietarios)²⁰.

Así, a favor de las diversas disposiciones normativas que les permiten incrementar sistemáticamente sus tarifas, sumadas al hecho de que se trata de servicios básicos que no se pueden dejar de consumir tan fácilmente ante aumentos en sus precios, las empresas privatizadas han registrado un desempeño económico sumamente exitoso, que se refleja en que se expandieron a una tasa tres veces más elevada que el conjunto de la economía argentina y que lo hicieron de manera disociada con relación al ciclo económico interno (es decir, se trata de firmas que han crecido tanto en las fases expansivas como en las recesivas). Como resultado de estos patrones de comportamiento, se puede inferir un significativo incremento en la concentración económica del conjunto de la economía argentina en torno a este reducido —pero privilegiado— número de grandes empresas prestatarias de servicios públicos.

Otra forma de captar la forma en que el entorno operativo y, fundamentalmente, normativo en el que se desenvuelve el conjunto de las empresas privatizadas impacta sobre su *performance* económica, es la que surge de analizar la evolución de los márgenes de rentabilidad que obtuvo este conjunto de firmas durante el transcurso de los años noventa. Al respecto, debe tenerse presente que, según lo demuestra la experiencia histórica, la tasa de ganancia vigente en un sector económico suele tener una relación positiva con el riesgo empresarial subyacente a la misma (cuanto mayor el riesgo involucrado, mayor el margen de beneficio que cabe esperar). De allí que no sea casual que, por lo general, las actividades de carácter especulativo (en particular, cuando tienen lugar en períodos de fuerte incertidumbre macroeconómica) suelen presentar, en términos relativos, la mayor tasa de retorno.

En ese marco, cabe incorporar una breve digresión vinculada, en última instancia, a las especificidades del contexto regulatorio en el que se inscribe el accionar de las empresas que se hicieron cargo de los activos privatizados en la Argentina durante los años noventa. Los rasgos distintivos de los mercados involucrados (monopólicos, con demanda cautiva y reservas legales de mercado) conllevan, naturalmente, un menor —sino nulo— riesgo empresarial que el que se desprendería de casi cualquier otra actividad económica. Hasta allí, independiente 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 —Phillips, 1993—).

Lo anterior se ve potenciado por las propias idiosincrasias del proceso privatizador en la Argentina. En relación con lo anterior, la minimización del riesgo empresarial asociada a la condición de monopolios naturales se ve agudizada —en rigor, dicho riesgo se torna absolutamente nulo—, si se consideran los diversos beneficios normativos y/o regulatorios con que cuentan las empresas prestatarias. Así, en el caso argentino, muy difícilmente pueda encontrarse algún sector económico con menor riesgo que el que emana de los contextos operativos en el que se desempeñan las empresas privatizadas. En ese marco, 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 resulten 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.

²⁰ Las evidencias disponibles indican que, entre 1993 y 1999, el PBI global creció un 20%, al tiempo que la facturación de las privatizadas lo hizo en un 66%. El mejor rendimiento de las prestatarias privadas de servicios públicos se expresa adicionalmente en el hecho de que mientras el PBI total tuvo un comportamiento cíclico (registrando caídas en 1995 y, en especial, en 1999), la facturación agregada de las privatizadas se expandió en todos los años de la serie.

Sin embargo, las evidencias disponibles indican todo lo contrario. Son, precisamente, las empresas privatizadas las que han venido internalizando –sistemáticamente– los mayores márgenes de beneficio, fuera de toda razonabilidad vinculada al riesgo empresario implícito. En este sentido, y como una primera aproximación a la problemática mencionada, en el Cuadro Nro. 5 se refleja la evolución, para el período 1993-1999, de los márgenes de rentabilidad sobre ventas de las empresas privatizadas, en términos relativos a la observada para el conjunto de las doscientas empresas de mayor facturación del país.

En todos los años considerados las empresas privatizadas obtuvieron márgenes de utilidad sobre ventas muy superiores a los registrados por el conjunto de la elite empresaria local (entre dos y tres veces mayores a los obtenidos por las firmas más grandes del país) y, 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 tienden a denotar una correspondencia inversa con el respectivo riesgo empresario: a menor o nulo riesgo (como es el caso de las privatizadas) mayor tasa de ganancia.**

Cuadro Nro. 5: Evolución de la tasa de rentabilidad sobre ventas de la elite empresaria local según el vínculo de las firmas con el proceso de privatizaciones, 1993-1999
 (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
Prom. 93/99	10,8	6,4	1,6	4,4

* Se trata de aquellas firmas que participan en el capital de algunas de las empresas privatizadas.

Fuente: Área 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 empresas líderes de la economía argentina se visualiza con particular intensidad si se tiene en cuenta que, considerando el período 1993-1999, las 200 firmas más grandes del país generaron, en conjunto, una masa acumulada de utilidades superior a los 25.900 millones de dólares. Aproximadamente el 54% de dicho total (cerca de 14.000 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 6 millones de dólares por día; 227 mil dólares por hora; y cerca de 3.800 dólares por minuto. En otras palabras, durante la década pasada, este núcleo selecto de grandes firmas obtuvo, *por minuto*, el equivalente a casi diez salarios medios de la economía argentina.

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 la envergadura de las mismas y, derivado de ello, a conductas microeconómicas diferenciales (todas son firmas líderes en sus respectivos sectores de actividad), sino que remiten, en última instancia, al privilegiado entorno operativo y, en especial, normativo en que se desenvuelve la mayoría de las privatizadas.

No obstante la contundencia de la información proporcionada por el Cuadro Nro. 5, hay quienes cuestionan esa (más que usual) forma de medir la rentabilidad empresarial. Tal es el caso de la Asociación de Empresas de Servicios Públicos de la Argentina (Adespa)²¹ que inició una campaña pública tendiente a rebatir esa generalizada percepción sobre los márgenes de rentabilidad extraordinarios y de privilegio de sus

²¹ Integrada por Aguas Argentinas, Azurix, Edenor, Edesur, Gas Natural Ban, Metrogas, Metrovías, Telecom Argentina y Telefónica de Argentina.

asociados, muy superiores a las tasas de retorno “justas y razonables” previstas en los marcos regulatorios de los distintos servicios privatizados.

En ese marco, uno de los “argumentos” centrales esgrimidos por Adespa en defensa de los intereses de sus asociados, apunta a la presuntamente errónea estimación de los márgenes de rentabilidad obtenidos por las empresas prestatarias de servicios públicos privatizados. Al respecto, se señala que “la rentabilidad de las compañías no es tan alta como se cree porque se debe comparar la utilidad con el patrimonio y no con la facturación, como aquí se hace”, para luego afirmar que “la rentabilidad promedio es entre el 4% y el 5%, con alguna excepción del 12%”.

Pero ello contradice totalmente lo que puede apreciarse en los balances de las mismas firmas. No sólo son elevados los márgenes de rentabilidad sobre ventas, tal como admite –implícitamente– Adespa, sino que también las tasas de retorno sobre el patrimonio neto son holgadamente superiores a las que cabría considerar como “justas” y “razonables”. Como se aprecia en el Cuadro Nro. 6, las empresas de servicios privatizados han obtenido, entre 1994 y 1999, una rentabilidad media sobre patrimonio del orden del 15%, muy lejana del presunto 5% estimado por Adespa. En todos los sectores, con la excepción del de distribución de energía eléctrica (que presenta una rentabilidad media sobre patrimonio de 5,6% aunque, como surge de la información presentada, en franco y sistemático ascenso hasta 1998)²² la tasa de beneficio siempre supera, y en muchos casos con holgura, el 10%.

Cuadro Nro. 6: 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: Área 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% (en este último segmento líder de la economía nacional, el margen promedio de beneficio sobre ventas fue, en ese mismo año, de sólo el 1,2%).

²² En 1999 se produce una caída de consideración en la rentabilidad de las empresas eléctricas (tanto se la mida en relación con las ventas como en función del patrimonio neto). Ello es explicado en su totalidad por la brusca contracción (de más del 75%) que se registró en las ganancias de Edesur, como producto de las sanciones vinculadas al “apagón” de febrero de dicho año.

- **La comparación internacional de las ganancias de las privatizadas**

Otra forma de constatar el carácter de extraordinario y/o de privilegio de los beneficios obtenidos por las actuales prestatarias de servicios privatizados en la Argentina es a partir de su comparación a nivel internacional con empresas que prestan los mismos servicios y que, como tales, se desenvuelven en actividades que presentan similares –y, seguramente, mayores– niveles de riesgo empresario que los vigentes en el ámbito local. Si bien en este plano las posibilidades de realizar comparaciones enfrentan algunos problemas metodológicos irresolubles, cabe incorporar algunas de esas posibles comparaciones.

La primera de ellas remite a la consideración de las tasas de beneficio registradas por Aguas Argentinas en el transcurso de la década pasada que se ubicaron, en promedio, en torno del 23% de su patrimonio neto y del 14% de sus ventas anuales. Ello en nada se asemeja a los niveles considerados aceptables o razonables en otros países para los niveles vigentes en otros países. Así, por ejemplo, en EE.UU. las tasas de beneficio (sobre patrimonio neto) obtenidas en los años noventa fluctuaron entre un mínimo del 6% y un máximo del 12,5%; en el Reino Unido, las evidencias disponibles indican que la tasa razonable para el sector se ubica entre el 6% y el 7%; mientras que en Francia se considera como tasa de retorno aceptable una que se ubique en el orden del 6%. Se trata, en todos los casos, de niveles de rentabilidad sobre patrimonio mucho más “justos” y “razonables” que los obtenidos por Aguas Argentinas.

Otro ejemplo comparativo donde también queda claramente de manifiesto los muy elevados márgenes de rentabilidad de las empresas privatizadas que actúan en el ámbito local es el de las operadoras del servicio básico telefónico. En este caso, Telefónica de Argentina y Telecom Argentina internalizaron, a lo largo de la pasada década, muy elevadas tasas de beneficio, significativamente superiores a las registradas durante el mismo período por las principales empresas del sector a nivel internacional: el margen de rentabilidad sobre ventas de ambas firmas casi triplica al registrado –en promedio– para el grupo de las diez operadoras de telecomunicaciones más importantes del mundo desde el punto de vista de su facturación. Más aún, la filial argentina de Telefónica de España obtuvo un margen medio de beneficio sobre ventas que prácticamente duplicó al que obtuvo la casa matriz en su país de origen, mientras que en el caso de Telecom Argentina, tales diferencias fueron mucho más pronunciadas, por cuanto la tasa de rentabilidad promedio que obtuvo dicha empresa a nivel local fue más de tres veces superior a las que registraron en sus respectivos países de origen sus accionistas mayoritarios (France Telecom y Telecom Italia).

De la comparación del nivel de los márgenes de ganancia locales e internacionales cabe destacar no sólo que las rentabilidades de Telecom Argentina y Telefónica de Argentina han superado con holgura a las registradas internacionalmente sino que, además, contravienen lo dispuesto por el propio marco regulatorio de la actividad. Al respecto, en el Pliego de Bases y Condiciones para la privatización de ENTel se señalaba que las tarifas serían ajustadas “a un nivel adecuado para proporcionar a un Operador eficiente una tasa de retorno razonable sobre los Activos Fijos sujetos a explotación”. En este sentido, a menos que el resto de las operadoras internacionales sean muy ineficientes o que se conformen con márgenes de rentabilidad sustancialmente inferiores a los registrados en la Argentina, las tasas de beneficio locales estarían en franca contradicción con lo dispuesto normativamente, y no serían más que resultantes de tarifas que no son “justas”, ni “razonables”²³.

Un tercer ejemplo de que las tasas de ganancia obtenidas por las empresas privatizadas que actúan en el medio local son de tipo extraordinario y que no guardan ninguna relación con el riesgo empresario

²³ De considerar los márgenes de rentabilidad no sobre las ventas sino sobre los activos sujetos a explotación (tal como lo preveía el Pliego original de la privatización, al establecer la garantía de una tasa de beneficio del 16%) se advierte la magnitud de las ganancias extraordinarias obtenidas por Telefónica de Argentina y Telecom Argentina. Según un estudio realizado por la American Chamber of Commerce (1995): “... la tasa de retorno calculada para los ejercicios 90/91 (10 meses) y anuales 91/92, 92/93 y 93/94, en un 41,3%, 42,0%, 42,4% y 36,0% respectivamente (siempre en equivalente anual), ha superado largamente la previsión de garantía del 16% anual”.

implícito lo constituye el caso de las transportistas de gas natural: entre 1993 y 1999, las dos transportistas que actúan en el país (la Transportadora de Gas del Norte y la Transportadora de Gas del Sur) registraron una tasa media de retorno sobre ventas cercana al 40%, cuando, en el plano internacional, un margen de rentabilidad “razonable” para una firma que presta este tipo de servicio se ubica entre el 10% y el 20% de su facturación.

Finalmente, cabe destacar el caso de YPF, que a partir de su privatización se constituyó como la empresa petrolera más rentable del mundo. En efecto, entre 1993 y 1998, mientras los márgenes de utilidad sobre ventas de las veinte mayores petroleras del mundo fluctuaron entre el 3% y el 6%, los de YPF lo hicieron entre el 10% y casi el 18%. En este sentido, y como simple ejercicio ilustrativo, de considerar como tasa de beneficio extraordinaria la diferencia existente entre los márgenes de utilidad obtenidos por YPF respecto a los correspondientes, en promedio, a las veinte petroleras de mayor facturación mundial, puede concluirse que las rentas de privilegio apropiadas por YPF ascendieron, para el período mencionado, a más de 2.500 millones de dólares²⁴.

- ***Ganancias extraordinarias y recuperación de la inversión***

La cuantiosa masa beneficios que internalizaron las firmas privatizadas durante los años noventa no sólo le permitió a estos actores registrar exorbitantes tasas de ganancia, sino que también le brindó a los propietarios de las mismas la posibilidad de recuperar los montos invertidos originalmente en un lapso de tiempo sumamente breve. Al respecto, y a simple título ilustrativo, cabe traer a colación lo acontecido con los consorcios adjudicatarios de las dos empresas en que se subdividió ENTel, y con las transportadoras y distribuidoras de gas natural.

Con respecto al primer caso, cabe destacar que entre 1991 y 1999 Telefónica de Argentina y Telecom Argentina acumularon, en conjunto, 5.590 millones de dólares en concepto de utilidades contables. Considerando que los respectivos consorcios controlantes eran titulares del 60% del paquete accionario de cada firma, el porcentaje equivalente de utilidades acumuladas (3.354 millones de dólares) más que triplica los 1.000 millones de dólares que supuso el desembolso realizado en 1990 para hacerse cargo de los activos de la ex-ENTel. Tal evolución les permitió a los consorcios adjudicatarios de Telefónica de Argentina (Cointel) y Telecom Argentina (Nortel), tomados conjuntamente, recuperar el monto de la inversión inicial en poco menos de cuatro años.

Similares conclusiones se desprenden de observar lo acontecido en el ámbito del sector gasífero. Cuando se analiza la evolución del volumen global de ganancias obtenido por las dos empresas transportistas se constata que los consorcios propietarios de tales firmas pudieron recuperar el monto que habían abonado al Estado Nacional al momento de la transferencia de Gas del Estado al sector privado (equivalente a 566,4 millones de dólares) entre 1995 y 1996, es decir, a menos de cuatro años de haberse efectivizado la transferencia de la empresa estatal. Cuando se observa lo sucedido con las ocho distribuidoras se constata que, siempre tomadas en conjunto, en 1999 prácticamente habían logrado recuperar el monto inicial que habían desembolsado para resultar adjudicatarias de las distintas unidades de distribución en que se subdividió la empresa estatal antes de ser privatizada (en este caso, la inversión inicial total ascendió a 1.274,5 millones de dólares). Se trata, en ambos casos, de plazos de recuperación de la inversión original sumamente reducidos (téngase presente, en tal sentido, que las concesiones para prestar los servicios de transporte y distribución de gas se otorgaron por un lapso de 35 años con la posibilidad de ser prorrogadas por 10 años adicionales).

Se trata, en todos los casos, de plazos de recuperación de la inversión original sumamente reducidos, muy difíciles de encontrar en otras actividades económicas de carácter no especulativo. En tal sentido, vale la

²⁴ En relación con lo anterior, en el año 2000 Repsol registró en España un margen de rentabilidad sobre ventas del 5,3%, mientras que en Argentina YPF obtuvo una tasa de ganancia (siempre sobre facturación) del 14,2%.

pena enfatizar que los ingentes volúmenes de ganancias de los que se apropiaron las prestatarias privadas de servicios públicos (así como las extraordinarias tasas de ganancia implícitas), se registraron en un contexto de manifiesta y perdurable estabilidad macroeconómica e institucional.

En definitiva, las principales modalidades que adoptó el proceso de privatizaciones implementado en el país durante el gobierno menemista tendieron a configurar y preservar ámbitos privilegiados de acumulación y reproducción del capital, caracterizados por un nulo riesgo empresario y, *paradójicamente*, ganancias extraordinarias (tanto a nivel local como internacional), que fueron internalizadas por un núcleo reducido –aunque muy poderoso e influyente desde un punto de vista económico y político– de grandes conglomerados empresarios de origen nacional y extranjero.

En síntesis, la regulación pública de los servicios privatizados ha sido débil si se considera su significativa incapacidad –cuando no falta de voluntad– para promover distintas medidas tendientes a proteger a los usuarios y consumidores, mientras que reveló una gran fortaleza para garantizar y potenciar el elevado poder de mercado que adquirieron, así como los ingentes beneficios que internalizaron, las firmas que tomaron a su cargo la prestación de los diferentes servicios públicos transferidos al ámbito privado en el transcurso del decenio de los noventa (así como sus propietarios). Sin duda, ello constituye un claro indicador que en la década pasada se profundizó notablemente otro de los rasgos característicos de la economía y la sociedad argentinas post-dictadura: la creciente –y cada vez más evidente– subordinación estatal a los intereses del capital concentrado interno.

• **Bibliografía utilizada**

- . Abeles, M.: “El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿reforma estructural o consolidación hegemónica?”, en **Revista Epoca**, Año 1, Nro. 1, 1999.
- . Abeles, M., Forcinito, K., Schorr, M.: **El oligopolio telefónico frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia**, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001.
- . American Chamber of Commerce: “Estudio de las tarifas telefónicas”, Informe final (segunda versión), abril 1995, mimeo.
- . Arceo, E., Basualdo, E.: “Las tendencias a la centralización del capital y la concentración del ingreso en la economía argentina durante la década del noventa”, en **Revista Cuadernos del Sur**, Nro. 29, 1999.
- . Arza, C., González García, A.: **Transformaciones en el sistema vial argentino. Las concesiones por peaje**, Documento de Trabajo Nro. 3 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO/SECYT/CONICET, 1998.
- . Azpiazu, D.: “Las privatizaciones en la Argentina. ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?”, en **Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad**, Nro. 21, 2001.
- . Azpiazu, D.: “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, en **Revista Realidad Económica**, Nro. 164, 1999.
- . Azpiazu, D.: **Elite empresaria en la Argentina. Terciarización, centralización del capital, privatización y beneficios extraordinarios**, Documento de Trabajo Nro. 2 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO/SECYT/CONICET, 1996.
- . Azpiazu, D.: “El programa de privatizaciones. Desequilibrios macroeconómicos y concentración del poder económico”, en Valle, H., Minsburg, N. (comps.): **Argentina hoy: crisis del modelo**, Ediciones Letra Buena, 1995.
- . Azpiazu, D.: “Programas de ajuste en la Argentina de los años ochenta: década perdida o decenio regresivo”, ponencia presentada en el seminario “Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años ochenta”, organizado por el Memorial de América Latina, San Pablo, 1991.
- . Azpiazu, D., Basualdo, E.: “Las privatizaciones en la Argentina. Concentración del poder económico e imperfecciones de mercado”, en **Revista Enoikos**, Año III, Nro. 8, 1995a.
- . Azpiazu, D., Basualdo, E.: **La siderurgia argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el Mercosur**, IDEP/ATE, 1995b.
- . Azpiazu, D., Basualdo, E.: **Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina**, Cántaro, 1990.
- . Azpiazu, D., Basualdo, E., Khavisse, M.: **El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta**, Editorial Legasa, 1986.
- . Azpiazu, D., Forcinito, K.: “La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Area Metropolitana”, en Azpiazu, D., Forcinito, K., Schorr, M.: **Privatizaciones en la Argentina. Renegociación permanente, consolidación de privilegios, ganancias extraordinarias y captura institucional**, FLACSO, Segunda Serie de Documentos de Informes de Investigación, Nro. 2, 2001b.
- . Azpiazu, D., Nochteff, H.: “La democracia condicionada. Quince años de economía”, en Lejtman, R. (comp.): **Quince años de democracia. Ensayos sobre la nueva república**, Grupo Editorial Norma, 1998.
- . Azpiazu, D., Schorr, M.: “Privatizaciones en la Argentina. Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias”, en **Revista Realidad Económica**, Nro. 184, 2001a.
- . Azpiazu, D., 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, 2001b.
- . Basualdo, E.: **Modelo de acumulación y sistema político en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera**, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001.
- . Basualdo, E.: “Las privatizaciones en la valorización financiera de los grupos económicos”, en **Revista Enoikos**, Año VIII, Nro. 17, 2000a.

- . Basualdo, E.: **Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política** FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/Página 12, 2000b.
- . Basualdo, E.: **Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros**, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2000c.
- . Basualdo, E.: “El impacto económico y social de las privatizaciones”, en **Revista Realidad Económica**, Nro. 123, 1994.
- . Basualdo, E.: **Formación de capital y distribución del ingreso durante la desindustrialización**, IDEP/ATE, 1992.
- . Basualdo, E.: **Deuda externa y poder económico en la Argentina**, Nueva América, 1987.
- . Basualdo, E., Kulfas, M.: “Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina”, en **Revista Realidad Económica** Nro. 173, 2000.
- . Duarte, M.: “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos”, en **Revista Realidad Económica**, Nro. 182, 2001.
- . Gerchunoff, P. (edit.): **Las Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa**, Instituto Torcuato Di Tella, 1992.
- . INDEC: **Grandes empresas en la Argentina, 1999**, 2001.
- . Llach, J.: **Otro siglo, otra Argentina**, Editorial Ariel, 1997.
- . Lozano C.: **La privatización de Somisa. ¿Consolidación del oligopolio privado en la producción siderúrgica?**, IDEP/ATE, 1995.
- . Lozano, C., Feletti, R.: “La economía del menemismo. Cambio estructural, crisis recurrentes y destino incierto” en AA. VV.: **El Menemato**, Ediciones Letra Buena, 1991.
- . Nochteff, H.: “La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto”, en **Revista Epoca**, Año 1, Nro. 1, 1999.
- . Nochteff, H.: “La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?”, en **Revista de la Cepal**, Nro. 59, 1996.
- . Phillips, C.: **The regulation of Public Utilities**, Public Utilities Reports, 1993.
- . Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”: **Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica**, Documento de Trabajo Nro. 7, FLACSO/SECYT/CONICET, 1999.
- . Schorr, M.: “Las renegociaciones contractuales del gobierno de la Alianza con las empresas privatizadas: polarización del poder económico y agudización de la crisis de las Pyme”, en **Revista Realidad Económica**, Nro. 178, 2001.
- . Verbitsky, H.: **La educación presidencial. De la derrota del '70 al desguace del Estado**, Editora 12/Puntosur, 1990.
- . Walters, A.: “La Privatización en el Reino Unido”, en AA. VV.: **Privatización. Experiencias mundiales**, Ediciones Cronista Comercial, 1988.