

Naúm Minsburg - Héctor W. Valle
coordinadores

Daniel Azpiazu - Alberto Barbeito - A. Eric Calcagno
Adolfo Dorfman - Alfredo García - Marcela Jabbaz
Marcelo Mastellanes - Mercedes Marcó del Pont
Corina Rodríguez - Carlos Scavo

COLECCION TEMAS DE ECONOMIA

Argentina hoy: crisis del modelo

Naúm Minsburg - Héctor W. Valle
coordinadores

TR

TR

Argentina Hoy: Crisis del Modelo

Naúm Minsburg - Héctor W. Valle
(Coordinadores)

Argentina hoy: Crisis del modelo

**Naúm Minsburg - Héctor W. Valle
(Coordinadores)**

Daniel Azpiazu - Alberto Barbeito
A. Eric Calcagno - Adolfo Dorfman
Alfredo García - Marcela Jabbaz
Marcelo Matellanes - Mercedes Marcó del Pont
Corina Rodríguez - Carlos Scavo

EDICIONES



LETRA BUENA

Indice

Naúm Minsburg El enmarcamiento ideológico de la actual política económica argentina y el “Consenso de Washington”	9
Héctor Valle y Mercedes Marcó del Pont “Dolarización, convertibilidad y soberanía económica”	59
Alfredo García “El programa de liberalización financiera en Argentina”	85
Adolfo Dorfman “La industria argentina y los derroteros posibles para su desarrollo”	107
Daniel Azpiazu “El programa de privatizaciones. Desequilibrios macroeconómicos y concentración del poder económico”	147
Marcelo Matellanes “Algunas reflexiones generales en torno al Mercosur”	199
Alfredo Eric Calcagno “Estilos de desarrollo en el capitalismo subdesarrollado”	207
Carlos Scavo “Marginalidad en las ciudades”	233
Alberto Barbeito y Corina Rodríguez “Empleo, remuneración del trabajo y distribución del ingreso”	283
Marcela Jabbaz “El debate sobre la flexibilidad y la precarización del trabajo en la Argentina”	311

EL PROGRAMA DE PRIVATIZACIONES

**Desequilibrios macroeconómicos,
insuficiencias regulatorias y concentración
del poder económico¹**

Daniel Azpiazu

Daniel Azpiazu

Licenciado en Economía. Co-coordinador del Area de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Investigador del Consejo nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Consultor externo del PNUD, CEPAL, ILPES, OEA, OIT, GTZ (de Alemania), JICA (Japón). Autor, entre otros, de los siguientes libros: *El nuevo poder económico en la Argentina de los ochenta*, (en colaboración); *Las empresas transnacionales en una economía en transición. La experiencia argentina en los años ochenta*; *Cara y contracara de los grupos económicos: Crisis del Estado y promoción industrial* (en colaboración). *Desarrollo industrial y exportación de manufacturas* (en colaboración). *Perfil y comportamiento de las empresas exportadoras de manufacturas. La industria argentina, desarrollo y cambios estructurales* (en colaboración). *Revolución tecnológica y políticas hegemónicas* (en colaboración). *El desarrollo ausente: Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política.*

I. Introducción

Desde fines de los años setenta, la economía internacional asiste a un creciente cuestionamiento de muchas de las formas que adopta la regulación estatal y de la propiedad pública de empresas prestadoras de servicios y, más aún, de las productoras de bienes. En ese marco, y en contraposición con lo que sucediera en los decenios de los años cuarenta y cincuenta, la década de los ochenta incorporó un nuevo tema a la agenda de la sociedad argentina: la “desestatización” de las empresas públicas. Ya en la gestión gubernamental democrática de 1983-89, se manifestaron los primeros ensayos -truncos en lo que se refiere a “casos testigos”²- de privatizar algunas de las principales empresas públicas³. Tales proyectos fueron bloqueados por la actitud parlamentaria de los legisladores del justicialismo que cuestionaron -en su esencia y en sus formas- las privatizaciones propuestas⁴.

No obstante, a poco de asumir la actual administración gubernamental a mediados de 1989 (en el marco de la crisis hiperinflacionaria), ese mismo partido elevó al Congreso y logró la aprobación legislativa -prácticamente, sin oposición alguna- de un muy ambicioso programa de privatizaciones, mucho más difundido y acelerado que el que había cuestionado poco tiempo antes. A partir de allí, con la promulgación de la ley 23696 de Reforma del Estado en agosto de 1989, 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 cuasi-rentas extraordinarias y reservas de mercado**⁵.

En general, los primeros pasos del difundido programa de privatizaciones sufrieron inconvenientes de diversa índole⁶ -incluyendo ciertas desprolijidades⁷ reconocidas oficialmente- que, en muchos casos, alteraron las condiciones previstas y los ambiciosos cronogramas originales. A pesar de ello, si en algo se destaca el ejemplo argentino respecto a otras experiencias internacionales relativamente contemporáneas, es en la celeridad y en lo abarcativo de las realizaciones⁸. En efecto, entre 1990 y 1991 se privatizaron las empresas de

telecomunicaciones, de aeronavegación, tenencias accionarias en la industria petroquímica, áreas centrales y secundarias de explotación petrolífera, más de un tercio de la red nacional de carreteras, el ramal ferroviario Rosario-Bahía Blanca, etc.. Por su parte, en 1992 y 1993, el proceso de privatizaciones alcanzó nuevas e importantes áreas (en especial, el sector energético), al tiempo que se profundizó en otros sectores. Basta señalar la privatización del transporte y distribución del gas natural, de la energía eléctrica (generación, transporte y distribución), de Obras Sanitarias de la Nación, diversos elevadores portuarios, las dos empresas siderúrgicas integradas (SOMISA y Altos Hornos Zapla); así como la continuidad y profundización de los procesos ya iniciados en materia de explotación petrolífera de áreas centrales y secundarias - se le adiciona la privatización de refinerías, oleoductos, destilerías, flota y otros activos de Y.P.F.-, la privatización parcial de la propia Y.P.F., ramales ferroviarios y líneas de subterráneos, la red caminera y de accesos metropolitanos, tenencias accionarias en empresas industriales (Petroquímica Rio Tercero, Carboquímica), algunas empresas del área de Defensa y otros entes (como el Hipódromo, el Mercado de Hacienda de Liniers, más de 800 inmuebles, etc.) del sector público. Por último, en el año recién concluído, se transfirieron algunos ramales ferroviarios y redes viales, centrales térmicas e hidroeléctricas, líneas de transmisión de media y alta tensión, terminales portuarias, la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, etc..

Este muy acelerado y difundido programa de privatizaciones ha traído aparejado, hasta fines de 1994, un ingreso de recursos fiscales de 16.200 millones de dólares, de los cuales más de la tercera parte (alrededor de 5.800 millones de u\$s) corresponde al valor de mercado de los títulos de la deuda pública externa e interna que fueron capitalizados en los distintos procesos.

Esa composición de los ingresos por privatizaciones presenta marcadas discrepancias entre dos etapas claramente diferenciadas en la consecución del programa; tanto por las metodologías y modalidades priorizadas en cada caso, como por su funcionalidad con el resto de las políticas públicas. Así, en la primera de esas etapas que se extiende hasta el inicio del programa de Convertibilidad (abril de 1991), el rescate de títulos de la deuda externa explica más del 85% de los ingresos fiscales. En contraposición, en las privatizaciones concretadas entre abril de 1991 y diciembre de 1994, la capitalización de títulos de la deuda no alcanza a representar el 30% del total de los ingresos⁹.

Esas asimetrías se reproducen en muy diversos campos. Mientras que en la primer etapa se dió prelación a las ventas o concesiones

globales, con una desatención casi total por la formulación de marcos regulatorios -no ajena a las urgencias políticas de la administración gubernamental¹⁰-, en la segunda fase se recurrió también a la segmentación de las empresas a privatizar, a la oferta pública de acciones, etc., al tiempo que se avanzó lentamente hacia la regulación de algunos de los servicios públicos privatizados.

Asimismo, en este último período, la funcionalidad con el programa de estabilización pasó a adquirir una distinta dimensión. En efecto, la absorción por parte del Ministerio de Economía de la estructura y funciones del ex-Ministerio de Obras y Servicios Públicos (en cuya órbita se nucleaban la mayor parte de las empresas públicas sujetas a privatización) y, por otro lado:

- . las mejoras implícitas en la situación fiscal (por lo menos en el corto plazo, vía supresión de los déficits de las empresas privatizadas, ingresos por la venta de activos, reducción de los servicios de la deuda externa capitalizada),

- . los ingresos de divisas que permitieron mantener el tipo de cambio nominal fijo, llevaron a la apreciación de la paridad real, y financiaron un fuerte incremento del consumo¹¹,

- . la moderada recuperación de la inversión (rehabilitación y/o reacondicionamiento de los servicios privatizados, requerimientos contractuales de inversión programada),

emergen como rasgos decisivos de tal funcionalidad. Este última se manifiesta también, en el fortalecimiento y consolidación de un número acotado de grandes grupos económicos que han pasado a constituirse en la principal base de sustentación económica-social del programa de gobierno. Asimismo, tanto en el plano interno como en el ámbito internacional, el desarrollo del difundido programa de privatizaciones contribuyó de manera decisiva a afianzar la confianza de la "comunidad de negocios", favoreciendo el ingreso de capital, el crecimiento del consumo doméstico (y el consiguiente aumento de la recaudación fiscal), la renegociación de la deuda externa, etc..

En su perspectiva histórica, la consecución del programa de privatización constituye un hito fundamental en la consolidación de nuevas bases y condiciones refundacionales del desenvolvimiento económico y social del país. La reestructuración y creciente subrogación del Estado, las nuevas formas de inserción estructural y el patrón de comportamiento de los distintos agentes económicos, la reconfiguración regresiva y excluyente de la sociedad son, entre otros, algunos de los elementos sustantivos sobre los que se irán estructurando los escenarios futuros de la economía argentina.

II. Algunos efectos macroeconómicos

El desarrollo del ambicioso programa de privatizaciones emprendido en la Argentina conlleva una multiplicidad de mutaciones de diversa naturaleza, en muchos casos, difícilmente reversibles. Ello invita a reflexionar sobre, entre otros aspectos, el impacto fiscal de dicho programa, sus efectos sobre el sector externo, la estructura de precios relativos, la formación de capital, la conformación de oligopolios concentrados en un contexto de escaso o nulo poder de regulación "antitrust".

a. La problemática fiscal

La privatización de Empresas Públicas (EP) genera efectos muy diversos sobre las cuentas fiscales, parte de los cuales se agotan en el corto plazo -por ejemplo, los ingresos en efectivo- mientras que otros asumen un carácter más permanente aunque de magnitud indeterminada ex-ante -como en el caso de los ingresos por los impuestos a abonar por los consorcios adjudicatarios-.

El desarrollo del programa de privatización tiene su principal impacto fiscal -por única vez- en los ingresos en efectivo que percibe el Estado por la transferencia de empresas o de tenencias accionarias. Se incorpora, 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 ¹².

En contraposición, el Estado dejó de percibir diversos impuestos internos de asignación específica -como el correspondiente a la seguridad social- que gravaban los precios de determinados 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 EP transferidas ¹³, así como también por la eliminación de los servicios de la deuda externa capitalizada en las privatizaciones. En sentido opuesto, dado que en la generalidad de los casos el Estado se hizo cargo del endeudamiento de las empresas privatizadas ¹⁴, ello supone posteriores egresos fiscales en concepto de amortizaciones y servicios (Ver Cuadro Nro. 1.).

De las consideraciones precedentes se infiere que, si bien es posible realizar ciertas aproximaciones en algunos ejemplos concretos¹⁵, 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 de privatización de EP 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 capitalizadas¹⁶, las cuentas públicas se ven crecientemente erosionadas por la incidencia de ciertos rubros -como los servicios de la deuda externa e interna absorbida por el Estado- que tienden a compensar en el mediano y largo plazo ese primer impacto positivo.

Cuadro N° 1

Endeudamiento de empresas públicas privatizadas asumido por el tesoro nacional
(millones de pesos)

Empresas Privatizadas	Deuda externa	Deuda interna	Total
Yacimientos			
Petrolíferos fiscales (YPF)	8.786,6	7,2	8.793,8
Ferrocarriles	1.971,8	585,8	2.557,6
Gas del Estado	1.892,8	387,3	2.280,1
Hidronor	1.485,3	2,9	1.488,2
Somisa	612,7	825,1	1.437,8
Agua y energía eléctrica	328,3	729,8	1.058,1
Segba	817,8	83,9	901,7
E.L.M.A.	406,3	329,9	736,2
Caja Nac. de Ahorro y Seguro	-	600,0	600,0
Aerolíneas Argentinas	421,3	6,4	427,7
Entel	269,6	26,4	296,0
Obras Sanitarias de la Nación	86,8	42,6	129,4
Encotesa	2,6	110,6	113,2
Total	17.081,9	3.737,9	20.819,8

FUENTE: Elaborado en base al Presupuesto Nacional de 1994, a partir de una muestra seleccionada de empresas y organismos públicos.

Más allá del efecto fiscal en términos de flujos de ingresos y egresos, cabe mencionar otros aspectos que -directa o indirectamente- están vinculados con tal impacto. Tal el caso de, por ejemplo, la valoración de los activos que fueron transferidos al sector privado donde, en general, el valor presente de las rentas futuras resultó significativamente superior a los respectivos precios de transferencia de las empresas. En tal sentido, la subvaluación de los activos públicos privatizados ¹⁷ 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, se puede decir que -en general- 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 sector público** ¹⁸. En efecto, como se desprende del Cuadro Nro. 2., los recursos provenientes de las privatizaciones han asumido un papel central en el reordenamiento de las cuentas fiscales, muy particularmente en los inicios del Programa de Convertibilidad donde emergen como el sustento fundamental del necesario equilibrio fiscal. Así, en los últimos nueve meses de 1991, los ingresos derivados de las privatizaciones alcanzaron a representar el 90% del resultado total; proporción que decrece significativamente en los últimos años (41,9% en 1992, 22,7% en 1993, y 31,1% en los diez primeros meses de 1994¹⁹). Dadas las crecientes dificultades fiscales a las que se asiste desde mediados de 1994, ello resulta aún más notorio si se relacionan esos ingresos extraordinarios con los totales de Tesorería (13,1% en 1991, 7,9% en 1992, 4,0% en 1993, y apenas el 2,8% en los diez primeros meses de 1994).

Ese decreciente aporte relativo de las privatizaciones al equilibrio fiscal no supone un saneamiento estructural, que lo haga menos dependiente de los ingresos extraordinarios. Por el contrario, en la evolución de las cuentas públicas se manifiestan desequilibrios e insuficiencias que plantean serios interrogantes para cuando culmine el programa de privatizaciones. Así, desde el cuarto trimestre de 1992 y a lo largo de 1993/94 se registra un déficit en el resultado operativo de la Tesorería, como consecuencia de un estancamiento relativo de los ingresos corrientes y una creciente incidencia de los gastos totales, en particular de los derivados de los pagos por bienes y servicios. De allí

que el resultado total positivo se origine en los ingresos no tributarios, es decir en recursos extraordinarios ²⁰.

En síntesis, si estos ingresos extraordinarios no derivan y/o coadyuvan a sustentar transformaciones estructurales que lleven a una mejora cierta y de largo plazo en las arcas fiscales, su impacto efectivo tiende a diluirse -como ya está ocurriendo- por la persistencia de desequilibrios estructurales e, incluso, por los costos implícitos en los propios procesos de privatización ²¹.

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 objetivos perseguidos por el mismo.

b. Efectos sobre el sector externo

En el corto plazo, los ingresos de capitales derivados de los fondos que recibe el Estado en efectivo por la transferencia de sus empresas tienen 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 ²² en la reversión de una tendencia que se remontaba a más de dos décadas atrás: las permanentes transferencias netas de capitales al exterior. En efecto, por primera vez en largos años, en el cuatrienio 1990-93 se registra un ingreso neto de divisas superior a los 20.000 millones de dólares, constituyéndose en factor decisivo para sostener la paridad cambiaria, y compensar los déficits de la balanza comercial registrados en el período.

Al respecto, de la información relativa a la cuenta capital de la balanza de pagos se infiere (Cuadro Nro. 3.) que los ingresos asociados al programa de privatizaciones muestran una considerable expansión en el período 1990-93 que, de acuerdo a las proyecciones oficiales, tiende a decrecer aceleradamente a partir de 1994. En ese contexto es pertinente señalar que el principal efecto positivo de las privatizaciones -el ingreso de capitales-, se verifica exclusivamente durante el proceso de "desestatización" de las EP. A medida que las mismas son transferidas al sector privado, cobra 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, a los socios nacionales de tales consorcios ²³.

Cuadro N° 2
Tesorería General de la Nación. Ingresos y egresos durante el Plan de Convertibilidad.
II Trimestre 1991 - Octubre 1994
(Millones de pesos de octubre de 1994)

	INGRESOS TOTALES	INGRESOS CTES.	OTROS INGRESOS	GASTOS TOTALES	RESULTADO OPERATIVO ¹	RESULT TOTAL ²	PRIVATI- ZACIONES	% PRIVATIZACIONEN: RES.TOTAL ING.TOTAL	
1991:									
II Trim.	3.207	2.600	607	2.640	-40	567	565	99,6	17,6
III Trim.	4.008	2.673	1.334	3.624	-951	384	410	106,8	10,2
IV Trim.	3.596	2.973	624	2.970	2	626	446	71,2	12,4
9 Ult. meses	10.429	8.246	2.565	9.234	-989	1.577	1.421	90,1	13,1
1992:									
I Trim.	3.945	3.001	944	2.934	68	1.011	691	68,3	17,5
II Trim.	3.396	3.135	261	2.870	266	526	146	27,8	4,3
III Trim.	3.580	3.240	340	2.859	388	728	118	16,2	3,3
IV Trim.	3.876	2.705	1.171	3.368	-663	508	207	40,7	5,3
TOTAL	14.797	12.081	2.716	12.024	58	2.773	1.162	41,9	7,9

ARGENTINA HOY: CRISIS DEL MODELO

	INGRESOS TOTALES	INGRESOS CTES.	OTROS INGRESOS	GASTOS TOTALES	RESULTADO OPERATIVO ¹	RESULT TOTAL ²	PRIVATI- ZACIONES	% PRIVATIZACIONEN: RES.TOTAL ING.TOTAL	
1993:									
I Trim.	3.342	2.579	763	3.149	-570	193	55	28,5	1,6
II Trim.	4.162	3.101	1.061	3.372	-271	790	233	29,5	5,6
III Trim.	4.401	3.362	1.039	3.506	-144	895	154	17,2	3,5
IV Trim.	4.158	3.164	994	3.195	-31	963	203	21,1	4,9
TOTAL	16.063	12.206	3.857	13.223	-1.016	2.841	645	22,7	4,0
1994:									
I Trim.	3.902	3.070	832	3.745	-675	157	4	2,5	0,1
II Trim.	4.855	3.585	1.270	3.613	-28	1.242	382	30,8	7,9
III Trim.	3.780	2.844	936	3.859	-1.015	-79	-	-	-
Octubre	1.230	926	304	1.307	-381	-77	-	-	-
TOTAL (10m.)	13.767	10.425	3.342	12.524	-2.099	1.243	386	31,1	2,8

Notas: 1/ Ingresos corrientes menos gastos operativos

2/ Ingresos totales menos gastos totales

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Hacienda.

En tal sentido, ya desde una perspectiva de mediano plazo, se puede apreciar que los egresos de capital derivados de la remisión de utilidades y dividendos al exterior revelan un crecimiento sostenido desde 1990, momento en que se inician las privatizaciones de EP, que tiende a acelerarse a medida que se consolida la operatoria de los consorcios adjudicatarios de las mismas.

Cuadro N° 3

Balanza de pagos. Evolución de la inversión extranjera directa¹, las privatizaciones y las remesas en concepto de utilidades y dividendos. 1988-1995.
(millones de dólares)

Años	INGRESOS		EGRESOS
	Inv. extranjera directa	Privatizaciones	Utilidades y dividendos
1988	1.147		-660
1989	1.028		-664
1990	333	1.703	-685
1991	465	1.974	-805
1992	518	3.661	-845
1993	628	5.611	-986
.....			
1994 ²		4.664	-1.082
1995 ²		4.001	-1.599
1996 ²		3.857	-1.755

Notas: 1/ La capitalización de títulos de la deuda externa en los distintos procesos de privatizaciones se computa en el rubro "Inversión extranjera directa", mientras que los ingresos derivados de los pagos en efectivo se asignan al rubro "Privatizaciones".

2/ Proyecciones oficiales.

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Banco Central de la República Argentina y de "Argentina en Crecimiento, 1994-96", Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Este comportamiento de la remisión de utilidades y dividendos tiende a amortiguar el aporte inicial positivo de las privatizaciones

sobre la balanza de pagos. Si se tiene en cuenta que su expansión se verificó en un marco macroeconómico interno y financiero internacional que desalentaba la remisión de utilidades al exterior, se puede afirmar que sus efectos más comprometedores se registrarían recién en el mediano plazo, si se modifica alguno/s de esos factores de contexto²⁴. En tal sentido, durante el período en que se concretan la casi totalidad de las privatizaciones se registra una notoria estabilidad y equilibrio macroeconómico local, acompañado por una alta liquidez y un muy bajo nivel de las tasas de interés internacionales ²⁵ (no obstante ello, se incrementó significativamente la salida de capitales en concepto de remisión de utilidades y dividendos).

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. Al respecto, el Cuadro Nro. 4. permite comprobar que, hasta fines de 1993, se privatizaron actividades estatales por un monto total de casi 24 mil millones de dólares si se computa el rescate de bonos -de la deuda externa e interna- a su valor nominal y de poco menos de 16.300 millones si se considera el valor efectivo de los mismos (67,7% del anterior). El valor nominal de los títulos de la deuda pública que se rescataron a raíz del programa de privatizaciones asciende a 13.560 millones de dólares (representa un 56,7% de los ingresos totales) y tienen un valor efectivo de 5.836 millones de dólares (el 43,0% del valor nominal).

Cuadro N° 4**Resultado financiero del programa de privatizaciones 1990-1994**
(millones de dólares)

Actividad	Efectivo	Títulos		Pasivos transf.	Totales	
		Valor Nominal	Valor Efectivo		A ¹	B ²
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
Electric.	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
TOTALES	10.431,2	13.561,5	5.836,4	1.570,7	23.992,7	16.268,2

Notas: 1/ Es el resultado de sumarle al efectivo y a los pasivos transferidos el valor nominal de los bonos rescatados.

2/ Es el resultado de sumarle al efectivo y a los pasivos transferidos el valor efectivo de los bonos rescatados.

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Las dimensiones alcanzadas por el rescate de bonos de la deuda externa tienen un impacto inicial muy significativo en el stock de deuda externa, previéndose superar los 20 mil millones de dólares al concluir el programa de privatizaciones. Para evaluar este efecto, en el Cuadro Nro. 5. se presenta la evolución, entre 1986 y 1993, de la deuda externa argentina diferenciando la pública de la privada. Sobre esta base, se puede constatar que la disminución de la deuda originada por la venta de los activos públicos (poco más de 11 mil millones de dólares) representa el 18% de la deuda externa total de 1989.

Cuadro N° 5

Evolución de la deuda externa y de los intereses pagados 1986-1993
(miles de millones de dólares)

Años	D e u d a E x t e r n a			Intereses Pagados
	Total	Pública	Privada	
1986	51,4	44,7	6,7	4,4
1987	58,3	51,8	6,5	4,5
1988	58,5	53,5	5,0	5,1
1989	63,3	58,4	4,9	6,4
1990	61,0	5,6
1991	63,7	5,2
1992	65,0	58,3	6,7	4,2
1993 ⁱ	68,0	59,2	8,8	3,6

Notas: 1/ Estimación provisoria

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Oficina en Buenos Aires de la CEPAL.

Sin embargo, esa disminución de la deuda externa fue más que compensada por el nuevo endeudamiento concretado durante el período, generándose un incremento neto del stock de deuda externa (del orden de los 4.700 millones de dólares entre 1989 y 1993)²⁶. En otras palabras, e incluso a pesar de la incorporación al Plan Brady, la evolución de la deuda externa muestra que ha quedado neutralizado el efecto de la venta de los activos públicos²⁷.

En ese incremento neto del endeudamiento externo en el marco del propio programa de privatizaciones subyace otro fenómeno -no ajeno a dicho programa- que, probablemente, se profundizará en el futuro. Se trata de cambios en su composición que denotan el comienzo de un nuevo ciclo de endeudamiento externo liderado por el sector privado²⁸, en general y, por aquellos grupos empresarios que resultaron adjudicatarios de las empresas privatizadas, en particular.

A título ilustrativo, basta señalar que el valor de las obligaciones negociables autorizadas a emitir por parte de la Comisión Nacional de Valores hasta fines de 1994 asciende a 13.173 millones de dólares, de los que más del 80% (10.586,7 millones) corresponden al bienio 1993/94.

Cuadro N° 6

**Obligaciones negociables del sector privado autorizadas por la
Comisión Nacional de Valores hasta diciembre de 1994**
(millones de dólares)

EMPRESAS	MONTO TOTAL
ASOCIADAS AL PROGRAMA DE PRIVATIZACION:	
TELECOM ARGENTINA S.A.	1.900,0
TELEFONICA DE ARGENTINA S.A.	700,0
BANCO DE GALICIA	1.130,0
PEREZ COMPANC	600,0
ASTRA	400,0
BRIDAS	134,7
PLUSPETROL	70,6
CADIPSA	42,2
PETROLERA SAN JORGE S.A.	45,0
TECPETROL S.A.	60,0
LOMA NEGRA S.A.	100,0
SIDERAR S.A.	150,0
ACINDAR S.A.	250,0
EDESUR S.A.	300,0
HIDROELECTRICA PIEDRA DEL AGUILA S.A.	300,0
OTRAS ELECTRICAS ¹	775,0
TRANSPORTADORA GAS DEL SUR S.A.	350,0
TRANSPORTADORA GAS DEL NORTE S.A.	150,0
METROGAS	60,0
DISTRIBUIDORA GAS DEL SUR Y PAMPEANA	250,0
OTRAS GASIFERAS ²	545,0
OTRAS ³	1.126,8
SUBTOTAL	9.439,3
RESTO EMPRESAS	3.733,5
TOTAL	13.172,8

Notas:

1/ Hidroeléctrica Alicurá, Hidroeléctrica Cerros Colorados, Central Guemes, Central Costanera, etc..

2/ Gas Argentino S.A., Gascart S.A., Invergas S.A., Gas Natural BAN, Sodigas S.A., etc..

3/ Benito Roggio e hijos S.A., Sociedad Comercial del Plata, Cia. General de Combustibles S.A., Citicorp, Massuh, Indupa, Polledo, Pasa Petroquímica, IMPSA, etc..

FUENTE: Elaboración propia basada en información de la Comisión Nacional de Valores.

El análisis de las empresas a las que se les autorizó la emisión y colocación de obligaciones negociables permite inferir el grado de vinculación de este tipo de endeudamiento y las privatizaciones realizadas hasta el momento. Desde esta perspectiva se puede verificar que los consorcios adjudicatarios de las empresas privatizadas (Telefónica o Telecom, por ejemplo) y las firmas que participan en forma directa, en alguno de ellos (Astra o Perez Companc), concentran una proporción mayoritaria de las obligaciones autorizadas (71,7%); proporción que se eleva a más del 75% durante el último bienio, de crecimiento casi explosivo de las emisiones de Obligaciones Negociables.

En síntesis, a partir de 1990, se inicia un nuevo ciclo de endeudamiento externo del sector privado. Los consorcios adjudicatarios de empresas privatizadas y las firmas privadas que los patrocinan lideran este nuevo ciclo y definen los cambios en las formas del endeudamiento externo (emisión de bonos, de obligaciones negociables y endeudamiento financiero con bancos del exterior).

c. Efectos en la estructura de precios relativos

La evolución de los precios reales de los servicios públicos transferidos al sector privado origina importantes cambios en la estructura de precios relativos de la economía ²⁹. Esas tendencias se han visto potenciadas por su convergencia con las políticas de desregulación de mercados y con la de apertura de la economía: el grado de transabilidad externa de los bienes y servicios pasa a explicar, en gran medida, el comportamiento de sus respectivos precios. En otras palabras, precios de los bienes transables no protegidos, controlados por tipo de cambio y por la reducción de aranceles y protecciones para-arancelarias ³⁰ versus precios de bienes y servicios no transables (como la mayor parte de los sujetos a privatización) en mercados oligopólicos, no controlados por el mercado ni por la regulación.

Pueden reconocerse diversos casos de ajustes ³¹ que superan holgadamente el ritmo de crecimiento de la mayor parte de los restantes precios de la economía. A ello se le adiciona, muy particularmente en el área de los energéticos, una creciente dispersión de las estructu-

ras tarifarias y, por otro lado, diferencias considerables en la evolución real de los precios de los distintos servicios ³².

La configuración de una nueva estructura de precios relativos que tiende a favorecer a las áreas privatizadas proveedoras de servicios en detrimento de los sectores productores de bienes transables no protegidos, se ve reflejada en los patrones de comportamiento de las distintas actividades económicas. Al respecto, un estudio de la Unión Industrial Argentina (U.I.A.) ³³ permite comprobar que tanto por la evolución de las ventas como, fundamentalmente, por los respectivos márgenes de rentabilidad, las empresas que exhiben los mejores indicadores de desempeño son aquellas emergentes de las privatizaciones, al tiempo que las productoras de bienes transables no protegidos son las que muestran los mayores niveles de deterioro relativo, cualquiera sea la variable que se considere (en una situación intermedia quedan comprendidas las empresas productoras de bienes protegidos natural o normativamente).

Como se sugirió, este comportamiento de la estructura de precios relativos está impulsado -entre otros factores- por el hecho que las áreas privatizadas los consorcios adjudicatarios cuentan con un poder decisivo en la fijación y actualización de las tarifas. En otros términos, el Estado no sólo transfirió los respectivos activos sino también, el poder de determinación de los precios ³⁴ y la capacidad de influir en la estructura de precios relativos de la economía. En otras palabras, hubo un desplazamiento de los mecanismos de mercado ³⁵ y, a la vez, de las posibilidades de desplegar políticas públicas regulatorias y/o inductoras de determinadas actividades privadas. La transferencia de un usual instrumento de política económica supone, a la vez, la cesión a determinados segmentos del sector privado (que gozan de posiciones oligopólicas o monopólicas, preservadas legal o naturalmente, bajo condiciones de reserva de mercado) de buena parte del poder regulatorio sobre mercados que asumen un papel protagónico en la competitividad de la economía en su conjunto.

La urgencia política, institucional, fiscal, etc., por concretar el programa de privatizaciones ha tendido a subordinar, en muchos casos, la formulación de marcos regulatorios y de entes responsables de su cumplimiento que garanticen, por lo menos, una cierta capacidad de regulación oficial de las áreas privatizadas y, a la vez, de orientación prospectiva de la evolución de los precios relativos de la economía.

d. Efectos sobre la inversión

De acuerdo con los objetivos del programa de privatizaciones, el estímulo a la formación de capital es, a la vez, uno de los principales fundamentos y uno de los resultados esperados, teniendo en cuenta la desinversión acumulada en la mayor parte de las empresas sujetas a privatización.

Ello reconoce dos grandes componentes: en primer término, la formación de capital que realizarían los consorcios adjudicatarios (en parte comprometida formalmente) y, por otro lado, sus efectos multiplicadores potenciales.

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 (gas, teléfonos, electricidad, ferrocarriles, subterráneos, vialidad, puertos, aguas y servicios cloacales), la inversión agregada resultante equivaldría a poco más del 2% del PBI hasta mediados del decenio de los años noventa, para luego estabilizarse en torno al 1,5% hasta fines de la década ³⁶. Por su parte, según las estimaciones oficiales, las inversiones comprometidas en EP privatizadas o concesionadas se ubicarían, en 1994, en torno al 1,0% del PBI para decrecer, ya en 1995, a apenas el 0,8% del PBI ³⁷. Tales montos de inversión ascenderían, según las proyecciones oficiales, a un promedio anual cercano a 2.600 millones de dólares en el trienio 1993-95, nivel que representaría apenas las dos terceras partes de la formación de capital realizada por las EP -siempre como promedio anual- durante el trienio 1980-82, y sólo el 54,6% de la correspondiente al trienio 1986-88 ³⁸.

Aún cuando la inversión en las áreas privatizadas se ubica por debajo de los valores promedio durante la mayor parte de la década de los años ochenta, tal formación de capital supone 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 EP 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 verifica un moderado impacto positivo sobre la inversión agregada que, sin embargo, ve amortiguado su efecto multiplicador por el alto componente de equipamiento adquirido en el exterior (como en el caso de las telecomunicaciones) y, por otro, queda circunscripto a un número muy reducido de sectores de actividad (construcciones, siderurgia -caños con y sin costura, tubos, rieles, etc.-, materiales para la construcción, motores y turbinas, ma-

quinaria, aparatos y suministros eléctricos, equipo ferroviario, etc.).

Por último, en tanto las actividades más dinámicas en términos de ventas y rentabilidad son las protegidas de la competencia externa y las prestadoras de los servicios recientemente privatizados, la formación de capital tiende a reproducir y consolidar tal configuración. En ese marco, se ve desincentivada la inversión en la mayor parte de los sectores productores de bienes frente a las opciones que ofrecen los procesos de privatización de EP, buena parte de los servicios y, en general, las actividades asociadas a bienes y servicios no transables con el exterior. Las expectativas de rentabilidad que se derivan de la estructura de precios relativos, del propio equilibrio macroeconómico, y de la demanda efectiva de bienes de producción local, no alientan, salvo algunas excepciones, la formación de capital en los sectores productores de bienes transables. De allí que en términos de la competitividad internacional de mediano plazo de la economía argentina y de los propios equilibrios macroeconómicos, sólo cabría esperar que -eventualmente- las mejoras en la productividad de las empresas privatizadas se transfieran mediante reducciones de costos al resto de la economía, especialmente hacia los sectores que producen bienes exportables.

e. Efectos en la oligopolización y conglomeración de la economía

Otro rasgo sobresaliente -y distintivo respecto a otras experiencias internacionales- del programa de privatizaciones es su papel propulsor de la concentración y centralización del capital. En la mayoría de los procesos concluidos en el país, el propio llamado a licitación favoreció la presencia de pocos oferentes; lo que se reforzó, en la generalidad de los casos, por la coordinación y el "lobbying" empresario en torno a 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 ³⁹ (Cuadro Nro. 7). Y, por otro, a la sobrevivencia y reforzamiento de monopolios -u oligopolios- legales, con la consiguiente consolidación de mercados protegidos, en condiciones que aseguran bajos o nulos riesgos empresarios y amplios márgenes de libertad para la fijación de tarifas. Respecto a otros ejemplos internacionales, ello está fuertemente asociado a la muy escasa o nula preocupación oficial por la difusión de la propiedad a través del mercado de capitales ⁴⁰. En realidad, por las modalidades que adoptó y por sus resultados finales, cabría preguntarse si una de las fundamentaciones teóricas -no explicitada- de la actual administración

Cuadro N° 7

Argentina: Presencia de los principales grupos económicos en el programa de privatizaciones, por sectores de actividad (millones de dólares)

GRUPOS ECONOMICOS	ELECTRICIDAD	GAS NATURAL	PETROLEO
PEREZ COMPANC	Central Costanera (Generación) 90,1 mill. TRANSENER (transmisión alta tensión) 234,1 mill. EDESUR (distribución) 511,0 mill.	Transportadora Gas del Sur (Transporte) 356,2 mill. Distribuidora de gas Metropolitana (Distrib.) 300 mill.	Areas centrales: Pto. Hernández (286,4 mill.) Sta. Cruz II (141,6 mill.) Tordillo (179,1 mill.) Areas secundarias: 11 áreas (70,2 mill.) Ref. Campo Durán (64,1 mill.) Dest. S. Lorenzo (12,2 mill.) Term. Marit. Patagónicas (10,1 mill.) Oleod. del Valle (77,0 mill.)
TECHINT	EDELAP (distribución) 139,0 mill.	Transportadora Gas del Norte (Transporte) 210,2 mill.	Areas centrales: Tordillo (179,1 mill.) Aguarague (143,7 mill.) Areas secundarias: 10 áreas (39,5 mill.) Term. Marit. Patagónicas (10,1 mill.) Oleod. del Valle (77,0 mill.)

DANIEL AZPIAZU

GRUPOS ECONOMICOS	FERROCARRILES	TELECOMUNICACIONES	INDUSTRIA MANUFACTURERA	OTROS
PEREZ COMPANC	Ferroexpreso Pampeano (Concesión 5.287 km)	TELECOM Argentina 677 mill. TELEFONICA Argentina 794 millones		
TECHINT	Ferroexpreso Pampeano (Concesión 5.287 km)	TELEFONICA Argentina 794 millones	SOMISA (Siderurgia integral) 147,2 mill.	Varias rutas nacionales (Concesión) Elevador portuario de granos Ing. White (Concesión)

ARGENTINA HOY: CRISIS DEL MODELO

GRUPOS ECONOMICOS	ELECTRICIDAD	GAS NATURAL	PETROLEO
ASTRA	EDENOR (distribución)	Distribuidora de gas Metropolitana (distribución) 300 millones	<p>Areas centrales: Vizcacheras (174,0 mill.) Sta. Cruz II (141,6 mill.) Areas secundarias: 6 áreas (24,9 mill.) Trans. Marít. Petrolero (41,8 mill.) Ref. Campo Durán (64,1 mill.) Tern. Marít. Patagónicas (10,1 mill.) Oleod. del Valle (77,0 mill.) Dos Buques Tanque</p>
CÍA. GRAL. DE COMBUSTIBLE (Gpo. SOLDATI)	Central Guemes (Generación) 86,2 mill.	Distribuidora de gas Buenos Aires (Distribución) 155,5 mill.	<p>Areas centrales: Palmar Largo (36,0 mill.) Sta. Cruz I (155,0 mill.) Aguarague (143,7 mill.) Areas secundarias: 3 áreas (1,3 millones) Interpetrol (comercialización) 8,7 mill.</p>
SOCMA (Gpo. MACRI)		<p>Distribuidora de gas del Centro (Distribución) 138,0 mill. Distribuidora de gas Cuyana (Distribución) 122,0 mill.</p>	<p>Areas centrales: Palmar Largo (36,0 mill.) Areas secundarias: 9 áreas (18,5 mill.) Ref. Campo Durán (64,1 mill.)</p>

DANIEL AZPIAZU

GRUPOS ECONOMICOS	FERROCARRILES	TELECOMUNICACIONES	INDUSTRIA MANUFACTURERA	OTROS
ASTRA				
CÍA. GRAL. DE COMBUSTIBLES (Gpo.SOLDATI)	Ferroexpreso Pampeano (Concesión 5.287 km) Ramal Delta-Borges (Concesión)	TELEFONICA Argentina 794 mill.	Destilería Dock Sur 11,7 mill. Destilería S. Lorenzo 12,2 mill.	Elevador portuario de granos Ing. White (Concesión) Obras Sanitarias de la Nación (Concesión) Canal 11 de Televisión (Concesión) 8,2 mill.
SOCMA (Gpo.MACRI)				Varias rutas nacionales (concesión) Red Acceso Norte (Concesión)

Fuente: Elaboración propia basada en información de la ex-Subsecretaría de Privatizaciones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

gubernamental es la de que "los grupos son mecanismos eficientes para solucionar problemas asociados al desarrollo" que, por tanto, "tendrían una función social positiva, que habría que alentar y promover"⁴¹. En ese caso, deberían debatirse con seriedad por lo menos algunos puntos:

a) si la eficiencia microeconómica tiene una "función social positiva", cuando no existen mecanismos de mercado o de regulación que trasladen a los precios las reducciones de costos;

b) si las decisiones privadas aseguran *per se* -especialmente en mercados altamente imperfectos- beneficios sociales;

c) aún si así fuese, porqué los beneficios privados de los grupos económicos tienden a coincidir con beneficios sociales más que los de los demás agentes económicos;

d) si la conformación de grupos económicos es *per se* más eficiente desde el punto de vista de asignación de los recursos **independientemente** de las actividades que desarrollan esos grupos (por ejemplo, es igualmente eficiente en términos de asignación de recursos que un grupo económico se oriente predominantemente hacia sectores dinámicos a escala internacional o que lo haga -como ocurre en la Argentina- hacia sectores escasamente dinámicos o en retroceso en el plano internacional ⁴²).

Esa profundización del proceso de concentración del capital asociado a las privatizaciones de EP refleja, asimismo, la consolidación de una tendencia que se remonta a mediados de la década de los años setenta: la asociación entre los grandes grupos económicos locales con firmas de capital extranjero ⁴³. En la generalidad de los casos, tales asociaciones incluyen grandes grupos económicos de capital nacional que suelen aportar capacidad gerencial administrativa y, fundamentalmente, de "lobbying" doméstico, bancos extranjeros o locales y contratistas públicos locales que capitalizaron títulos de la deuda -externa y/o interna- y ciertas empresas transnacionales que generalmente aportan capacidad y experiencia tecnológica y de gestión (Cuadro Nro. 8.).

En otras palabras, las modalidades de los diversos procesos de privatización -exigencias patrimoniales mínimas, requisitos técnicos, celeridad, importancia del poder de "lobbying", etc.- han facilitado e incluso inducido el despliegue de estrategias por parte de los principales conglomerados locales, inscriptas en una creciente polarización del poder económico. Al respecto, estilizando el análisis, podría reconocerse una tipología -no excluyente- de estrategias empresarias en la adquisición de la mayor parte de los activos del sector público:

Cuadro N° 8
Argentina: Asociación con empresas extranjeras de los principales grupos económicos en los procesos de privatización
(participación accionaria de los grupos locales)

PEREZCOMPANC			TECHINT		
Emp.Privatizada	%	Emp.Extranjera	Emp.Privatizada	%	Emp.Extranjera
Puesto Hernández	59,5	Occidental Exploration INC (EE.UU.) Amocco Andina	Tordillo	47,5	Petrolera Sta. Fe (EE.UU) Energy Development Co (EE.UU)
Term.Marít.Patagónicas	19,7	Production (EE.UU) Total Austral (Francia)	Aguarague	35,7	Ampolox (Australia) Braspetro (Brasil) Amocco Andina
Tordillo	20,0	Petrolera Sta. Fe (EE.UU) Energy Development Co. (EE.UU)	Term.Marít. Patagónicas	7,6	Production (EE.UU) Total Austral (Francia)
Transportadora Gas del Sur	25,0	Enron Pipeline Co. Arg. SA (EE.UU) Citicorp Equity Investment (EE.UU) Arg. Private Development Trust Co. Ltd. (Fdo. Inv.)	Areas secundarias	50,0	Petro-Uruguay (Uruguay)
Distribuidora gas Metropolitana	25,0	British Gas (GB)	EDELAP	51,0	Houston Power Corp. (EE.UU)
Ferroexpreso Pampeano	S/d	Iowa Interstate Rail Road (EE.UU) Chase Manhattan Invest. Arg. SA (EE.UU)	Transportadora Gas del Norte	39,0	Nova Corp International SA (Cda.) Transcogas Invers SA (Canadá)
Central Costanera	12,5	Endesa (Chile) Enersis (Chile) Dist. Chilectra Metropolitana (Chile)	Ferroexpreso Pampeano	S/d	Iowa Interstate Rail road (EE.UU) Chases Manhattan Invest. Arg.SA (EE.UU)

ARGENTINA HOY: CRISIS DEL MODELO

TRANSENER	30,0	Costanera Power Co. (EE.UU) Duke Transener (EE.UU) Energy Transener (EE. UU) The International Grind Finance (GB) The Argentine Investment Co. (Is. Cayman)	TELEFONICA	5,0	Citicorp EE.UU Telefónica (España) Banco Central de España (España) Banco Hispanoamericano (España) Manufactures Hannover (EE.UU)
EDESUR	40,5	Grupo PSI Energy INC. (EE.UU) Endesa (Chile) Enersis (Chile) Dist. Chilectra Metropolitana (Chile)			Bank of Tokio (Japón) Bank of New York (EE.UU) Bank of Zurich (Suiza) Southel Equity Corp (EE.UU)
TELECOM	25,0	Stet (Italia) Cable et Radio (Francia) JP Morgan Corp. (EE. UU)			Arab Banking Corp (Arabia Saudita) Republic New York Finan. (EE. UU) Centro Banco de Panamá (Panamá)
TELEFONICA	14,6	Citicorp (EE.UU) Telefónica (España) Bco. Central de España (España) Bco. Hispanoamericano (España) Manufactures Hannover (EE.UU) Bank of Tokio (Japón) Bank of New York (EE.UU) Bank of Zurich (Suiza) Southel Equity Corp. (EE.UU) Arab Banking Co. (Arabia Saudita) Republic New York Finan (EE. UU) Centro Banco de Panamá (Panamá) Vanegas (Panamá) Banco Atlántico (Panamá) Bank of Nova Scotia (Canadá)	SOMISA	83,0	Vanegas (Panamá) Banco Atlántico (Panamá) Bank of Nova Scotia (Canadá) Cía. Vale do Río Doce (Brasil) Usiminas (Brasil) Aceros Del Pacífico (Chile)

Cuadro N° 8 (continuación)

Emp. Privatisada	ASTRA		SOC. COMERCIAL DEL PLATA (GPO. SOLDATI)		
	%	Emp. Extranjera	Emp. Privatisada	%	Emp. Extranjera
Vizcacheras Trans. Marít. Patagónicas	50,0	Repsol (España)	Sta. Cruz I	46,4	Quintana Petroleum (EE.UU) Marc Rich (Suiza)
Term. Marít. Patagónicas	55,0	Ultragás (Panamá) Amocco Andina	Palmar Largo	25,5	Dong Won (Corea) Norcen (Canadá)
EDENOR	8,6	Production (EE.UU) Total Austral (Francia) Electricité de France (Francia) Endesa de España Sociedad D'Aménagement Urbain et Rural (Francia) Empresa nacional hidroeléctrica de Ribagorzano (España)	Aguarague	7,1	Ampolex (Australia) Braspetro (Brasil) Duke Guemes Inc. (EE.UU) Iberdrola (España) The Argentine Invest. Co. (Cayman) Tew American Development ASS (EE.UU)
Distribuidora gas Metropolitana	40,0	British Gas (GB)	Central Guemes	25,0	Gas Natural (España) Manra (España)
			Distribuidora de gas Bs. As.	25,0	
			Ferroexpreso Pampeana	S/d	Iowa Interstate Rail Road (EE.UU) Chases Manhattan Invest. Argen. SA (EE.UU)
			TELEFONICA	8,3	Citicorp (EE.UU) Telefónica (España) Banco Central de España (España) Banco Hispanoamericano (España) Manufactures Hannover (EE.UU) Bank of Tokio (Japón)

ARGENTINA HOY: CRISIS DEL MODELO

SOCMA (GPO. MACRI)

SOC. COMERCIAL DEL PLATA (GPO. SOLDATI)

Emp. Privatizada	%	Emp. Extranjera	Emp. Privatizada	%	Emp. Extranjera
Palmar Largo	29,0	Dong Won (Corea) Norcen (Canadá)			Bank of New York (EE. UU) Bank of Zurich (Suiza) Southel Equity Corp. (EE. UU) Arab Banking Co (Arabia Saudita) Republic New York Finan. (EE. UU) Centro Banco de Panamá (Panamá) Vanegas (Panamá) Banco Atlántico (Panamá) Bank of Nova Scotia (Canadá)
Distribuidora Gas del Centro	75,0	Sociedad Italiana Per il Gas SPA (Italia)			
Distribuidora Gas Cuyana	75,0	Sociedad Italiana Per il Gas SPA (Italia)			
			Obras Sanitarias de la Nación	20,7	Lyonnaise des Eaux Dumez (Francia) Aguas de Barcelona (España) Compagnie Generale des Eaux (Francia) Anglian Water (GB)

Fuente: Elaboración propia basada en información de la ex Subsecretaría de Privatizaciones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

i) los grupos económicos que a través de alguna de sus empresas controladas adquirieron EP o tenencias accionarias del Estado en firmas que operan en el mismo sector de actividad en el cual están insertos (**concentración**). Tal el caso, por ejemplo, del grupo Indupa y su participación en Petropol S.A. e Induclor S.A., del grupo Garovaglio y Zorraquín que a partir de Ipako S.A. adquiere Polisur S.A., o el del conglomerado Techint que adquiere 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 (Perez Companc, Astra, Techint, Cia. Gral. de Combustibles);

ii) 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 (**integración**). Los ejemplos son muchos y muy diversos: las siderúrgicas de Techint y Acindar que integran la producción y distribución de energía eléctrica y gas, insumos fundamentales de su producción; las principales empresas aceiteras (Bunge y Born, Cia Continental, La Plata Cereal, La Necochea Quequén, Aceitera General Deheza, etc.) en lo atinente a ferrocarriles e instalaciones portuarias, los oligopolios cementeros en ferrocarriles, las proveedoras de ENTEL en la privatización de dicha empresa (los grupos Perez Companc -PECOM-NEC- y Techint -Telettra e Italtel-), las empresas petroleras que pasan a controlar refinerías, destilerías, oleoductos, instalaciones portuarias, flota petrolera, etcétera;

iii) los grupos económicos que tuvieron una activa y difundida presencia (**diversificación y conglomeración**) en los distintos procesos de privatización. Basta con señalar el grupo Perez Companc (generación y distribución de energía eléctrica, transporte y distribución de gas, explotación de petróleo en áreas centrales y secundarias, refinerías y destilerías, ferrocarriles, telecomunicaciones, etc.); al grupo Techint (distribución de energía eléctrica, explotación petrolífera, transporte de gas, ferrocarriles, telecomunicaciones, rutas camineras, industria siderúrgica, etc.) o el grupo Cia. General de Combustibles (generación de energía eléctrica, explotación petrolífera -áreas centrales y secundarias- y destilerías, ferrocarriles, telecomunicaciones, aguas y servicios cloacales, etc.).

Sin duda, de esta tipología de estrategias empresarias frente al

programa de privatizaciones se desprende que la creciente oligopolización y conglomeración de la economía argentina, la polarización del poder económico en un núcleo reducido de conglomerados empresarios y la consolidación y preservación de reservas de mercado con cuasi rentas oligopólicas no ligadas a la innovación tecnológica emergen como algunos de los principales efectos de la aplicación de dicho programa ⁴⁴.

Más allá de sus connotaciones macroeconómicas y sociales, lo anterior incorpora rigideces y limitaciones adicionales al ámbito estricto de las áreas o mercados privatizados, como ser:

i. el incremento del riesgo de captura o cooptación de los entes reguladores;

ii. la introducción de serias distorsiones a una asignación socialmente eficiente de los recursos al incorporar imperfecciones de mercado que, por ejemplo, se reflejan en las políticas de determinación de precios y tarifas (precios de transferencia entre empresas -proveedoras y consumidoras o usuarias- pertenecientes a un mismo grupo empresario);

iii. la generación de nuevas barreras a la entrada adicionales a las que, en la generalidad de los casos, ya se derivan de la propia naturaleza y/o de los marcos regulatorios de las actividades o áreas privatizadas;

iv. la erosión de niveles de competencia que, de por sí, ya eran bastante bajos.

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, atentan contra el propio desenvolvimiento competitivo de los mercados afectados por los procesos de privatización.

III. La racionalidad en la privatización y regulación de los servicios públicos

En esta sección se abordan dos temas básicos, tanto referidos al propio proceso de privatizaciones como a su dinámica posterior. Por un

lado, se analizan algunas cuestiones vinculadas a la racionalidad económica del programa de privatizaciones; por otro, se evalúan los rasgos que caracterizan el ejercicio del poder regulatorio sobre los servicios públicos privatizados.

1. La racionalidad "limitada" de las privatizaciones

En general, los argumentos utilizados para justificar una política de privatizaciones se basan en la convicción de que la libre competencia en, o por, los mercados resulta un eficaz asignador de recursos. En el caso de mercados naturalmente monopólicos como la mayoría de los servicios públicos, se supone que un sistema de regulaciones o subsidios adecuados inducirá comportamientos microeconómicos eficientes bajo un régimen de propiedad y administración privada.

En los hechos, sin embargo, la evaluación de la eficiencia de una organización cualquiera depende esencialmente de la definición de las metas (funciones objetivo a maximizar) y las restricciones que condicionen sus operaciones. Frecuentemente, la sustitución del objetivo del "bienestar social" por la maximización privada de beneficios conlleva complicaciones, puesto que los resultados finales no son independientes del proceso de interacción de los agente económicos involucrados⁴⁵.

Por ejemplo, es posible que en una EP en la cual el poder de decisión se halla concentrado en agentes gubernamentales que buscan maximizar el excedente de los consumidores, el nivel de precios tienda a ubicarse por debajo del de otra en la cual los gerentes se "asocian" con los proveedores, o con burocracias sindicales.

Desde el punto de vista microeconómico, se supone que las decisiones de los gerentes profesionales incentivados para maximizar las ganancias de los accionistas privados debería redundar en reducciones del grado de ineficiencia interna. En los hechos, el sendero para mejorar la productividad en las organizaciones prestadoras suele comenzar por una reducción del empleo, cambios en el perfil de calificaciones del personal retenido, y la implantación de una "cultura" más competitiva y "orientada al cliente". Recién después se ejecutarían inversiones en activos fijos productivos. Estos cambios no garantizan, sin embargo, más que una mejora relativa por sobre los niveles de prestación previa. Para converger a los estándares de "mejor práctica" internacional se requieren otras dos condiciones: agencias regulatorias efectivas y capitalistas dispuestos a asumir los riesgos implícitos.

Sin duda, la racionalidad macroeconómica de las privatizaciones

está íntimamente asociada a sus efectos sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso ⁴⁶. En general, la privatización de EP elevará la tasa de crecimiento del producto sólo si eleva la tasa de inversión global. Sin embargo, en el caso argentino el financiamiento de las inversiones ha provenido de los beneficios extraordinarios generados mediante la fijación de precios superiores a los compatibles con tasas de retorno ordinarias. En función del patrón social de consumo de los servicios públicos, las mejoras en la tasa de crecimiento provenirían así, en última instancia, de cambios regresivos en la distribución del ingreso.

También se suele suponer que la inversión pública es menos eficiente que la privada, puesto que aquélla suele sufrir distorsiones por presiones extraeconómicas. Sin embargo, no está demostrado que en la economía argentina la propensión a la reinversión de los beneficios se comporte según el modelo teórico ⁴⁷: los ingresos derivados de los frecuentes sistemas de subsidios cruzados no han generado la misma proporción de ahorro interno y, por ende, no han significado incrementos equivalentes en el stock de capital productivo.

Por otra parte, dada la estructura socioeconómica del país, la disposición escasamente "schumpeteriana" de su empresariado ⁴⁸, y las particularidades del proceso privatizador, la primera consecuencia de un esquema de este tipo es una mayor concentración del poder económico. La funcionalidad de este proceso centralizador no ha sido demostrada por las autoridades, arriesgándose así cierta pérdida de credibilidad y apoyo social para la transformación ⁴⁹ que, tal vez, se vea subordinada ante la consecución de otro tipo de objetivos político-institucionales oficiales.

2. Algunas características de la regulación de monopolios naturales

Así como la teoría económica reconoce la existencia de "fracasos del mercado" y de problemas en "la intervención pública", también identifica los riesgos característicos de la regulación de los servicios públicos privatizados. De los factores identificados en la teoría se analizarán solamente dos que muestran una cierta relación de refuerzo mutuo.

a) Asimetrías de información

Estas asimetrías pertenecen a la clase de problemas tratados por la teoría del "principal-agente" y surgen cuando los datos críticos son

de difícil observación ⁵⁰ (por ejemplo las funciones de costos, o la rentabilidad de las inversiones). El agente supervisor -en este caso el regulador- debe diseñar sistemas de incentivos que aseguren la verosimilitud de la información ofrecida al menor costo posible de monitoreo, asegurando simultáneamente que las decisiones respeten los objetivos acordados. En general, los reguladores sufrirán también asimetrías de información respecto de la rentabilidad de las inversiones, los efectos de la incorporación de nuevas tecnologías, los esfuerzos centrados en la minimización de costos, el cálculo de los subsidios que garanticen una cantidad de prestaciones socialmente óptimas, etc. ⁵¹.

Si bien la responsabilidad primaria de los entes reguladores suele concentrarse en el seguimiento de los precios ⁵² y la calidad de las prestaciones convenidas, en el caso de los monopolios naturales es frecuente que se requieran importantes inversiones de capital (telecomunicaciones, agua potable, gas, etc.) que también deberán ser supervisadas ⁵³. A su vez, muchas de estas inversiones serán una "barrera a la entrada" de nuevos oferentes y el Estado debería asegurar tanto la atención de las futuras demandas como una actualización tecnológica razonable ⁵⁴.

El control de ejecución de las inversiones requiere también, disponer de la información pertinente, y cada esquema tiene sus rasgos específicos: si al regular la prestación se admite una rentabilidad determinada, se alienta la sobrecapitalización para incrementar las utilidades reales y relegar a un segundo plano la eficiencia; en cambio, una fórmula de ajuste por el índice de precios menos un factor de corrección tiende a derivar en una menor calidad de servicio y en cierta subinversión.

El problema es aún más complejo cuando se trata de productos múltiples o se fijan marcos tarifarios para el futuro, puesto que el regulador no podrá observar muchas de las variables en forma directa. En estos casos, es difícil evitar que surjan situaciones de discriminación y, eventualmente, de subsidios cruzados.

Por último, mientras que la teoría económica capta exclusivamente una "asimetría de buena fé" derivada de la complejidad técnica de las actividades inspeccionadas, en el caso argentino involucra un fenómeno más amplio, que podría denominarse la asimetría por "renuncia" del Estado ⁵⁵.

b) Cooptación del agente regulador

Otro de los puntos críticos de un sistema regulatorio es la natu-

raleza de la relación entre los agentes reguladores y las empresas. En estos casos una frecuente interacción entre ambas partes puede tornar al regulador más permeable a los intereses de la firma. La duración del funcionario en el cargo, el nivel de remuneración establecido, las perspectivas de obtener cargos importantes dentro del sector controlado, etc. influyen decisivamente en el grado de independencia de criterio del regulador y, por ende, en la eficacia del sistema regulatorio.

Asimismo, es posible que los funcionarios de los entes reguladores resulten sensibles a las presiones de los niveles jerárquicos políticos del gobierno que los designa. En este sentido, y dadas la celeridad e improvisación de algunas de las privatizaciones realizadas en el país, la autoridad de los reguladores ha quedado debilitada por decisiones previas orientadas a satisfacer los objetivos políticos del gobierno.

En líneas generales, parece aconsejable que los mecanismos regulatorios mantengan la máxima credibilidad posible, acotando el grado de discrecionalidad de los agentes reguladores dentro de un marco legal que provea instrumentos de monitoreo y sanción suficientes. Dado que la regulación de los servicios públicos privatizados plantea complejos problemas tanto conceptuales como prácticos es preciso contar con una legislación transparente y con un cuerpo técnico idóneo y facultado para recabar la información básica para actuar con independencia. Cuando no se verifica la condición de autonomía, tanto respecto de los empresarios como de los funcionarios gubernamentales, el sistema continúa dependiendo de decisiones asociadas a determinados proyectos políticos, y se invalida así otro de los postulados que sustentan un programa de privatizaciones "racional"⁵⁶.

En síntesis, puede concluirse que el proceso de privatizaciones argentino no se caracterizó por la transparencia. En este sentido, no se han instalado mecanismos que minimicen la asimetría de la información con que opera el regulador. Tampoco se ha respetado el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, puesto que el acceso a los contratos de concesión y resoluciones de los entes (la documentación relevante dado su potencial para "interpretar" las leyes marco) permanece restringido al público y, con frecuencia, a los propios representantes de diversos organismos de gobierno⁵⁷.

3. Los organismos de contralor de los servicios públicos privatizados

Las funciones de regulación del Estado se definen como aquel conjunto de atribuciones e instrumentos necesarios para el seguimiento

y supervisión del cumplimiento de normas impuestas en beneficio de la comunidad (control ambiental, la seguridad de tránsito, etc.), incluyendo la prestación de servicios públicos transferidos al sector privado. Estas funciones de regulación son indelegables, ya que están orientadas a preservar el “bien común” y son parte del “Estado mínimo”, aún en las economías más liberales.

En el país, la función de regulación con frecuencia estuvo depositada implícitamente en las mismas empresas y organismos responsables de la provisión del servicio ⁵⁸, lo que generó un sistema de responsabilidades bastante difuso. Así, sólo a partir de la privatización de los servicios públicos se introdujo en el escenario económico institucional argentino la figura explícita de los entes de regulación ⁵⁹. Con la transferencia de las empresas públicas a agentes privados aparece también la necesidad de proteger los derechos del consumidor y, a partir del simultáneo impulso desregulador, se suma el objetivo de promover la competencia donde ésta resulte posible.

a) Los entes reguladores

Los entes reguladores de los servicios públicos privatizados constituyen una colección de experiencias inconexas, en distintos estadios de evolución. Una tipología preliminar en función del grado de maduración de cada proceso y de la efectividad alcanzada, permite distinguir:

i. Entes con capacidad formal de regulación: La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), el Ente Regulador de la Electricidad (ENRE), del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), y el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) ⁶⁰. La CNT nació en 1990 y cuenta con los recursos de operación más importantes (un presupuesto de 44 millones de dólares y una dotación cercana a las 100 personas). Corresponde a la primera etapa de las privatizaciones, caracterizada por la improvisación y la búsqueda de credibilidad política por parte del gobierno ⁶¹. Sólo después de dos años, durante los cuales la comisión permaneció intervenida y sin estructura definitiva, se aprobó el reglamento de “servicio telefónico básico”, que busca limitar ciertas prácticas usuales de las empresas concesionarias (como por ejemplo la facturación de servicios no prestados). El ENRE y el ENARGAS han sufrido significativas demoras en su constitución, y fuertes presiones políticas que han limitado de partida la autonomía declarada en los respectivos decretos constitutivos. Sus directorios y gerencias técnicas han sido completados más de un año después de la entrada en vigencia

de las concesiones, y su efectiva capacidad de monitoreo es aún dudosa. Han debido intervenir en conflictos con repercusión social (por ejemplo, el corte masivo de la provisión eléctrica a los consumidores ilegales de zonas de bajos recursos), aunque algunos de sus dictámenes fueron desautorizados por el Poder Ejecutivo. Por otra parte, y como resultado de las auditorías de calidad del servicio, los entes han impuesto multas -mínimas y pagadas bajo protesta- a las distribuidoras privadas, y han ordenado la devolución al usuario de los montos derivados de sobrefacturaciones.

ii. Entes sin capacidad efectiva de regulación. Son aquellos que han sido instituidos legalmente pero que no cuentan con una estructura suficiente; o bien no disponen de autonomía porque dependen de las jurisdicciones administrativas encargadas -originalmente- de las privatizaciones.

En este grupo pueden mencionarse la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos; la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario, que fiscalizará las concesiones del área; la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria, con competencia en los conflictos entre los usuarios, el Estado, y los operadores; el Organismo de Control de las Concesiones Viales que depende de la antigua Vialidad Nacional; y la Comisión Nacional del Transporte Automotor, dependiente de la Secretaría de Transporte.

iii. Areas sin organismos de regulación. En buena medida, los conflictos de interés han impedido la constitución de tales agentes en la aeronavegación comercial, el sector de refinación y comercialización de petróleo y la producción de gas, el transporte multimodal en el conurbano bonaerense, los puertos y vías navegables, y otras áreas.

En líneas generales, tanto la estructura jurídica de los marcos regulatorios como las atribuciones formales de los respectivos entes parecen haber incorporado -por lo menos, en teoría- las recomendaciones derivadas de la experiencia internacional (invocaciones a tarifas justas y razonables, defensa de los "derechos de los usuarios", de la libre competencia, de la eficiencia, etc.). Asimismo, las estructuras orgánicas de los entes han sido diseñadas por consultoras de nivel internacional, las escalas salariales son adecuadas a la función, los puestos directivos y técnicos debían ser completados mediante concursos públicos ⁶², se introdujeron razonables cláusulas de incompatibilidad, etc..

Sin embargo, este tipo de prescripción carece de sentido práctico en tanto no quede sustentado y avalado por “la letra chica” de los contratos, y es en éste aspecto en donde subsisten serias dudas. La efectividad final de los entes de regulación depende en gran medida de la autonomía respecto de los concesionarios y de los funcionarios políticos, de la credibilidad ante la sociedad, y de los dispositivos de monitoreo concretamente implementados.

b) Las enseñanzas de los primeros años de gestión ⁶³

Los entes de regulación en la Argentina han sido concebidos a partir de cada servicio o empresa privatizada pero en forma independiente entre sí, y con posterioridad a las adjudicaciones de las concesiones y la consiguiente transferencia de los activos. Las consecuencias de esta estrategia han sido varias ⁶⁴:

* **Inconsistencia de políticas.** Por ejemplo, los entes reguladores del gas y de la electricidad aparecen completamente disociados, complicando las tareas de programación de inversiones en el mediano y largo plazo, el diseño de políticas de sustitución energética y de uso racional de la energía, etc.. Por otro lado, una fuente de rentas de la significación del petróleo carece de ente y marco normativo específico ⁶⁵. La misma clase de problemas puede emerger en el caso de los diversos modos de transporte terrestre ⁶⁶.

* **Pobre coordinación de la información.** Otra de las consecuencias negativas de la creación secuencial y desarticulada de los entes de regulación consiste en que el Estado pierde la posibilidad de mantener una “memoria” centralizada y accesible. Este problema se ve potenciado por la variada naturaleza jurisdiccional de las funciones de regulación.

* **Escasa transparencia institucional y opacidad en materia informativa.** Las recurrentes renegociaciones contractuales, muy particularmente en materia tarifaria o en cuanto a las inversiones comprometidas (telecomunicaciones, concesiones viales), los criterios adoptados para la fijación o aprobación de los reajustes tarifarios, las acciones desplegadas para el control del cumplimiento de cláusulas como las de neutralidad tributaria de las empresas prestadoras de los servicios son, entre otras, algunas de las áreas donde la transparencia y la difusión de las acciones desplegadas por los entes es prácticamente ínfima o inexistente.

* **Idoneidad profesional de la nueva tecnoestructura.** Las nominaciones y el proceso de selección a los cargos directivos de los entes no han surgido de concursos transparentes. En ocasiones, los responsables no son idóneos sino más bien personas que responden políticamente a diversos grupos o agentes de poder.

* **Status jurídico equívoco.** En tanto que muchos de los pliegos de concesiones antedatan el cuerpo normativo detallado, cualquier cambio podría considerarse una alteración de las reglas de juego, restando poder de negociación a las autoridades gubernamentales. Esto implica que existirá un considerable período de discusiones de carácter más bien técnico entre los entes y las licenciatarias, y a frecuentes “laudos” a partir de consideraciones políticas en distintos niveles del Poder Ejecutivo. En este caso, la autarquía de los Entes se diluirá, facilitando además el proceso de “cooptación del regulador”.

* **Elevados márgenes de incertidumbre en términos prospectivos.** La experiencia acumulada en los pocos años transcurridos desde la transferencia de las distintas EP denota que la renegociación de las cláusulas contractuales originales emerge como un fenómeno recurrente en la mayor parte de las áreas privatizadas ⁶⁷. Ello incorpora cierta imprevisibilidad respecto a la evolución futura de precios, tarifas, inversiones, calidad exigida de los servicios, etc..

* **Escasa evidencia de defensa de los derechos del usuario.** A manera de ejemplo cabe citar el intento de facturación del agua potable en bloque a los consorcios, con lo cual la empresa hubiera reducido de manera significativa sus gastos administrativos (al enviar una sola factura), y solucionado sus problemas de mora en el pago del servicio, puesto que la amenaza de corte alcanzaba a todos los usuarios del edificio, y el costo de cobro -o de financiación- a los deudores morosos quedaba a cargo del resto de los vecinos. Finalmente intervino el poder político posponiendo la implementación e incurriendo así, de hecho y “de jure”, en una violación al contrato de adjudicación donde efectivamente se autorizaba esta modalidad (de hecho, esa cláusula fue heredada de Obras Sanitarias de la Nación que nunca la aplicó).

En general, no parecen estar dadas las condiciones para una efectiva regulación y transparencia, puesto que los entes regulatorios no han precedido a las privatizaciones, no se ha instalado una nueva tecnoestructura independiente, el sistema no es transparente y

comprensible para los usuarios, las sanciones no se aplican en forma automática sino más bien "consensuadamente", y la participación efectiva de los entes reguladores en las frecuentes renegociaciones contractuales es prácticamente nula.

En síntesis, la racionalidad del programa de privatizaciones argentino ha quedado significativamente limitada al menos en dos sentidos. En primer lugar, porque no se cumplen supuestos críticos respecto del comportamiento microeconómico (la propensión a la inversión reproductiva de los agentes de acumulación privilegiados por el programa). Y en segundo lugar, porque aún no están en funcionamiento los mecanismos extramercado requeridos para aproximarse a soluciones óptimas bajo condiciones de prestación monopólica.

IV. Síntesis y conclusiones

La evaluación del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina hasta fines de 1994 reconoce diversas facetas de análisis. Tanto por sus connotaciones sobre diversas variables macroeconómicas, como en términos de las relaciones económicas, políticas y sociales, el programa de privatizaciones ha traído aparejada una amplia gama de transformaciones de carácter estructural.

Más allá de las diferencias que pueden reconocerse entre las privatizaciones realizadas hasta 1991 en relación con aquéllas concretadas en el último trienio (en sus formas, modalidades, y funcionalidad con la política macroeconómica), la experiencia desestatizadora argentina presenta rasgos distintivos que la caracterizan y diferencian de otras experiencias internacionales contemporáneas.

Al respecto y a pesar de ciertos desfasajes respecto del ambicioso cronograma original, es indudable que la celeridad de las realizaciones constituye el fenómeno más destacado. En apenas poco más de cuatro años fue transferida al sector privado la casi totalidad de las EP productoras de bienes y prestadoras de servicios que, en su conjunto, generaban cerca del 8% del P.B.I. total y poco más del 20% de la inversión global en el país.

Esa celeridad, sustentada en la prelación del 'cortoplacismo', permitió revertir en una primera instancia la crítica situación fiscal y de financiamiento del sector público. Asimismo, a partir de la capitalización de una importante cantidad de títulos de la deuda externa, mejoró tanto el posicionamiento argentino en los distintos ámbitos de renegociación de la significativa deuda externa como las relaciones

político-institucionales con los grupos económicos locales y con los acreedores externos. Por otra parte, el fuerte apoyo de la "comunidad de negocios" asociado al desarrollo del programa de privatizaciones, favoreció el ingreso de capitales que permitió elevar el consumo y los ingresos fiscales a costa de un déficit creciente de la cuenta corriente y una fuerte dependencia del ahorro externo. Sin embargo, ello no parece constituir una situación de equilibrio, como lo muestra la elevada vulnerabilidad de la economía argentina ante los cambios en los mercados financieros internacionales (como lo prueba la fuerte caída de la bolsa y la cuasi-crisis financiera del primer trimestre de 1995).

Asimismo, ese énfasis en la urgencia por transferir la mayor cantidad de EP en el más breve tiempo posible ⁶⁸, conspiró contra la concreción de algunos de los objetivos explicitados originalmente, contraponiéndose también a muchas de las recomendaciones emergentes de la incipiente normativa internacional en la materia. Así, diversos objetivos oficiales no pudieron alcanzarse; y en otras ocasiones, las realizaciones fueron inferiores a las que podrían haberse logrado con un programa de privatizaciones en el que se hubiera priorizado la gradualidad y organicidad. Al respecto, basta confrontar algunos de los objetivos explicitados con sus respectivos resultados reales:

* **Estímulo de la inversión en las empresas privatizadas, y sus efectos multiplicadores:** las inversiones comprometidas contractualmente son mínimas y, dadas las insuficiencias y limitaciones del marco regulatorio, de difícil control; en los casos de inexistencia de compromisos efectivos la formación de capital exhibió ínfimos niveles, y por último, esas escasas inversiones se destinaron mayoritariamente a la adquisición de equipamiento importado.

* **Resolución definitiva de los desequilibrios fiscales:** en la generalidad de los casos el inicial efecto positivo se verá neutralizado en el mediano o largo plazo; la generalizada subvaluación de los activos transferidos redujo los ingresos fiscales; las exenciones y los beneficios impositivos concedidos a algunos consorcios adjudicatarios contraen la recaudación; la absorción de la casi totalidad de los pasivos de las empresas transferidas supone futuros egresos fiscales en concepto de amortización e intereses, etc..

* **Reducción significativa del endeudamiento externo:** más allá del corto plazo, el efecto de la capitalización de títulos de la deuda externa se ha visto más que compensado por el nuevo endeudamiento exter-

no, tanto por parte de los consorcios adjudicatarios como por el propio sector público;

*** Incorporación de tecnologías de gestión modernas, incremento de la eficiencia empresarial y la calidad de los servicios y de los bienes ofrecidos a la comunidad:** al margen de unas pocas excepciones, la incorporación de nuevas tecnologías de gestión ha sido ínfima y, en realidad, las mejoras relativas en el desempeño de buena parte de las empresas privatizadas son una resultante del profundo deterioro previo a su transferencia al sector privado favorecida, en la generalidad de los casos, por las cuasi-rentas monopólicas garantizadas contractualmente.

*** Cambio global de las 'reglas de juego':** se ha fortalecido el poder relativo de los mismos agentes económicos que crecieron al amparo de la promoción industrial, de la estatización de la deuda externa privada, de las compras de bienes y servicios del sector público, del mantenimiento de reservas de mercado en medio de procesos de apertura, etc, consolidando su poder de "lobbying" y acrecentando su influencia sobre los precios relativos y la distribución de la riqueza. En tal sentido, más que contribuir a la generación de una nueva clase empresarial de características emprendedoras, las políticas públicas -y la de privatizaciones en particular- han contribuido a consolidar el poder de mercado de unos pocos conglomerados empresarios, localizados crecientemente en sectores que producen bienes y servicios no transables en el ámbito internacional.

Por otra parte, se han desatendido notoriamente algunos temas cruciales que condicionan los beneficios sociales que teóricamente podrían emanar de una selectiva y gradual política de privatización. A título ilustrativo, basta con señalar la despreocupación por el saneamiento previo de las empresas a privatizar; la escasa atención brindada a la necesidad de regular determinadas áreas privatizadas; la transferencia y consolidación de reservas de mercados oligopólicos o monopólicos; el establecimiento de condiciones que aseguran bajos o nulos riesgos empresariales; la libertad en la fijación de las tarifas y de los cuadros tarifarios de diversos servicios públicos con alto impacto sobre el costo de vida de la población; la cesión a unos pocos agentes económicos del poder regulatorio sobre los mercados; las bruscas alteraciones en la estructura de precios relativos de la economía en detrimento de los sectores productores de bienes transables y de los consumidores; el escaso interés por inducir licitaciones realmente com-

petitivas en las que pudiera participar un número importante de oferentes y la fijación de "barreras al ingreso" sustentadas en la capacidad patrimonial de los potenciales oferentes; y el fuerte impulso a la profundización del proceso de concentración y centralización del capital.

Asimismo, ha habido deficiencias normativas asociadas al tema de la regulación pública, particularmente en el caso de los 'monopolios naturales' y en aquéllas áreas y sectores en que se ha consolidado una estructura fuertemente oligopolizada. Entre ellas cabe destacar:

- * la formulación de marcos regulatorios y la constitución de los respectivos entes reguladores con posterioridad a la transferencia de las empresas públicas al sector privado,

- * las disposiciones tendientes a preservar el carácter monopólico u oligopólico de las empresas privatizadas. Aún cuando existen cláusulas que limitan el período de ejercicio de estos derechos, el poder de negociación relativo de las partes al momento de la terminación de los contratos no favorecerá al Estado mientras persista la debilidad de los entes de regulación y/o su cooptación por los agentes económicos "regulados";

- * la frecuente reformulación de las normas establecidas con anterioridad a las licitaciones, que va en detrimento de la credibilidad pública del sistema regulatorio y puede vulnerar derechos adquiridos cuya renegociación perjudicaría casi con seguridad al Estado;

- * la escasa protección de los consumidores frente al ejercicio de prácticas oligopólicas por parte de los consorcios adjudicatarios ⁶⁹,

- * la fijación de requisitos formalmente antimonopólicos que, sin embargo, en la práctica pueden ser fácilmente desvirtuados sin hacerse pasible a sanción alguna ⁷⁰;

- * la inexistencia de normas que tiendan a garantizar la independencia de los entes reguladores respecto de las empresas privadas adjudicatarias de las firmas o áreas privatizadas.

La experiencia argentina pone de relieve algunos interrogantes relativos al alto grado de concentración de la propiedad de las empresas privatizadas en un número muy escaso de grandes grupos económi-

cos. La despreocupación oficial por difundir la propiedad de las EP supone, en realidad, una cierta inducción a la centralización y concentración del capital a través de las modalidades bajo las que se efectivizaron la mayor parte de las privatizaciones ⁷¹. En ese marco, el creciente poder de negociación de los conglomerados que controlan una muy diversa gama de actividades -en muchos casos integradas vertical u horizontalmente- debilita al propio Estado en su papel de articulador de las relaciones del conjunto de la sociedad y, de hecho, condiciona fuertemente la capacidad de alcanzar los objetivos planteados por la actual administración económica.

Por último, desde la óptica de la incidencia de las privatizaciones sobre las distintas variables macroeconómicas, la experiencia argentina resulta prácticamente antagónica a lo que podría caracterizarse como las mejores prácticas en la materia ⁷². En efecto, como se infiere de las consideraciones precedentes, la mayor parte de los procesos de privatización pone de manifiesto -a contrario sensu- que una vez tomada la decisión política de privatizar todas o determinadas EP, debe ser jerarquizado un enfoque gradualista, la fijación de criterios de secuencia temporal que permitan armonizar y optimizar objetivos múltiples de corto y largo plazo, la reestructuración y el saneamiento previo de las empresas a privatizar de forma de maximizar el valor de los activos a transferir, la difusión de las tenencias accionarias, la resolución y formulación previa de marcos regulatorios que garanticen los mayores beneficios sociales, etc..

Notas

- 1 Estudio realizado en el marco de un proyecto sobre transición de sistemas económicos que se desarrolla en la FLACSO, Argentina, con el auspicio de la Stiftung Volkswagenwerk, con la cooperación del Dr. Klaus Esser, Instituto Alemán de Desarrollo. El autor agradece los comentarios de Eduardo M. Basualdo, Hugo J. Nochteff y Adolfo Vispo.
- 2 Se trata de los ejemplos que ofrecen los intentos de privatizar las empresas estatales de aeronavegación (Aerolíneas Argentinas) y de telecomunicaciones (ENTEL).
- 3 También durante esa administración gubernamental se implementaron los primeros programa de capitalización de títulos de la deuda externa que, posteriormente, bajo nuevas formas, asumirían un papel protagónico en la mayor parte de los procesos de privatización.
- 4 Las intenciones gubernamentales involucraban a otras empresas públicas (por ejemplo SOMISA, la principal siderúrgica del país). Sin embargo, las privatizaciones concluidas en todo el período se vieron circunscriptas, en lo esencial, a las tenencias accionarias en dos petroquímicas (Atanor

- y Petroquímica Rio Tercero) y a la planta de tubos con costura de la ex-Siam (luego Siat-Comatter S.A.). Ver Carciofi, R.R., "La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas", CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Documento de Trabajo Nro. 36, marzo de 1990.
- 5 Como sucediera, en forma discontinua, durante el decenio de los años ochenta con la estatización de la deuda externa privada, la promoción industrial, las compras de bienes y servicios del sector público, etc..
 - 6 A los problemas del contexto macroeconómico (elevados niveles de inflación, profundos desequilibrios fiscales, generalizada incertidumbre), se le sumaron las deficitarias condiciones regulatorias (algunas debieron renegociarse con posterioridad a la transferencia), la necesaria inscripción en las negociaciones paralelas sobre la deuda externa y, en general, las lógicas inconsistencias derivadas de priorizar la celeridad del proceso en detrimento de la eficiencia del mismo.
 - 7 Ver, al respecto, Verbitsky, H., "Robo para la corona", Editorial Planeta, Buenos Aires, 1991.
 - 8 Ver Azpiazu, D. y Vispo, A., "Enseñanzas del programa de privatizaciones desarrolladas en la Argentina. 1990-93", Revista de la CEPAL, Nro. 54, diciembre 1994, Santiago de Chile.
 - 9 En tal configuración asumen un papel protagónico las transferencias y concesiones en el área petrolera (mayoritariamente incluidas en la segunda etapa), donde no se admitió la capitalización de títulos de la deuda pública.
 - 10 Al decir de Gerchunoff, P., "de un modo u otro los cambios debían ser realizados; bien o mal, había que privatizar". Ver Gerchunoff, P. (editor), "Las privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa", Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1992, en especial el Capítulo Introductorio.
 - 11 Este "boom" del consumo tuvo, también, un efecto positivo sobre los ingresos fiscales.
 - 12 Salvo unas pocas excepciones, las Empresas Públicas privatizadas no abonaban los impuestos devengados o no obtenían beneficios afectados por el impuesto a las ganancias.
 - 13 Aunque el discurso oficial lo ignore, no puede dejar de mencionarse la condición de superavitarias de muchas de las EP privatizadas (Y.P.F., Gas del Estado, Segba, las petroquímicas, SOMISA, Aerolíneas Argentinas, etc.) durante la mayor parte de los ejercicios previos a la generalizada adopción de la figura de "intervención".
 - 14 Si bien, en la práctica, la Tesorería terminaría por hacerse cargo de las deudas contraídas por las EP, no es menos cierto que los servicios de tal endeudamiento y las deudas comerciales eran generalmente asumidas por las propias empresas. En otras palabras, de una situación inestable y heterogénea según los casos se pasa a una absorción lisa y llana de tal endeudamiento -y de sus servicios- por parte del Estado.
 - 15 Ver, por ejemplo, las estimaciones incorporadas en Gerchunoff, P., "Las privatizaciones.....", op. cit., acerca de ENTEL, de las rutas de alto tráfi-

- co y de las reservas petroleras. Sin embargo, tales estimaciones no contemplan, entre otros, el efecto fiscal derivado de la absorción estatal de los pasivos de las empresas o áreas privatizadas.
- 16 Idénticas consideraciones se derivan del "efecto confianza" de la comunidad de negocios. El ingreso de capitales y el crecimiento del consumo (y de la recaudación fiscal) no tienen porqué perpetuarse; por el contrario, ante cualquier síntoma de incertidumbre que altere el flujo de capitales y el consiguiente financiamiento del consumo, se revierte tal fenómeno viéndose acotados los logros en materia fiscal.
 - 17 Por ejemplo, en el caso de ENTEL, las imprecisas valuaciones de la empresa cubrían un espectro que iba de los 1.900 millones -precio definitivo por el que se la transfirió- a los 3.500 millones de dólares; numerosas áreas petroleras marginales (con una alta relación gas/petróleo) se transfirieron sin imputarle valor alguno al contenido gasífero; la de SOMISA, transferida por un monto (cercano a los 150 millones de dólares) muy inferior al resultante de las valuaciones realizadas por consultoras internacionales (310 a 570 millones de dólares) y por los últimos interventores oficiales en la empresa (entre 450 y 2.000 millones de dólares).
 - 18 Si bien por Decreto 575/90 se explicitó que los fondos provenientes de las privatizaciones se destinarían al gasto social, sucesivas excepciones derivaron -en la práctica- en el desconocimiento real de tales disposiciones.
 - 19 En tal participación asume un papel decisivo la venta de las tenencias accionarias del Estado en la Transportadora de Gas del Sur en el mes de mayo de 1994.
 - 20 Ver, al respecto, Basualdo, E.M., "El impacto económico y social de las privatizaciones", IADE, Revista Realidad Económica, Nro. 123, Buenos Aires, abril 1994.
 - 21 Ello se ve reflejado en forma aún incipiente en la evolución y conformación de la estructura del gasto de la Tesorería de la Nación. Así, por ejemplo, los correspondientes a bienes y servicios más que se duplicaron en apenas un trienio (1991-94), incrementando su incidencia en el total del 8,6% a 15,4%, respectivamente.
 - 22 Otra proporción importante del ingreso de recursos externos se origina en movimientos de corto plazo asociados a la vigencia de tasa de interés internas -en dólares- superiores a las internacionales.
 - 23 Las propias estadísticas oficiales consideran que el 30% de la "inversión directa extranjera" está en poder de residentes domésticos o, en otras palabras, que una proporción importante de los títulos de la deuda externa capitalizados en los procesos de privatización (asignados contablemente como inversión extranjera directa) corresponden a tenencias en poder de empresas de capital nacional.
 - 24 Tal como se viene evidenciando desde fines de 1994 al conjugarse las repercusiones de la crisis mexicana, la suba en las tasas de interés internacional, la reorientación de los flujos de capital, los crecientes desequilibrios fiscales, etc.. Al respecto, vale recordar algunos argumentos de Heymann,

- D. ("Precios relativos, Riqueza y Producción", Ensayos Económicos, Nro. 29, BCRA, Buenos Aires, marzo 1984): "La sobreestimación de los retornos de la inversión y de los ingresos futuros produce una expansión de la actividad económica, pero al mismo tiempo, eleva el déficit en cuenta corriente y la deuda externa por encima de los valores de información perfecta. Cuando ésta se descubre, el gasto doméstico se reduce y cae por debajo del sendero inicial de equilibrio, porque parte del ingreso debe desviarse para hacer frente a los pagos al exterior comprometidos previamente".
- 25 Entre 1990 y 1992 la tasa Libor a 180 días se redujo un 57% (del 9,22% al 3,95%).
 - 26 Incluso, la deuda externa pública, directamente afectada por las privatizaciones, se incrementó en 800 millones de dólares.
 - 27 Cabe destacar que la expansión de la deuda externa se ve acompañada por una disminución tanto absoluta como relativa de los intereses pagados a los acreedores externos (6,4% a 3,6%, respectivamente), asociada a la marcada disminución de las tasas de interés internacionales (a pesar de la ligera recuperación exhibida en el último año).
 - 28 De acuerdo a las proyecciones realizadas por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, la deuda externa privada representará el 19% de la total en 1995 y el 31% en 1998. Ver, "Argentina en crecimiento...", op.cit..
 - 29 Ver, Azpiazu, D., Bang, J.H. y Nochteff, H.J., "Cambios en los precios relativos en un marco de estabilidad. La privatización de servicios públicos y la economía de la Provincia de Buenos Aires", La Plata, octubre 1994, mimeo.
 - 30 Ver Azpiazu, D. y Nochteff, H., "Industrial Performance and Transition of Economics Systems: the Argentine Steel Industry", FLACSO, Buenos Aires, 1995.
 - 31 En algunos casos (como los de ENTEL o Aerolíneas Argentinas), el ajuste de las tarifas se efectivizó con anterioridad a la transferencia al sector privado -como forma de atraer a los potenciales interesados-, incluyendo cláusulas contractuales con garantía de precios reales; mientras que en otros (electricidad, gas, por ejemplo), los mayores incrementos relativos se verifican a partir de la administración privada de las empresas prestatarias de los servicios.
 - 32 En la generalidad de los casos (en especial, los energéticos), los incrementos de las tarifas para los sectores productivos y, en particular, para los grandes usuarios han tendido a ubicarse bastante por debajo de los niveles medios, y más aún de los consumos residenciales. Así, por ejemplo, de considerarse el período abril 1991 a junio 1994, los precios mayoristas se incrementaron el 8,5%, la nafta especial el 22,0% -en idéntico lapso el precio internacional del crudo bajó el 26,4%-, el gas para consumo residencial el 122,4% y para los grandes usuarios el 20,5%.
 - 33 Ver, Coloma, G., "Desempeño empresario y contexto económico: un análisis del período 1991-92", U.I.A., Instituto para el Desarrollo In-

- dustrial, Doc. de Trabajo Nro. 12, Buenos Aires, junio 1993.
- 34 A favor, en algunos casos, de la opacidad de las cláusulas de ajuste fijadas en los contratos de transferencia; en otros, de la recurrente renegociación de las mismas; y, en general, por el escaso grado de contralor oficial de las normas en materia tarifaria.
 - 35 Por ejemplo, a pesar que en algunos pocos ejemplos (gas, electricidad) se explicita la prohibición de "subsidios cruzados", la inexistencia de mecanismos regulatorios e, incluso, de criterios mínimos en la materia impiden toda acción restrictiva. Al respecto, la posibilidad de celebrar contratos específicos entre la empresa prestadora y la usuaria de los servicios viabiliza, en caso de estar integradas en un mismo conglomerado empresario, la recurrencia a precios de transferencia que suponen, naturalmente, una "distorsión" en el funcionamiento de los mercados involucrados.
 - 36 Ver, FIEL, "Capital de Infraestructura en la Argentina. Gestión Pública, Privatización y productividad, 1970-2000", Buenos Aires, 1992.
 - 37 Ver en Poder Ejecutivo Nacional, "Argentina en crecimiento, 1993-1995", el Capítulo referido a "Proyecciones Macroeconómicas y programa de inversiones", Buenos Aires, mayo 1993.
 - 38 Ver, FIEL, op. cit..
 - 39 Se trata, mayoritariamente, de los mismos conglomerados de capital nacional y extranjero que, en años precedentes, internalizaron las transferencias en aquéllas áreas que, en forma discontinua, fueron privilegiadas por las políticas públicas (promoción industrial, estatización de la deuda externa, compras del Estado, etc.).
 - 40 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 eran 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 el "mercado" de las privatizaciones de EP.
 - 41 Ver Sanchez, J.M. y Paredes, R., "Grupos Económicos y Desarrollo: el caso de Chile", CEPAL/CIID, Santiago de Chile, 1994.
 - 42 Ver, al respecto, Nochteff, H., "Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina", en Azpiazu, D. y Nochteff, H., "El desarrollo ausente. Reestrcciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política", Editorial Tesis/Norma, Buenos Aires, 1994; y Bisang, R., "Perfil tecno-productivo de los grupos económicos en la industria argentina", CEPAL/CIID, Santiago de Chile, Diciembre 1994.
 - 43 Con anterioridad se registraban muy pocos casos de asociación entre firmas de capital extranjero y sus similares de capital nacional. Ver, al respecto, Basualdo, E.M. y Fuchs, M., "Nuevas formas de inversión de las empresas extranjeras en la industria argentina", CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Doc. de Trabajo Nro. 33, 1989.

- 44 Ello tiende a consolidar ciertos patrones de comportamiento empresario cada vez más ajenos a la inversión de riesgo, la incorporación de progreso técnico, la innovación, y la cualificación de la propia gestión.
- 45 Al respecto, véase Coloma, G.: "Empresa pública y empresa privada: un análisis teórico de eficiencia comparada" en Gerchunoff, P. (ed.) op. cit.. Un modelo más completo puede hallarse en Piffano, H.: "Teoría positiva de la empresa pública, autonomía de gestión y control de la Gerencia" (en "Economía de las Empresas Públicas", A. Porto (editor), Tesis-ITDT, Buenos Aires, 1990).
- 46 Ver Canavese, A. y Rozenwurcell, G.: "Privatizaciones, crecimiento y distribución del ingreso" en A. Porto (ed), op. cit..
- 47 Véase al respecto: Azpiazu, D., "La inversión en la industria argentina 1983-1988. El comportamiento heterogéneo de las principales empresas en una etapa de incertidumbre macroeconómica", Oficina en Buenos Aires de la Cepal, Documento de Trabajo Nro. 49, 1993.
- 48 Ver, Nochteff, H., "Constraints on the Transition to a Dynamic Economic System in Latin America. An Approach to some Socio-economic Conditionants for Development: The Argentine Case", FLACSO, Programa Argentina, diciembre 1993.
- 49 De hecho, una política de atomización de la propiedad, tal como la utilizada en Gran Bretaña, diluye la validez de este cuestionamiento basado en principios de eficiencia de largo plazo y de equidad. Si, por el contrario, se opta por una estrategia concentradora, se reduce la transparencia de los mercados y se estimulan comportamientos de diversificación y oligopolización "oportunistas".
- 50 Al respecto, cabe destacar que en la presentación realizada por el Secretario de Obras Públicas ante la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones respecto a la reestructuración tarifaria del servicio de telecomunicaciones, los cuadros y la información proporcionada por el Secretario a los legisladores tenían el logotipo de Telecom -una de las empresas licenciatarias del servicio-. Este ejemplo resulta suficientemente ilustrativo respecto a los problemas de asimetría de información existentes.
- 51 En el ejemplo argentino, la capacidad de seguimiento y negociación de los entes reguladores quedó fuertemente restringida durante los propios procesos de privatización. En los mismos hubo interrupción, desarticulación, y en muchas ocasiones "privatización" y desmantelamiento de importantes archivos históricos de información básica (energía, transporte, puertos).
- 52 Al respecto, las imprecisiones de los marcos regulatorios dificultan tal seguimiento (como, por ejemplo, la inexistencia de una definición precisa del concepto de tarifa promedio en el ámbito de las telecomunicaciones); mientras que en otros casos (como en lo relativo a la observancia de las cláusulas de neutralidad impositiva) no se manifiestan mayores controles respecto al cumplimiento de las normas vigentes.
- 53 Téngase presente que una de las justificaciones centrales del proceso de

- privatizaciones fue la insuficiencia de las inversiones públicas en las redes de servicios. Estas mostraban un deterioro significativo en el mantenimiento y, en algunos casos, estaban cercanas al fin de su vida útil (ciertos troncales de la red de agua potable) o requerían el salto a una nueva generación tecnológica (centrales telefónicas digitales).
- 54 Por ejemplo, cabe preguntarse cuales serían las consecuencias de largo plazo de fijar los precios de la electricidad (es decir las tarifas al nivel del generador térmico menos eficiente) basándose en estimaciones de costo marginal que no garanticen las significativas inversiones requeridas para atender el crecimiento de la demanda más allá del año 2000.
 - 55 Como, por ejemplo, la incapacidad para verificar el cumplimiento del actual régimen de la industria automotriz, o la posesión por parte de agentes privados de los catastros urbanos de la Capital Federal con la zonificación que identifica las posibilidades de explotación comercial (la copia maestra de dichos registros "desapareció" en un incendio).
 - 56 Existen numerosos ejemplos de esta 'cooptación bifronte'; por ejemplo, el intento de apropiación del fondo estabilizador del precio 'spot' de la electricidad para aplicar a obras de infraestructura en una provincia intervenida por el gobierno federal fue convalidado por el ENRE.
 - 57 Ejemplo de esto último es el esfuerzo desplegado por el Ministerio de Economía para impedir que la Auditoría General de la Nación supervise las empresas recientemente privatizadas, tal como lo estipula la ley.
 - 58 Por ejemplo, antes de la reinstitucionalización en curso, la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA) no sólo proveía de energía eléctrica a partir de combustibles nucleares a la red nacional, sino que además operaba numerosas empresas de servicios y productos asociados, y retenía expresamente las responsabilidades de vigilancia y auditoría relacionadas con temas de seguridad nuclear.
 - 59 En realidad el sistema de regulación tiene varios componentes: la ley marco que autorizara las privatizaciones, la legislación específica para los servicios más importantes, las reglamentaciones de estas leyes, los contratos de concesión (prácticamente inaccesibles al escrutinio público) y, por último, los entes como corporización del poder de policía del Estado. Por razones expositivas este trabajo no analiza los contenidos de las leyes, sino que discute solamente las capacidades y limitaciones efectivas de los entes.
 - 60 En éste último caso, recién a principios de 1994 se llamó a concurso para cubrir los puestos técnicos requeridos.
 - 61 Nótese que ninguno de los mercados correspondientes a las otras privatizaciones de esa "primera etapa" (concesión de rutas en peaje, venta de áreas petroleras, y aeronavegación comercial) tiene un marco regulatorio específico.
 - 62 En este sentido se verificaron sin embargo irregularidades de importancia, a partir de la manipulación de nombramientos (ENRE) y de la no convalidación de designaciones legales (miembros de los directorios designados por las provincias).

- 63 Respecto de la experiencia internacional y latinoamericana puede consultarse: OECD, "Regulatory Reform, Privatization and Competition Policy", Paris, 1993; y Rausch, A.: "Monitoring and Regulatory Aspects of Privatization in Argentina and Latin America", United Nations Development Programme (PNUD), Oxford, July 1993.
- 64 Si bien estos problemas eran de esperar teniendo en cuenta el contexto previo a las privatizaciones y la celeridad y profundidad del proceso, las posibilidades de corregir los desvíos se reducirán significativamente a partir de la prescripción, a mediados del próximo período de gobierno, de la posibilidad de iniciar acciones jurídicas que alteren el sistema actual. A partir de ese momento, se corre el riesgo cierto que se consolide el estilo regulatorio de "cooptación bifronte".
- 65 De hecho, la administración central no ha logrado evitar alzas en el precio local de los combustibles, aún cuando los valores internacionales cayeron significativamente. La única herramienta disponible para contrarrestar estas prácticas oligopólicas parece ser la precaria Ley de Defensa de la Competencia.
- 66 Este problema se evitaría, por ejemplo, con la creación de un "superente" centralizado que impida la sobreespecialización del funcionario regulador y las mayores posibilidades de cooptación. En una economía donde los principales 'holdings' empresarios dominan también el sector de servicios públicos privatizado, y en ausencia de una rigurosa ley antitrust, tal estructura resultaría imprescindible.
- 67 Como, entre otros, en el caso de las concesionarias de los corredores viales nacionales, a las que se les eximió del pago del canon, se le modificaron las condiciones de ajuste de las tarifas, se les permitió postergar el plan de inversiones, se les concedieron "indemnizaciones compensatorias", etc.; de las operadoras del servicio de telecomunicaciones, donde se modificaron las cláusulas de ajuste tarifario originales, se les autorizó la reducción de la cantidad de pulsos libre y el incremento del valor del abono mensual, se les eximió del cumplimiento de la "no indexación" de las tarifas establecida por la Ley de Convertibilidad, etc.; de las distribuidoras de energía eléctrica, que se vieron afectadas ante la reducción de la potencia demandada mínima requerida para que los grandes usuarios puedan contratar directamente con los generadores; etc..
- 68 Al decir de Gerchunoff, P., "la sed de reputación frente a la comunidad de negocios,..., impulsaban y aceleraban su acción privatizadora". Ver Gerchunoff, P. (editor), "Las Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa", Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1992. En realidad, como ha quedado demostrado en los últimos años, tal actitud gubernamental -y, consiguientemente, de la cúpula empresaria- ha desempeñado un papel protagónico en procura de los necesarios apoyos político-institucionales-corporativos que permitieran viabilizar (cuando no sustentar) la política económico-social de la actual administración de gobierno.
- 69 Un "leading case" en este sentido es el comportamiento de la firma YPF

S.A., donde el gobierno no ha logrado por el momento restringir las prácticas predatorias y anticompetitivas con los instrumentos disponibles.

- 70 El ejemplo más notorio lo efrece la adquisición por parte de Acindar de tenencias accionarias (en poder del banco Chartered West LB Ltd. de Gran Bretaña) en Aceros Paraná SA (Ex-Somisa), desvirtuando los requerimientos impuestos en la privatización en el sentido de que no podrían formar parte del mismo consorcio dos empresas siderúrgicas locales.
- 71 Incluso favorecidas por la "barrera al ingreso" que supone la fijación de montos patrimoniales mínimos para poder participar en las licitaciones, algunas de las grandes firmas integrantes de los consorcios adjudicatarios han transferido, posteriormente, sus tenencias accionarias en tales consorcios, obteniendo ingentes beneficios financieros en un muy corto plazo.
- 72 Ver, entre otros, OECD, "Regulatory Reform, Privatization, and Competition Policy", París, 1993; Devlin, R., op. cit.; World Bank, "Techniques of Privatization of State-owned Enterprises", World Bank Technical Paper, Nro. 93, Washington, 1988.