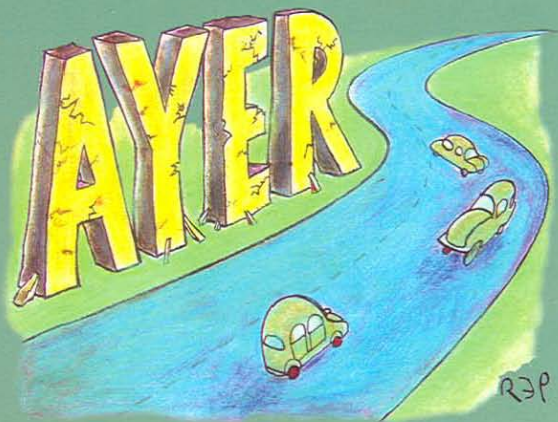


DANIEL AZPIAZU

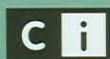
# LAS PRIVATIZADAS I

AYER, HOY Y MAÑANA



**CLAVES PARA TODOS**  
COLECCIÓN DIRIGIDA POR JOSÉ NUN

CAPITAL



INTELLECTUAL

## **LAS PRIVATIZADAS (I)**

DANIEL AZPIAZU

# **LAS PRIVATIZADAS (I)**

AYER, HOY Y MAÑANA

**CLAVES PARA TODOS**  
COLECCIÓN DIRIGIDA POR JOSÉ NUN

**ci** CAPITAL INTELECTUAL

<b>Director general</b>	Ariel Granica
<b>Director de la colección</b>	José Nun
<b>Editor jefe</b>	Jorge Sigal
<b>Edición</b>	Luis Gruss
<b>Coordinación</b>	Cecilia Rodriguez
<b>Corrección</b>	Alfredo Cortés
<b>Dirección de arte</b>	Martín Marotta
<b>Diagramación</b>	Verónica Feinmann
<b>Ilustración</b>	Miguel Rep
<b>Producción</b>	Néstor Mazzei

Derechos exclusivos de la edición en castellano reservados para todo el mundo:

© 2005, Daniel Azpiazu

© 2005, Capital Intelectual

Francisco Acuña de Figueroa 459 (1180) Buenos Aires, Argentina

E-mail: clavesparatodos@capin.com.ar Teléfono: (+54 11) 4866-1881

1ª edición: 7.500 ejemplares

Impreso en Sociedad Impresora Americana S.A., Lavardén 157, Cap. Fed., en abril de 2005. Distribuye en Cap. Fed. y GBA: Vaccaro, Sánchez y Cía. S.A.

Distribuye en interior y exterior: D.I.S.A. Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723. Impreso en Argentina. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida sin permiso escrito del editor.



CAPITAL INTELECTUAL

#### PRODUCE:

Le Monde diplomatique, edición Cono Sur • MLQTD, Mirá lo que te digo

Fem, femenina y singular • Mirá Quién Vino, Vinos y Gastronomía

338.925 Azpiazu, Daniel  
 CDD Las privatizadas (I). Ayer, hoy y mañana  
 1a ed., Buenos Aires, Capital Intelectual, 2005  
 96 p.; 20x14 cm. (Claves para todos, dirigida por José Nun N°25 )  
 ISBN 987-1181-25-6  
 1. Empresas-Privatizaciones I. Título

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	11
<b>1. Desguace del Estado</b>	21
<b>2. El caso De la Rúa</b>	35
<b>3. Principales impactos</b>	45
a) Tarifas y ganancias	49
b) Efectos redistributivos	60
c) Concentración y extranjerización	66
d) El endeudamiento externo	74
<b>Bibliografía de consulta</b>	83
<b>El autor</b>	89

*A Cris, por su inagotable capacidad  
de apoyo y comprensión*

# INTRODUCCIÓN

A fines del año 2001 Argentina padeció una de sus más dramáticas crisis político-institucionales, como un correlato natural de una profunda debacle económica y social. Entre otras manifestaciones, la crisis se vio reflejada en cuatro años consecutivos de recesión económica, crecientes y alarmantes niveles de pobreza (más del 40 por ciento de su población) y de indigencia (cuatro millones de personas, es decir, más del 10 por ciento de los argentinos), elevadísimas tasas de desocupación y subocupación de la fuerza de trabajo, insostenible déficit fiscal, desequilibrios crecientes en su sector externo, además de recurrentes renegociaciones de una

deuda externa impagable, tanto en los términos en que fue acordada originalmente como en sus opacas y por demás onerosas renegociaciones posteriores.

En ese contexto tuvo lugar una masiva y sostenida (prácticamente dos días, casi sin interrupción alguna) movilización popular de carácter policlasista impulsada por una sólida e inquebrantable resolución en cuanto a la exigencia de cambios radicales en la propia institucionalidad gubernamental y en las orientaciones estratégicas de las políticas públicas, en particular en la económica y en la social.

Como resultado de ese proceso el jueves 20 de diciembre de 2001 renunció el presidente Fernando de la Rúa y todo su gabinete. Y, dado que el vicepresidente electo en el triunfo electoral de la Alianza en 1999 –Carlos “Chacho” Alvarez– había presentado su dimisión al cargo a los pocos meses de su asunción (el 6 de octubre de 2000), debieron ponerse en práctica los mecanismos institucionales previstos en la Constitución Nacional.

De allí que el 21 de diciembre, en su carácter de recién electo presidente de la Cámara de Senadores, asumió la presidencia provisional del país el senador Ramón Puerta (del Partido Justicialista, que detentaba la mayoría en las dos cámaras del Poder Legislativo). Éste, a su vez, siempre en el marco de los preceptos constitucionales, convocó a la Asamblea Legislativa con el propósito de que se designara un nuevo presidente que debería completar (hasta diciembre de 2003) la gestión gubernamental del renunciante presidente De la Rúa. Así, la Asamblea Legislativa sesionó el día sábado 22 de diciembre y nombró al entonces gobernador de la Provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá (también justicialista), quien juró como presidente provisional del país el 23 de diciembre de 2001.

Algunos anuncios considerados progresistas (aunque de dudoso sustento real, como la generación de un millón de em-

pleos), la declaración unilateral de la cesación de pagos de los intereses de la deuda externa (*default*), la configuración de un sistema monetario basado en “tres monedas”, se conjugaron con la conformación de un por demás heterogéneo gabinete –que intentaba, en cierta forma, dar respuesta a las distintas corrientes dentro del justicialismo–.

Ello fue enmarcado en, por un lado, una persistente movilización popular (los conocidos cacerolazos) y, por otro, en las propias internas del partido gobernante que, sumadas a las presiones de muy diversos *lobbies* empresarios domésticos, convergentes con los provenientes del exterior, debilitaron sobremanera a la nueva –y cada vez más frágil– gestión gubernamental.

En ese escenario, la noche del 30 de diciembre, el presidente Rodríguez Saá presentó su renuncia, al tiempo que quien debía sucederle, el senador Ramón Puerta, en su condición de presidente del Senado, alegó problemas de salud que le impedían retomar su cargo, por lo que asumió la presidencia provisoria del país el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño (también justicialista), quien convocó a una nueva Asamblea Legislativa. Finalmente el 1º de enero de 2002 dicha Asamblea designó como presidente provisional, hasta el año 2003, al senador Eduardo Duhalde, quien juró en su nuevo cargo el miércoles 2 de enero de 2002.

Esos convulsionados días emergen como un hito fundamental en la Argentina contemporánea. Sin duda, puede decirse con certeza que de los mismos se desprenden un antes y un después en casi todos los ámbitos de la realidad económica, política y social del país. No obstante ese después no implicó, ni mucho menos, una respuesta satisfactoria a las demandas de las amplias capas sociales que fueran su partera.

Así, por ejemplo, las formas que adoptó el abandono del régimen de convertibilidad –con sus exorbitantes costos para los sectores populares, ya suficientemente castigados y expoliados

durante su vigencia, y con su correlato en beneficiarios que, como ciertas fracciones del capital concentrado, también lo habían sido durante el antes– no se condijeron, en lo más mínimo, con las aspiraciones de esa masiva movilización social.

Lo propio podría afirmarse respecto de la que fuera, sin duda, una de sus consignas fundacionales (el “que se vayan todos”) que, en la realidad, prácticamente quedó acotada al elenco gubernamental nacional derrocado por la presión popular. Los resultados de los diversos procesos electorales que se sucedieron de allí en más devinieron, muy particularmente en buena parte de las provincias del país, en que volvieron muchos de los políticos cuestionados, tanto a los respectivos Poderes Ejecutivos como a ambas Cámaras del Poder Legislativo Nacional.

De todas maneras, en el después, también quedaron sólidos y auspiciosos procesos de construcción de alternativas progresistas (las asambleas barriales, los piqueteros, la recurrencia a la movilización popular en reclamo de justicia y equidad) frente a los largos años en los que el huracán neoliberal arrasó con amplias capas de la sociedad en su búsqueda insaciable –y sin límites éticos, ni morales– de consolidar un modelo concentrador en lo económico y excluyente en lo social.

Asimismo, y paradójicamente, el mero recuerdo de la capacidad popular por hacer valer sus postergados derechos puede constituirse en suficiente o insoslayable acicate para aquellos funcionarios públicos (jueces, legisladores, ministros e, incluso, presidentes) que bajo el tradicional –y tantas veces bastardeado– juramento de *por la patria*, puedan olvidarse que el después se inició a fines de 2001.

Uno de los tantos campos en los que también se manifiestan, con sus naturales peculiaridades, esos antes y después es el que involucra a la relación Estado-empresas privatizadas-sociedad. El antes, con sus diferencias aunque con ciertos denominadores

comunes de trascendencia, lo brindan las dos gestiones gubernamentales de Carlos Menem –donde se centra la génesis y el desarrollo del desguace del patrimonio estatal, a partir de la privatización de la casi totalidad de las empresas de servicios públicos–, y la corta, débil y complaciente de Fernando de la Rúa. El después, también con matices no menos significativos, lo ofrecen los gobiernos de Eduardo Duhalde y de Néstor Kirchner –aunque inconcluso e incierto, en muy diversos aspectos, en lo que se refiere a la resolución del tema de las privatizadas–.

En el conflictivo escenario de las traumáticas privatizaciones argentinas, esos antes y después han tenido como punto de ruptura o de quiebre, en lo formal y normativo, la sanción de la Ley Nº 25.561, de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”. La misma determinó cambios decisivos en el plano macroeconómico (en especial, el abandono del régimen de la convertibilidad, con la consiguiente devaluación del peso a partir de la supresión de la paridad un peso = un dólar estadounidense, y sus no menos regresivos impactos sociales). Asimismo, ese intento de pesificación de la economía local se vio acompañado por la preocupación de replantear las relaciones contractuales con las empresas privatizadas durante el antes.

El propósito de revisar la relación Estado-empresas privatizadas constituía, en tal sentido, un paso imprescindible tendiente no sólo a eliminar determinados privilegios de las mismas (como, fundamentalmente, la dolarización e indexación de las tarifas) sino, también, a recomponer la distorsionada –y distorsionante– estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía, uno de los tantos legados críticos de la convertibilidad.

Al respecto, tres de los artículos de la Ley de Emergencia (el 8, el 9 y el 10) están directamente relacionados con ese intento de reconfigurar la relación Estado-empresas privatizadas-sociedad, al tiempo que otros tres (el 4, el 6 y el 13) incorporaron, indirectamente,



tamente, posibilidades ciertas de incidir sobre el desempeño de tales empresas y/o en los mercados en los que las mismas operan.

Así, el artículo 8 de la ley dispuso la eliminación de la dolarización de las tarifas de gran parte de los servicios públicos privatizados, así como también la indexación periódica de las mismas en función de la evolución del ritmo inflacionario de los EE.UU. En este punto, se estableció que “quedan sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio. Los precios y tarifas resultantes de dichas cláusulas, quedan establecidos en pesos a la relación de cambio un peso = un dólar estadounidense”.

Se trata, en tal sentido, de la supresión de uno de los privilegios exclusivos de que gozaban las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados al tiempo que, atento a la propia devaluación, se intentaba contribuir a la recomposición de la estructura de precios relativos de la economía. Ello se vio reforzado, incluso, de manera indirecta, al reformarse el texto del artículo 10 de la Ley de Convertibilidad N° 23.928 (por el artículo 4 de la Ley N° 25.561, donde se reafirma que la prohibición de indexar precios y tarifas rige desde el 1° de abril de 1991). El nuevo texto del artículo 10 de la Ley de Convertibilidad quedó redactado de la siguiente manera: “Mantiénense derogadas, *con efecto a partir del 1° de abril de 1991*, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios” (cursivas propias).

Esta nueva formulación de un artículo clave de la Ley de Convertibilidad –que fuera violado sistemáticamente durante largos años– viabilizaba potencialmente la revisión de todos aquellos ajustes tarifarios que, vía decretos y resoluciones de más que du-

dosa juridicidad, conllevaron rentas extraordinarias para las empresas privadas a cargo de la prestación de los servicios públicos.

El segundo de los artículos de interés para el análisis es el número 9, por el que queda planteada la renegociación de los contratos con el conjunto de las empresas privatizadas (posteriormente, la Ley N° 25.790 extendió el plazo para culminar la renegociación de los contratos hasta el 31 de diciembre de 2004, y la Ley N° 25.972 hizo lo propio hasta fines de diciembre de 2005).

Si bien uno de los rasgos distintivos de las traumáticas privatizaciones argentinas ha sido la recurrente –y por demás opaca– renegociación de los contratos de concesión o transferencia (en general, vinculada a ajustes tarifarios, condonación de incumplimientos en materia de inversión, concesión de nuevos privilegios, extensión de los plazos de diversas concesiones, supresión del pago de cánones y/o incorporación de nuevos subsidios públicos, etc.), en este caso se incorporó, como hecho novedoso, la fijación de determinados criterios básicos sobre los que deberían estructurarse tales revisiones, que en poco o nada se asemejan a los que sustentaron las anteriores readecuaciones de diversas cláusulas contractuales.

En ese sentido la Ley de Emergencia dispuso, explícitamente, que en las renegociaciones deberán considerarse “el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas”. Posteriormente, a partir del Decreto N° 293/02 (Reglamentario de la Ley de Emergencia), se incorporaron dos nuevos criterios a tener en cuenta en las renegociaciones: “las inversiones efectivamente realizadas por las empresas” y “las obligaciones comprometidas contractualmente”.

Esos dos artículos de la Ley de Emergencia vinculados, directamente, con las decisiones adoptadas en materia de desindexación y desdolarización de las tarifas, por un lado, y de renegociación de los contratos, por otro, se complementan con lo dispuesto en el artículo 10 de la citada norma. El mismo establece, en consonancia con aquellas disposiciones, que las mismas “en ningún caso autorizarán a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos, a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones”.

Asimismo, otros dos artículos de la ley podrían incidir, indirecta y/o potencialmente, sobre los mercados/empresas privatizadas. En ambos casos, también, aunque seguramente en forma menos explícita y/o precisa y/o más parcializada, tienden a mantenerse ciertos puntos de coincidencia con el articulado reseñado precedentemente. Se trata de, por una parte, el artículo 6 de la Ley, donde se incorpora la figura de los derechos sobre las exportaciones de hidrocarburos y, por otra, el artículo 13, por el que se faculta al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a regular determinados mercados.

En el primer caso, con la intención de incorporar medidas compensatorias asociadas al impacto de la pesificación asimétrica de la economía sobre el sector financiero, se estableció que con el objetivo de “constituir esa garantía créase un derecho a la exportación de hidrocarburos por el término de CINCO (5) años facultándose al Poder Ejecutivo Nacional a establecer la alícuota correspondiente”. Se trataba, en tal sentido, potencialmente –por las peculiaridades bajo las que terminó implementándose– de una forma de evitar la plena apropiación privada de las rentas extraordinarias que, a favor de la maxidevaluación, obtendría el oligopolio petrolero.

El segundo caso remite a las disposiciones del artículo 13 de la Ley de Emergencia que, muy particularmente para el ejemplo que ofrecen las prácticas desplegadas –entre otros muchos– por el oligopolio petrolero, brindaría el marco legal necesario y suficiente como para su aplicación en defensa de los derechos de los

usuarios y consumidores, tal como lo dispone su texto. En efecto, dicho artículo faculta “al Poder Ejecutivo Nacional a regular, transitoriamente, los precios de insumos, bienes y servicios críticos, a fin de proteger los derechos de los usuarios y consumidores, de la eventual distorsión de los mercados o de acciones de naturaleza monopólica u oligopólica”.

Para poder comprender e interpretar acabadamente, y en toda su dimensión, la trascendencia de las disposiciones de la Ley de Emergencia en relación con los privilegios que tuvieron durante largos años las empresas privatizadas –y que en el presente intentan recomponer bajo las más variadas herramientas de presión y extorsión del *establishment* internacional– hay que remitirse al antes: al recordatorio de algunas de las peculiaridades del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina de los noventa. Más aun cuando se trata de un componente esencial en la configuración de la emergencia económico-social por la que continúa atravesando el país. De allí, también, la no menos necesaria referencia posterior al después de la sanción de dicha ley.

# 1. DESGUACE DEL ESTADO

Uno de los pilares fundamentales del intento refundacional neoconservador de los dos gobiernos de Menem (1989 -1999) fue, sin duda, el desarrollo de un muy vasto y acelerado programa de privatización de empresas públicas. Al respecto, al margen de las economías del ex-bloque soviético, no existe experiencia internacional alguna en la que se haya privatizado tanto patrimonio, y transferido tanto poder económico en tan poco tiempo. Así, durante el decenio pasado (sobre todo en sus primeros años) pasaron al capital privado:

- la mayor empresa del país: la petrolera YPF;
- múltiples áreas centrales y secundarias de explotación hidrocarbúrfica;
- la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica;
- el transporte y la distribución de gas natural;
- buena parte de la infraestructura vial (rutas nacionales y redes de acceso a las grandes ciudades);
- el dragado y balizamiento de la hidrovía Santa Fe-Océano Atlántico;
- el servicio postal (junto a Nigeria y Burundi, los únicos ejemplos internacionales);
- el sistema nacional de aeropuertos;
- los ferrocarriles de pasajeros y de carga;
- el servicio de telefonía;
- el control del espacio radioeléctrico (ejemplo sólo seguido, a escala mundial, por Gabón y Burkina Faso);
- las principales terminales portuarias;
- el sistema de agua y saneamiento (en el Área Metropolitana de Buenos Aires –el mayor sistema integrado a nivel internacional–, y en diversas provincias);
- las empresas siderúrgicas y petroquímicas.

Las traumáticas privatizaciones locales, junto a la no menos acelerada apertura externa en los mercados de bienes y servicios –eso sí, con marcadas asimetrías, asociadas al poder de *lobbying* de determinados e influyentes actores–, la desregulación –re-regulación, en muchos casos y, nuevamente, con disimilitudes manifiestas– de diversos mercados y la flexibilización y precarización laboral convierten a la experiencia argentina en un ejemplo casi pionero por su adhesión plena a los parámetros neoliberales más preciados: privatización, desregulación, apertura y subordinación creciente del trabajo al capital más concentrado.

Todo ello derivó en la consolidación de ciertos procesos refundacionales impuestos por la última dictadura militar: concentración y centralización del capital, distribución regresiva del ingreso, precariedad laboral, creciente desindustrialización, etc.

En ese sentido uno de los principales rasgos distintivos de las privatizaciones en Argentina remite a la celeridad y a lo abarcativo de sus realizaciones; y a la consiguiente “señal política” que emanaba de esa premura privatizadora. Al respecto cabe recordarse el escenario que ofrecía el país hacia fines de los años ochenta. En ese entonces, Argentina se encontraba en una profunda crisis económico-social, expresión de un agudo enfrentamiento entre las distintas fracciones integrantes del bloque dominante que, en lo sustantivo, se estructuraba en torno a su respectiva participación en la apropiación y distribución del excedente económico (acreedores externos versus los grandes grupos económicos locales).

En medio de ese conflictivo juego de intereses que, incluso, desencadenó el proceso hiperinflacionario –el llamado “golpe de mercado” de 1989– que derrocó a Raúl Alfonsín y llevó a la asunción anticipada de Carlos Menem, la gobernabilidad del país se veía seriamente cuestionada.

Más aun cuando, por lo que históricamente significó el justicialismo en Argentina, la percepción de la *comunidad de negocios* del nuevo gobierno constitucional no parecía proclive a reconocer en el “salario” y la “revolución productiva” (consignas básicas de las propuestas eleccionarias de Menem) las formas de dilucidar sus contradicciones internas, de una forma superadora y funcional a sus respectivos intereses.

Sin embargo, a poco de asumir, el nuevo gobierno justicialista interpretó que la mejor forma de consolidar el programa económico neoliberal que decidió impulsar debía estructurarse a partir del sólido apoyo de los grandes grupos económicos locales

(nacionales y extranjeros) y, a la vez, de los acreedores externos (y sus representantes institucionales, esencialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional).

Para ello, y para lograr un cambio radical de la imagen del gobierno de Menem, la opción político-estratégica fue la de entregar parte sustantiva del Estado –o, más precisamente, su porción más rica, por las potencialidades que ofrecía en cuanto a la apropiación de beneficios extraordinarios– como eran las empresas públicas.

Antes, durante el gobierno radical –más precisamente, hacia 1986/87– se habían manifestado los primeros ensayos –truncos en lo que se refiere a “casos testigos” como fueron los de ENTel y Aerolíneas Argentinas– de privatizar algunas de las principales empresas públicas. Los mismos fueron bloqueados por la actitud parlamentaria de los legisladores del justicialismo que cuestionaron –en su esencia y en sus formas– las privatizaciones propuestas, contando con un fuerte apoyo político-social de los sindicatos y, fundamentalmente, de los grandes grupos locales contratistas del Estado.

No obstante, a poco de asumir, el presidente Menem elevó al Congreso Nacional y logró la aprobación legislativa –prácticamente, sin oposición alguna– de un muy ambicioso programa de privatizaciones, mucho más radical, difundido y acelerado que el cuestionado por el propio justicialismo poco tiempo antes. Así, con la promulgación de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado (agosto de 1989) quedaron sujetas a privatización todas las empresas públicas, iniciándose un proceso de subrogación y desguace del Estado a partir de la conformación de nuevos ámbitos de privilegio para la actividad privada. Bajo nuevas formas y como una constante desde el golpe militar de marzo de 1976, el “Estado de Bienestar” se vería, nuevamente, restringido a unos pocos actores.

## **ESTADO DE BIENESTAR... PERO PARA POCOS**

“La alta inflación estaba carcomiendo el valor de todos los otros activos financieros y era necesaria una reforma monetaria que permitiera frenar la inflación sin demasiados costos para el país en términos de ocupación y en términos de salario real. Eso no se hizo. Al no haberse tomado esa decisión se convalidó una especulación sobre la base de la inflación del mes de marzo y de abril que significó para los tenedores de esos títulos el 100% de ganancia. Significó una duplicación de la oferta monetaria con respecto a la que hubiese sido de haberse rescatado esos títulos al valor de febrero de 1976; por supuesto, al haber una oferta monetaria indexada que en sólo dos meses aumentó en el 100 por ciento, el tema del control de la inflación se hizo muy complejo y entonces hubo que utilizar el arbitrio de congelar los salarios provocando una caída de casi el 30 por ciento”. (1)

(1) Domingo F. Cavallo, “Discurso ante representantes de bancos e instituciones financieras del 7 de julio de 1982”, Boletín del Ministerio de Economía del 26 de julio de 1982. En ese entonces Cavallo era titular del Banco Central (donde, a partir de los regímenes de seguro de cambio, estatizó parte sustantiva de la deuda externa privada, al tiempo que licuó una proporción significativa de la deuda interna), posteriormente fue ministro de Economía en la primera gestión gubernamental de Carlos Menem, y el último al frente del Palacio de Hacienda del gobierno de Fernando de la Rúa.

“... según la experiencia de nuestra propia historia encontramos que la concentración de poder en pocas manos acarrea la debilidad del sistema político, aumenta la inestabilidad económica y dificulta el crecimiento económico. La única manera de concentrar poder es a través del Estado y éste habitualmente se inclina a darles a los que tienen y sacarles a los que necesitan, ya sea reservándoles áreas y privilegios para sí o distribuyéndoselos entre los que gozan de sus simpatías. El aparato estatal ha sido el instrumento para la formación de un sistema corporativo de poder, que concentra privilegios y distribuye pobreza”. (2)

(2) Prólogo de Adalbert Krieger Vasena, (“Privatización. Experiencias mundiales”, varios autores. Ediciones El Cronista Comercial, 1988). Adalbert Krieger Vasena fue ministro de Economía de la “Revolución Argentina” durante la gestión de Juan Carlos Onganía.

“En nuestro caso la inestabilidad de precios ha sido doblemente regresiva: mientras que el impuesto inflacionario ha sido pagado principalmente por los sectores más postergados, los recursos que originó, en una parte muy significativa, fueron apropiados por un reducido grupo de beneficiarios. Justamente, un problema al que hemos asistido en los últimos años es que el impuesto inflacionario se encontraba privatizado, al servicio de distintos grupos que, con una suerte directamente vinculada a su capacidad de *lobby*, han podido beneficiarse individualmente con cargo a la emisión de dinero. De alguna manera estos beneficiarios han sido identificados popularmente con el nombre de ‘patria financiera’, ‘patria contratista’, ‘patria exportadora’, etc. En realidad, en muchos de estos casos bien se los podrá considerar como derivaciones de la *patria inflacionaria*”. (3)

(3) Roque B. Fernández, “Comentarios sobre el proyecto oficial de reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina”, presentado en la convención de ADEBA –Asociación de Bancos Argentinos–, en 1990. Roque Fernández fue el último ministro de Economía del segundo gobierno de Menem.

En otros términos, tal como sucediera en el decenio de los ochenta con la estatización de la deuda externa privada, las compras de bienes y servicios por parte del Estado y/o la promoción industrial, las privatizaciones generaron mecanismos de transferencia de activos, de protección y de consolidación de áreas beneficiadas con rentas extraordinarias (rentabilidades diferenciales, reservas de mercado, nulo riesgo empresario) pero,

ahora, no circunscriptos a favorecer solamente los intereses de los grandes grupos locales.

Lo que lograron las privatizaciones fue una transformación sustantiva en la concepción de la *comunidad de negocios*, nacional e internacional, respecto al gobierno justicialista que asumiera en plena crisis hiperinflacionaria. En el caso de los acreedores externos las privatizaciones permitirían restablecer el pago de los servicios de la deuda externa –incluyendo los intereses “caídos” en el período 1988/1990– y reducir el capital adeudado, mediante la instrumentación del mecanismo de capitalización de los títulos de la deuda en la transferencia de los activos estatales.

En el caso de los grupos económicos nacionales y de los conglomerados extranjeros radicados en el país, suponía la apertura de nuevos mercados y áreas de actividad con un reducido –o, como se pudo comprobar luego, inexistente– riesgo empresarial, en la medida en que se trataba de la transferencia o la concesión de activos a ser explotados en el marco de reservas legales de mercado en sectores monopólicos u oligopólicos, con ganancias extraordinarias garantizadas, bajo diversos mecanismos, por los propios marcos regulatorios y/o los respectivos contratos.

Ello sólo se podía –y se pudo– conseguir con un programa de privatizaciones como el que se desarrolló: con múltiples deficiencias en lo estrictamente económico (subvaluación de activos, despreocupación por el saneamiento previo de las empresas así como por difundir las tenencias accionarias de las mismas, deficiencias e insuficiencias regulatorias y normativas, desatención de la defensa de la competencia, distorsiones en la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía, etc.), pero muy exitoso en lo político, en términos de la consecución de los objetivos perseguidos.

El mismo contribuyó de manera decisiva a afianzar la confianza de la *comunidad de negocios*, favoreciendo, en especial en el

primer quinquenio de la década, el ingreso de capitales, el crecimiento del consumo doméstico, la renegociación de la deuda externa y, fundamentalmente, la consolidación de nuevas bases y condiciones refundacionales del desenvolvimiento económico y socio-político del país.

### GLOBALIZADOR QUE DESERTÓ

“Han condenado a muerte a la gente”, me dijo el ex-tecnócrata. Era como una escena de una novela de espías. El brillante agente deserta, pasa para nuestro lado, y después de horas de interrogación, vacía su memoria de los horrores cometidos en nombre de una ideología política que ahora él mismo reconoce como podrida.

Sin embargo, aquí en mi presencia, tenía una presa mucho más grande que cualquier espía de la Guerra Fría. Joseph Stiglitz fue Economista en Jefe del Banco Mundial. En 1999, el Banco Mundial echó a Stiglitz.

Aquí en Washington completamos las últimas horas de entrevistas exclusivas para “El Observador” y “Newsnight” de la BBC de Londres, con respecto al funcionamiento real, generalmente oculto, del FMI, el Banco Mundial y del accionista principal del Banco Mundial (con un 51 por ciento), el Tesoro de EE.UU.

La economía de cada nación es analizada individualmente y, en seguida, dice Stiglitz, el Banco entrega a cada ministro el mismo programa de cuatro pasos. El paso uno es la privatización –la que Stiglitz dice que se puede llamar con más precisión, “la sobornización”–.

En lugar de oponerse a la venta de industrias estatales, me dijo que los líderes nacionales –usando como excusa “las exigencias del FMI”– liquidan alegremente sus empresas de electricidad y de agua. “Podías ver cómo se les abrían los ojos” ante la posibilidad de una “comisión” del 10 por ciento pagada en cuentas suizas, por el simple hecho de ha-

ber bajado “unos cuantos miles de millones” del precio de venta de los bienes nacionales”. (1)

(1) Extractado de: Greg Palast para “El Observador” de Londres, 10 de octubre de 2001: Nota a Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía en el año 2001.

Así no resulta casual que a diferencia de otras experiencias como la británica, el desarrollo de dicho programa no haya comenzado por aquellas empresas o sectores de menor significación económica y/o que se insertaban en entornos competitivos o, por lo menos, donde la condición de monopolios naturales podría verse erosionada.

Por el contrario, en el ejemplo argentino, el programa de privatizaciones se inició por dos de las más importantes y emblemáticas empresas públicas: Aerolíneas Argentinas y ENTel; precisamente aquellas privatizaciones que se habían visto truncadas –ante la propia oposición del justicialismo– durante la anterior gestión gubernamental de Raúl Alfonsín. Sin duda, los costos del aprendizaje privatizador poco o nada interesaron a la administración gubernamental, ante sus urgencias político-institucionales frente a los grandes grupos económicos locales, la banca acreedora y los organismos multilaterales de crédito.

En realidad el programa de privatizaciones constituyó una prenda de paz por “partida doble”. Por un lado, permitió saldar de forma “superadora” el conflicto existente entre las fracciones predominantes del capital (interno y externo). Por otro, como consecuencia de ello, garantizó al gobierno de Menem el beneficio de contar con un sólido apoyo económico y político, sobre el cual consolidar el poder. Esta confluencia constituyó el trasfondo socio-político –o, en otros términos, la *condición de po-*

*sibilidad* desde un punto de vista “extra-económico”– del vasto programa de reformas estructurales instrumentado por la administración menemista.

De allí que no resulte casual que en casi todos los consorcios adjudicatarios de las distintas empresas públicas transferidas al sector privado se haya verificado una suerte de “triple alianza”, que incluyó a los siguientes actores:

- Los más importantes grupos económicos locales, que fundamentalmente aportaron capacidad de *lobbying* doméstico y su conocimiento de la infraestructura económica en su condición de miembros prominentes de la denominada “patria contratista” –Macri, Perez Companc, Soldati y Techint– que, a partir de una *peculiar* vinculación con el Estado durante la dictadura militar y el gobierno de Alfonsín, recibieron cuantiosos subsidios estatales que derivaron en la quiebra del Estado de fines de los ochenta.

- Un número considerable de bancos extranjeros y/o locales (la mayoría de los cuales se encontraba entre los principales acreedores del país) que capitalizaron –a valor nominal– buena parte de los títulos de la deuda pública argentina –externa y/o interna–. Con ello se le demostraba a la banca acreedora externa la muy buena voluntad oficial en permitirle recuperar parte sustantiva de títulos cuyo valor de mercado resultaba marginal (en el orden del 15 por ciento del nominal) al capitalizarlo en activos físicos que, a la vez, le garantizarían rentas adicionales de privilegio. Tal capitalización (cerca de 14 mil millones de dólares en un muy corto lapso de tiempo) coadyuvó a revalorizar tales títulos y, fundamentalmente, asumió un papel protagónico en la renegociación de la deuda externa argentina en el marco del Plan Brady.

- Algunas empresas transnacionales, que aportaron capacidad y experiencia tecnológica y de gestión (se trató, por lo general, de operadoras internacionales de los servicios públicos privatizados, en varios casos, de propiedad estatal en sus respectivos países de origen).

La figura de las asociaciones de capitales, expresión institucional de la *comunidad de negocios*, pasó así a constituirse en el núcleo hegemónico del poder económico dominante y, a la vez, en el sustento político de las profundas transformaciones estructurales encaradas por Menem desde que asumiera su primera gestión gubernamental.

Con posterioridad (en la primera mitad de los noventa, en el caso de las tenencias accionarias en poder de los bancos y, fundamentalmente, en la segunda parte del decenio, en lo relativo a la presencia de los grandes conglomerados locales), tales asociaciones tendieron a disolverse a partir de la venta de sus participaciones y/o de los propios grupos económicos a firmas de capital extranjero, interesadas en las altas tasas de rentabilidad que internalizaban los consorcios adjudicatarios de los servicios públicos privatizados, así como las ganancias que, convertibilidad mediante, se apropiaron a la relación un peso = un dólar.

Esos rendimientos extraordinarios no sólo fueron una resultante previsible del plexo normativo y regulatorio original sino que, en una amplia gama de ejemplos, se vieron consolidados –o acrecentados– en opacas y recurrentes renegociaciones contractuales que casi siempre se centraron en modificaciones –alzas– en las tarifas de los distintos servicios, en sus respectivas cláusulas de ajuste periódico, en los compromisos de inversión comprometidos –y generalmente, incumplidos– por las empresas y/o en los plazos de concesión de los servicios.

En última instancia todas ellas tendieron a garantizar a las empresas prestadoras de los distintos servicios (como las realizadas en el ámbito de las telecomunicaciones, las concesiones viales, de aguas y servicios cloacales, los ferrocarriles, etc.), un nulo grado de exposición a cambios en las condiciones de contexto y/o a preservar (o acrecentar) sus ganancias extraordinarias de privilegio.



## LOS RENEGOCIADOS

“Haré, señor mío, cuanto de mí dependa en el sentido que usted me indica y me será permitido anticiparle que podré servirlo cumplidamente no sólo en esas negociaciones, sino en otras que pudieran presentarse... Respecto de lo que usted me dice de manifestarle lo que entiende que debe asignarme por retribución a mis servicios, creo que podemos fijar como base una cuarta parte de las comisiones o beneficios que usted perciba en las operaciones”. (1)

(1) Extractado de una carta de Victorino de la Plaza dirigida a la casa bancaria del barón Emile de Erlangher, de París. Citado en Milcíades Peña, “Alberdi, Sarmiento, el 90. Límites del nacionalismo argentino en el siglo XIX”, Buenos Aires, Ediciones Fichas, 1970.

En ese marco la usual preocupación empresaria por la seguridad jurídica (de unos pocos) y por la eliminación de la incertidumbre normativa parecería no haber tenido correlato alguno cuando se afectaron los intereses de consumidores y usuarios. La “seguridad jurídica” tuvo así, en realidad, un único parámetro analítico, independiente de toda otra connotación económico-social: la preservación de las rentas de privilegio de las prestadoras de los servicios públicos privatizados, con la consiguiente *inseguridad jurídica* a la que se sometió a usuarios y consumidores.

Este rasgo distintivo de las traumáticas privatizaciones argentinas no hace más que reflejar, por un lado, la funcionalidad de las acciones –y omisiones– normativas y regulatorias respecto a los intereses del bloque hegemónico y, por otro, la incorporación de nuevos y crecientes condicionantes jurídico-institucionales. De allí que no se trate de un atributo exclusivo de las dos gestiones gubernamentales de Menem. Para la coalición

partidaria que asumió en diciembre de 1999, la renegociación de determinadas cláusulas contractuales se constituyó en la principal –si no única– “política pública” frente a las privatizaciones concretadas en los años noventa.

## 2. EL CASO DE LA RÚA

En la *Carta a los argentinos* (26/8/98) la Alianza presentó los lineamientos básicos de sus políticas propuestas frente a las elecciones gubernamentales de octubre de 1999. En el ámbito de las privatizaciones, se desprendía de los mismos que, por un lado, no se cuestionaría –en su esencia– lo actuado durante las dos gestiones de Menem (“La Alianza considera esencial la seguridad jurídica, por lo que respetará las privatizaciones”). Y, por otro, se desarrollaría una nueva y distinta actitud frente a las empresas prestatarias de los servicios públicos en manos privadas (“Pero la seguridad

jurídica vale tanto para quienes invierten como para quienes consumen. Se exigirá el respeto pleno de los contratos firmados por las empresas privatizadas u otorgadas en concesión, a la vez que se adecuarán los marcos regulatorios, priorizando el interés público y el de los usuarios”).

En ese marco, entre las principales políticas activas propuestas, se planteaba el desarrollo de “una adecuada regulación de los servicios públicos privatizados”, en el entendimiento de que la misma, junto a la “política de defensa de la competencia, son herramientas imprescindibles para aumentar la equidad. En muchos casos, las privatizaciones produjeron fuertes crecimientos de precios sostenidos por la estructura monopólica de los mercados”.

Así, en lo relativo a la regulación de las empresas privadas responsables de la prestación de los servicios públicos, la propuesta aliancista no sólo involucraba la revisión de los marcos regulatorios sino, también, la del papel y la conformación de las propias agencias reguladoras. En efecto, se afirmaba que “allí donde la competencia no sea posible, nuestro compromiso es adecuar los marcos regulatorios, considerando las mejores prácticas internacionales en la materia y priorizando el interés público y el de los consumidores. Ello requiere la existencia de entes reguladores estrictos, justos, transparentes y autónomos con la participación de usuarios y consumidores”.

Sin embargo, como en muchos otros campos, la corta y débil gestión de gobierno de la Alianza poco o nada se condijo con esas propuestas liminares. No sólo no se avanzó en la revisión y adecuación de los frágiles –cuando no inexistentes– marcos regulatorios, sino que tampoco se fortaleció la política de defensa de la competencia en general y, mucho menos, la relacionada con los servicios públicos privatizados. Idénticas consideraciones merece la inacción en lo atinente a la propia institucionalidad regulatoria y de control de tales servicios, y al desempeño de los distintos entes.

Los evidentes contrastes entre los lineamientos propuestos y el ejercicio de la gestión gubernamental alcanzaron, seguramente, su situación extrema en una práctica que, paradójicamente, fuera de las más fuertemente criticadas al gobierno que le precediera: las recurrentes y opacas renegociaciones contractuales con las empresas privatizadas.

Por las características que las mismas asumieron no fueron otra cosa que una simple réplica y continuidad de las desplegadas bajo el gobierno de Menem, a punto tal que muchas de ellas devinieron en la simple formalización de lo ya acordado por el anterior elenco gubernamental y, más aun, en algunos casos tales renegociaciones conllevaron el desconocimiento o la elusión de determinados fallos judiciales (siempre, obviamente, complaciendo los intereses de las empresas privatizadas y afectando la seguridad jurídica de usuarios y consumidores).

Basta con pasar revista a los principales resultados de algunas de tales renegociaciones:

- El 20 de diciembre de 2000 se firmó el Decreto N° 1.221, por el que se aprobó la “Quinta Adecuación del Contrato de Concesión del Acceso Norte a la Ciudad de Buenos Aires”. El aumento de las tarifas de peaje (más del 20 por ciento para quienes no contaban con la tarjeta de pago automático), la extensión de los plazos de la concesión (cuatro años adicionales), la postergación de los ajustes tarifarios asociados a la evolución de índices de precios estadounidenses (igualmente prohibidos explícitamente, por un dictamen previo del Procurador del Tesoro de la Nación –N° 153/00 del mes de mayo–) y el compromiso empresario de adelantar algunas de las inversiones previstas emergieron, así, como los componentes sustantivos de esta renegociación. Sin duda, uno de los aspectos más insólitos de la misma radica en la “postergación” de una ilegal (a juicio del propio Procurador del Tesoro de la Nación) “indexación tarifaria”.

## ¿SEGURIDAD JURÍDICA?

En los primeros meses de la administración De la Rúa, su ministro de Infraestructura, Nicolás Gallo, remitió a la Procuración del Tesoro de la Nación los antecedentes vinculados con el ajuste periódico de las tarifas de peaje en la red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires (Acceso Norte, Acceso Oeste, Autopista La Plata-Buenos Aires, Autopista Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas) asociado a la evolución del índice de precios al consumidor de EE.UU., que correspondía aplicar en enero de 2000, en consonancia con lo dispuesto al concesionar dicha red.

En el mes de mayo de 2000, el Procurador del Tesoro de la Nación emitió el dictamen N° 153/00. En el mismo se señala que: "... los artículos 7 y 10 de la Ley de Convertibilidad prohíben o derogan a partir del 1º de abril de 1991 las normas legales o reglamentarias que admitan indexaciones por precios, actualizaciones monetarias, variaciones de costos o repotenciaciones de deudas, y establecen la inaplicabilidad de las disposiciones contractuales o convencionales que contravengan lo dispuesto". Remarca, asimismo, que "resulta claro que las cláusulas [indexatorias] incluidas en los Contratos de Concesión de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires acompañados a estas actuaciones, en las que se convino un régimen de ajuste del cuadro tarifario teniendo en cuenta variaciones de niveles de precios de un país extranjero, resultan inaplicables y deben considerarse como no escritas"...

"En virtud de lo expuesto, soy de la opinión que las cláusulas ... devienen inaplicables frente a lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley N° 23.928".

No resulta casual que a partir de dicho dictamen, el Procurador del Tesoro de la Nación no volviera a ser requerido a emitir juicio sobre el tema de la indexación de las tarifas de los servicios públicos privatizados.

· El 9 de enero de 2001 se firmó un Acta-Acuerdo con Aguas Argentinas (concesionaria del servicio de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires –AMBA–) por la que se aprobó –a pesar de los reiterados incumplimientos de la empresa– un incremento tarifario de 3,9 por ciento anual acumulativo entre los años 2001 a 2003, un ajuste por la inflación estadounidense de 1,5 por ciento y otros dos cargos fijos bimestrales adicionales (1,55 pesos por factura). Así, la tarifa promedio del servicio aumentó el 9,1 por ciento en 2001, y el 4,4 por ciento en 2002. A partir de esos recursos adicionales (del orden de los 25 millones de dólares anuales), la empresa se comprometió a avanzar en su retrasado plan de inversiones (en los hechos, nunca cumplió con tales compromisos), y a adelantar algunas de las obras previstas.

· Pocos días después se firmaron, entre otros, varios decretos (N° 82, 85, 92 y 104) en los que se aprobaron las reformulaciones contractuales acordadas con diversos concesionarios viales (red de accesos a Buenos Aires y rutas nacionales) y de ferrocarriles de pasajeros, cuyo denominador común fue la total flexibilidad frente a las solicitudes de los concesionarios.

· El 4 de agosto de 2000, se sancionó el Decreto N° 669, por el cual el PEN aprobó el ajuste de las tarifas del gas natural (de acuerdo con la evolución de los precios mayoristas de EE.UU.), al tiempo que se difirió su percepción efectiva por parte de las empresas hasta mediados del año 2002. Los montos "diferidos", a ser aplicados a las tarifas entre julio de 2002 y fines de junio de 2004, devengarían una tasa de interés del 8,2 por ciento anual a cargo de los usuarios y consumidores, quienes así pasaron a asumir una deuda sin consentimiento alguno de su parte.

Si bien, a instancias de una presentación realizada por el Defensor del Pueblo de la Nación, la Jueza Federal en Primera Instancia, Dra. Clara do Pico, suspendió la aplicación de dicho De-

creto (fallo que fue corroborado por la Cámara Federal de Apelaciones), el contenido del mismo resulta por demás emblemático.

En primer lugar, por las propias argumentaciones que lo sustentan. Al respecto, resulta cuanto menos sorprendente el texto del Acta-Acuerdo firmado con las empresas del sector que es parte constitutiva (Anexo 1) de dicho Decreto. En el mismo se señala que “las Partes reconocen que la aplicación del indicador PPI [precios mayoristas de EE.UU.] no constituye una indexación en los términos de la Ley N° 23.928 de Convertibilidad sino que resulta del ajuste que sigue la evolución internacional de los cambios de valor de los bienes y servicios representativos de la actividad”. En otros términos, para las firmas prestatarias y el gobierno nacional, los ajustes periódicos de precios no constituían un mecanismo de indexación.

En segundo término, por cuanto se aceptaban y convalidaban los privilegios de la mayor parte de las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados (dolarización de tarifas y cláusulas de indexación por índices de precios ajenos a los domésticos). Ello devendría, naturalmente, de la aprobación de incrementos tarifarios que contravenían lo normado en la Ley de Convertibilidad.

En tercer lugar, retomando las peores prácticas de la gestión gubernamental anterior, este acuerdo con las firmas gasíferas surgió como resultado de opacas y muy poco transparentes negociaciones realizadas entre funcionarios del Ministerio de Economía y las propias empresas, sin participación alguna de, siquiera, representantes del Poder Legislativo, del ENARGAS y/o de representantes de las distintas asociaciones de defensa de los derechos de los usuarios y consumidores que, de no mediar el fallo judicial que suspendió la aplicación del Decreto N° 669/00, deberían hacer frente a tales ajustes tarifarios, así como a los intereses que se derivaban del diferimiento de esos incrementos.

En suma, las recurrentes violaciones de la legislación vigente, en beneficio de la mayor parte de las empresas privadas responsables de la prestación de los servicios públicos, no fueron privativas del gobierno de Menem. Por el contrario, la situación de desquicio normativo y regulatorio, así como la asimétrica distribución de costos y beneficios, privados y sociales, persistieron bajo un gobierno que se había comprometido, entre otras cosas, a transparentar todas sus acciones, a mantener la vigencia de la Ley de Convertibilidad, a garantizar la “seguridad jurídica” de los usuarios y consumidores, a adecuar los marcos regulatorios y a cumplimentar a rajatabla la normativa vigente.

En efecto, las renegociaciones contractuales encaradas –o, simplemente, formalizadas respetando los opacos acuerdos previos– por el gobierno de De la Rúa se inscribieron en la misma lógica que la dominante durante las dos gestiones de Menem. Las mismas no procuraron favorecer a los usuarios y consumidores (a partir de, por ejemplo, menores tarifas en términos reales) ni respetar la “seguridad jurídica” de los mismos sino que, bajo el difuso pretexto de respetar los contratos originales y la “seguridad jurídica” de las firmas prestatarias, tendieron a preservar el contexto normativo de privilegio que les permitió a dichas compañías obtener durante todo el decenio de los noventa muy elevadas –y, por cierto, para nada “razonables” ni “justas”– masas y tasas de ganancia.

## **ENTRE EL HACER Y EL DECIR**

En el mes de junio de 1999, pocos meses antes de que José Luis Machinea se hiciera cargo del Ministerio de Economía, en un documento (Notas N° 3) publicado por la Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE) –institución presidida por el futuro ministro–, y elaborado por Ro-

dríguez Pardina, M.; Petrecolla, D. y Cruces, G. –se trata, en por lo menos un caso, de futuros altos funcionarios de la nueva gestión– se señalaba:

“Pero los pobres diseños contractuales originales no dieron lugar únicamente a reguladores débiles, ineficientes o inoperantes. También permitieron, en muchos sectores, la emergencia de una dinámica perversa de renegociaciones. En efecto, *las fallas en estos aspectos han provocado una continua necesidad de revisiones contractuales que, según muestran numerosos estudios, han tendido a favorecer a las empresas por sobre los intereses de los usuarios y consumidores*. En muchas ocasiones el PEN ha renegociado contratos directamente, incluso sin consultar a los reguladores respectivos. Ello fue posible gracias al escaso control sobre las acciones de gobierno en esta materia, a la complicidad del Poder Judicial y a la debilidad de los mecanismos institucionales. En muchos casos estas renegociaciones han sido “parches” al contrato original que no han hecho más que empeorar la situación en el largo plazo” (cursivas de los autores).

El correcto diagnóstico sobre lo actuado bajo las anteriores gestiones gubernamentales pasó a ser, paradójicamente, la línea de acción casi excluyente del gobierno de De la Rúa en la materia dado que, en la generalidad de los casos, se repitieron las peores –por lo opacas, concesivas, favorables a las empresas, etc.– prácticas “menemistas” en lo que respecta a la renegociación contractual con las prestatarias privadas de servicios públicos.

De todas maneras, más allá de esos denominadores comunes, estas últimas renegociaciones contractuales revelaron algunas nuevas preocupaciones oficiales, como las de atender el impacto de los subsidios sobre las alicaídas arcas fiscales y de intentar reactivar la formación de capital en la economía argentina. En ambos casos, a través de un mismo mecanismo: el incremento de las

tarifas, en detrimento de los intereses (y la “seguridad jurídica”) de los usuarios y consumidores. Es sobre estos últimos donde se intentó hacer recaer la compensación por los subsidios fiscales impagos (como en el caso de las líneas ferroviarias Mitre y Sarmiento) y el financiamiento de las inversiones (Acceso Norte), incluso aquellas largamente incumplidas por las empresas prestatarias (servicio de aguas y desagües cloacales).

El saneamiento de las cuentas públicas, el recorte de los subsidios al capital, el aliento de la inversión son, indudablemente, objetivos importantes en materia de política económica. No obstante, si la consecución de los mismos se realiza a costa exclusiva de los usuarios y consumidores de los servicios públicos privatizados, preservando –o acrecentando– los beneficios extraordinarios de las empresas que prestan tales servicios, la regresividad implícita torna muy poco deseables tales objetivos. Sin embargo, no parece haber sido así el razonamiento de quienes lograron acelerar y concluir “exitosamente” las “readecuaciones” contractuales durante la corta gestión de la Alianza.

En suma, tales renegociaciones –principal, si no única acción gubernamental en relación con las empresas privatizadas– no hicieron más que reproducir los vicios de las precedentes, tanto en sus formas (nula transparencia, negociación a puertas cerradas con cada una de las empresas), como por sus características más sustantivas (consolidar las garantías de nulo riesgo empresario, preservar –cuando no incrementar– los beneficios extraordinarios y de privilegio de las empresas, subordinar por completo los intereses y los derechos de los usuarios y consumidores, encarecer el costo argentino “no laboral”, etc.).

### 3. PRINCIPALES IMPACTOS

Los múltiples y muy diversos efectos derivados, directa e indirectamente, de las traumáticas privatizaciones argentinas han sido objeto de las interpretaciones más variadas, la mayoría de ellas plenamente consustanciadas con la hegemonía del pensamiento neoliberal y/o comprometidas con las diversas formas que, también en lo ideológico, fueran parte constitutiva de la llamada “sobornización” que impulsó, acompañó y consolidó el proceso desestatizador. Así, desde la “derecha” del arco político-ideológico se han escuchado numerosas voces afirmando –inescrupulosa-

mente– que con las privatizaciones se eliminaba definitivamente la corrupción estatal, así como el factor determinante de los recurrentes desequilibrios fiscales. En otros casos, haciendo énfasis excluyente en las mejoras en la calidad de algunos de los servicios públicos transferidos al capital privado (naturalmente, eludiendo toda consideración respecto a la relación calidad/precio y a la deteriorada situación previa –en muchos casos, inducida desde las más altas esferas gubernamentales en la búsqueda de consenso social a favor de la privatización–) se subordina toda otra consideración respecto a, por un lado, los costos sociales involucrados y, por otro, la imposibilidad de generalizar esas –indudables, en muchos casos– mejoras al conjunto de los servicios públicos prestados, ahora, por el capital privado.

## ESTUDIOS “ESCLARECEDORES”

Desde los inicios del programa de privatizaciones en Argentina se ha realizado una amplia gama de investigaciones y estudios sobre el mismo.

Algunos de ellos produjeron una serie de aportes por demás “esclarecedores” donde, a la vez, la rigurosidad metodológica y analítica se ve sustentada y garantizada por quienes fueron los patrocinantes de los mismos.

A simple título ilustrativo, cabe destacar:

· *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Buenos Aires, 1999, desarrollado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), “gracias al aporte” de, entre otras, Aerolíneas Argentinas, AES ENERGY Ltda., Aguas Argentinas, Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica de la República Argentina (Adeera), Camuzzi Gas del Sur, CEI Citicorp Holdings, Central Térmica Güemes, Central Térmica San Nicolás, Edenor,

Ferrovías, Gas Natural BAN, Metrogas, Metrovías, Organización Te-chint, Perez Companc, Roggio, Socma Americana, Sol Petróleo, Telecom Argentina, Telefónica de Argentina, Transportes Metropolitano, Trenes de Buenos Aires, YPF.

· *Las Empresas Privadas de Servicios Públicos en la Argentina. Análisis de su Contribución a la Competitividad del País*, CEER-UADE, Buenos Aires, 2001, patrocinado por la Asociación de Empresas de Servicios Públicos de la Argentina (Adespa), integrada por Edenor, Edesur, Aguas Argentinas, Azurix, Metrovías, Gas Natural, Metrogas, Telecom Argentina y Telefónica de Argentina.

En el primero de los casos, por ejemplo, la FIEL afirma (página 596) que: “No debe caerse en el error de corregir un mal diseño regulatorio, o un diseño que genera tarifas relativamente altas (como en el caso de telecomunicaciones), con la introducción de un regulador que haga caso omiso de dicha legislación o de dicho contrato para tomar decisiones que no se sustentan legalmente (o que no respeten el espíritu de los contratos)”.

Al respecto, los cambios introducidos en la valuación del pulso telefónico en el período previo a la transferencia de ENTel, la sanción del Decreto N° 2.585/91 por el que se “dolarizaron” e “indexaron” las tarifas ante el “obstáculo insalvable” que imponían las taxativas disposiciones de la Ley de Convertibilidad en cuanto a la prohibición de ajustes automáticos, el más que cuestionado Rebalanceo Tarifario –para nada neutral, como lo disponía la legislación– que, después de varios fallos judiciales en su contra, contó con la para muchos “sobornizada” resolución favorable de la Corte Suprema de Justicia de la Nación –per saltum mediante–, no parecerían condecirse con las reflexiones de la FIEL. Más aun cuando pocas líneas después se señala que: “Es decir, las tarifas elevadas son un impuesto que pagan los usuarios por haber recibido los recursos y las inversiones en la privatización, tal como se pagan impuestos para hacer frente a los intereses de la deuda pública”. Comparación, esta última, poco menos que pecaminosa...



No menos sorprendente resultan ciertas afirmaciones del documento de CEER-UADE (patrocinado por Adespa). El mismo circunscribe el análisis a los sectores en los que operan las empresas patrocinantes a partir, en la generalidad de los casos, de la información proporcionada por las mismas. A juicio de la entidad (página VI del Resumen Ejecutivo), “entre 1993 y 2000, el manejo privado de los servicios públicos correspondientes a la actividad de las empresas consideradas, permitió a los consumidores ahorrar anualmente en materia de gastos en servicios públicos, cerca del 14 por ciento de su ingreso, lo que, a los niveles de precios actuales, representa un ahorro anual del orden de 381 millones de pesos de 2000”. En nada se condicen tales valores con la información que proporciona el INDEC [Ver Sección 3. b)].

Sin duda, la objetividad de tales reflexiones puede, como mínimo, plantear ciertas dudas.

El desconocer e ignorar –indecorosa y/o interesadamente– la compleja trama de impactos asociados a las privatizaciones argentinas ha sido, durante largos años, práctica común del huracán neoliberal que, como no podía ser de otra manera, también arrasó con buena parte del pensamiento crítico y el rigor analítico.

La transferencia al capital privado de los activos públicos acumulados durante varias generaciones de compatriotas y, fundamentalmente, de la capacidad regulatoria del Estado surgen como la panacea –finalmente, para unos pocos– que debía ser sostenida política e ideológicamente.

Aun cuando, como en el ejemplo argentino, buena parte de las firmas que se hicieron cargo de sus activos pertenecieran a otros Estados nacionales, y que los criterios de “eficiencia” microeconómica difieren, naturalmente, según se trate de una empresa pública o privada; el neoliberalismo doméstico encontró en

la defensa a ultranza de las privatizaciones (y sus auspiciosos “logros”) el escenario propicio para subordinar cualquier otra expresión en el campo de las ideas y del conocimiento que se contraponga a sus postulados y sus recomendaciones (réplica, muchas veces exacerbada, de las emergentes del Consenso de Washington). En realidad, ello no hace más que reflejar su plena funcionalidad con –y, en muchos casos, su dependencia económica de– los intereses del poder económico, local e internacional.

Así, teniendo en cuenta los impactos económico-sociales de las privatizaciones, y por la trascendencia que asumen en –y para– el análisis del escenario post-convertibilidad, en general, y de los nuevos paradigmas que emanan de la revisión de la relación Estado-empresas privatizadas-ciudadanía –enmarcada en un no menos conflictivo escenario internacional–, se abordarán cuatro grandes temáticas vinculadas con las privatizaciones:

- la evolución de las tarifas reales y la rentabilidad;
- las implicancias distributivas;
- el proceso de concentración y centralización del capital que las acompañó;
- las formas de financiamiento de las privatizadas.

### **3. a) TARIFAS Y GANANCIAS**

En Argentina, en la casi totalidad de los servicios públicos privatizados, se ha aplicado –en su peculiar versión doméstica– el sistema de regulación conocido como de *price cap*, o de precio tope o máximo. El mismo, desarrollado en la experiencia privatizadora inglesa, centra su acción en las tarifas máximas

que pueden percibir las empresas monopólicas por la prestación de sus respectivos servicios. De allí que la regulación tarifaria se concentre en la evolución y en los ajustes periódicos de las mismas.

En términos muy esquemáticos dicho mecanismo supone la fijación de un precio tope que se ajusta, periódicamente, por un índice que refleja la evolución de los precios domésticos y, por otro lado, por un factor ("X", que se sustrae de aquél) asociado a las mejoras en la eficiencia de la empresa monopólica prestadora del servicio.

La aplicación del primer tipo de ajuste automático puede ser mensual, trimestral o semestral; el segundo, en cambio, suele ser cada cinco años, al momento de realizarse la revisión integral de las tarifas. Con ello se pretende satisfacer diversos objetivos, como que las ganancias de productividad –eficiencia– de los monopolios se transfieran, en parte al menos, a los usuarios vía reducciones tarifarias (a partir de los ajustes derivados de la aplicación de ese coeficiente "X"); y que las respectivas tarifas acompañen –con una cierta tasa de "descuento"– el comportamiento general de los índices de precios.

Se trata, en tal sentido, de hacer converger, por un lado, el incentivo a la empresa prestadora del servicio por incrementar su eficiencia (durante un lapso determinado, se apropiará de las consiguientes ganancias) y, por el otro lado, la garantía de tarifas reales decrecientes en el tiempo.

A partir de estas consideraciones introductorias cabe referirse a, por lo menos, tres aspectos sustantivos de la regulación tarifaria en Argentina que, paradójicamente, tuvo como resultado la presencia de tarifas reales crecientes: la fijación inicial de los precios tope –aquellos correspondientes al momento de la transferencia de las empresas públicas al sector privado–, la revisión periódica de los mismos –y la consiguiente transferencia

a los usuarios de las ganancias de productividad de las prestatarías privadas– y el índice (o combinación de distintos índices) de precios a aplicar en los ajustes automáticos.

El primer problema que en teoría se plantea es la determinación del precio base, el que se establece al momento de la transferencia de las empresas públicas a los prestadores privados. En el caso argentino, la celeridad por privatizar y por generar condiciones más que propicias para atraer al capital privado fueron priorizadas respecto de cualquier otro tipo de consideración. Ello derivó, entre otras cosas, en la fijación de tarifas máximas que desde los mismos inicios de la actividad de las empresas privadas les garantizaron elevadas y privilegiadas tasas de rentabilidad.

Por ejemplo, al cabo de los diez meses previos a la transferencia de ENTel, el valor del pulso telefónico se incrementó, medido en dólares estadounidenses, más de siete veces (período en el que los precios mayoristas se incrementaron el 450 por ciento, y el tipo de cambio el 235 por ciento). Así, los precios de inicio de las licenciatarias privadas (Telefónica de Argentina y Telecom Argentina) superaron holgadamente a los establecidos al momento del llamado a licitación pública; con los más que extraordinarios beneficios empresarios resultantes.

El segundo factor que coadyuvó a erosionar las ventajas naturales del sistema del *price cap* en términos de impacto sobre las tarifas reales es el que se vincula con las atipicidades locales en lo referido a la revisión periódica tarifaria y la correspondiente transferencia a los usuarios del coeficiente "X". Así, por ejemplo, en el caso de las telecomunicaciones no se contempló ningún tipo de revisión tarifaria (sólo ajustes por factores de eficiencia preestablecidos, que tampoco se cumplieron en tiempo y forma). En el caso del gas, la primera revisión tarifaria se concretó a los cinco años de la transferencia del servicio, sin mayores consideraciones

efectivas sobre las abultadas y desproporcionadas ganancias de “eficiencia” internalizadas por las distribuidoras y, más aun, por las transportistas del fluido.

En el ámbito de la energía eléctrica, la Ley N° 24.065, por la que se establecieron los lineamientos básicos para la privatización sectorial, estableció que la primera revisión tarifaria debía efectuarse a los cinco años de inicio de la concesión del servicio. Sin embargo, su decreto reglamentario –1.398/92– extendió dicho plazo a diez años, sin argumentación ni justificación alguna.

En las concesiones viales no estuvo prevista la realización de revisiones tarifarias; mientras que en el servicio de agua potable y saneamiento originalmente se estableció que se realizaría en el segundo quinquenio de la concesión (aunque la primera revisión –que incrementó las tarifas– se produjo a los pocos meses de otorgada la concesión, al margen de toda previsión normativa o regulatoria).

La fijación de elevados “precios tope” de partida, y la no revisión tarifaria (o su sesgada implementación) tendieron a conformar un escenario de privilegio para un muy reducido –aunque muy sólido e influyente– núcleo hegemónico del capital concentrado. Ello se vio potenciado, en tercer lugar, con la aplicación de atípicas cláusulas de ajuste periódico de las tarifas, en tanto se las vinculó a la evolución de índices de precios ajenos a la economía local.

En efecto, a partir de la sanción de la Ley de Convertibilidad, que prohibió todo tipo de “indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de reposición de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios”, quedaron congeladas las tarifas de los servicios hasta allí privatizados (esencialmente, la telefonía básica y las concesiones viales). Sin embargo, ello se vio rápidamente alterado a partir de la sanción del Decreto 2.585/91 (referido a las telecomunicaciones).

En los considerandos del mismo se señala que la mencionada ley constituía un “obstáculo legal insalvable por el que quedan sin efecto las disposiciones del mecanismo de actualización automática del valor del pulso telefónico”. En función de ello, se argumentó que “era conveniente expresar el valor del pulso telefónico en dólares estadounidenses”, ya que “es *legalmente aceptable* contemplar las variaciones de precios en otros países de economías estabilizadas como, por ejemplo, los Estados Unidos de América” (cursivas propias). A partir de allí, el valor del pulso telefónico fue actualizado de acuerdo con las variaciones registradas por el índice de precios al consumidor del país del norte.

A través de esa antojadiza interpretación, diversos decretos y resoluciones del PEN fueron considerando (explícita o implícitamente) que la prohibición de indexar que emanaba de la Ley de Convertibilidad sólo era aplicable a aquellos precios y tarifas fijados en moneda local. De allí que en el exclusivo y privilegiado campo de los servicios públicos privatizados bastaba con expresarlos en algún otro tipo de moneda (como el dólar) para quedar al margen de los alcances de tal prohibición. Sin duda, una argumentación de más que dudosa legalidad que, sin embargo, pasó a convertirse en uno de los tantos privilegios que tuvieron las empresas privatizadas durante la segunda década infame.

Así, la regulación tarifaria aplicada a la casi totalidad de los servicios públicos privatizados (telecomunicaciones, electricidad, gas natural, red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires, algunas de las concesiones de rutas nacionales y, parcialmente, el servicio de agua potable y saneamiento en el AMBA) incorporó ese peculiar mecanismo elusorio de las disposiciones de la Ley de Convertibilidad: la dolarización de las tarifas como paso previo al establecimiento de cláusulas de indexación de

las mismas, asociadas a las variaciones en índices de precios al consumidor, mayoristas, o una combinación de ambos, de Estados Unidos.

En suma, la preservación –o el acrecentamiento– de los elevados márgenes de rentabilidad de tales consorcios se antepuso, sistemáticamente, a la seguridad jurídica y a los derechos adquiridos por los usuarios. La dolarización de precios y tarifas, la incorporación y recurrente modificación *ad hoc* de sus respectivas cláusulas de ajuste son, entre otros, algunos claros ejemplos de la *inseguridad jurídica* de aquéllos, y de la funcionalidad de la regulación tarifaria frente a los intereses de las privatizadas.

A partir de esa interpretación interesada de las disposiciones de la Ley de Convertibilidad, las empresas responsables de la prestación de los servicios públicos privatizados “ajustaron” sus tarifas de acuerdo a la evolución de índices de precios de EE.UU. que, como privilegio adicional, muy particularmente desde mediados de los noventa, crecieron muy por encima de los locales.

En ese sentido, entre diciembre de 1994 e igual mes de 2001, tanto el índice de precios al consumidor, como el de precios mayoristas domésticos dan cuenta de un marcado proceso deflacionario (disminuyeron el 1,4 por ciento y 1,3 por ciento, respectivamente) mientras que, en idéntico período, el índice de precios al consumidor de EE.UU. registró un incremento acumulado de 18,0 por ciento, al tiempo que los precios mayoristas lo hicieron en un 6,9 por ciento.

El más mínimo sentido común lleva a plantearse las argumentaciones que podrían llegar a explicar por qué los consumidores y usuarios locales debieron afrontar –y absorber– el ritmo inflacionario de EE.UU., en un contexto de deflación de los precios y, fundamentalmente, de los salarios domésticos. Ello dio por resultado, por ejemplo, la apropiación *illegal* por parte de las

privatizadas de cerca de diez mil millones de pesos/dólares entre 1993 y 2001.

En ese marco, el acceso a tarifas reales decrecientes, una de las ventajas intrínsecas del *price cap* como mecanismo de regulación tarifaria, se vio considerablemente erosionado –en realidad, negado– para los usuarios locales. No sólo no fueron decrecientes en términos reales sino que, por el contrario, en un contexto de deflación de los precios y salarios internos, las tarifas de los servicios públicos privatizados se incrementaron sistemática y persistentemente al amparo de normas de más que dudosa legalidad.

Como era de esperar, ello impactó directamente sobre el proceso de acumulación y reproducción del capital de las firmas prestatarias. A favor del entorno operativo y, fundamentalmente, normativo de privilegio que contextualizó el desempeño de las privatizadas, no resulta extraño que la *performance* económica de las mismas difiera sustancialmente de la del resto de las principales empresas del país.

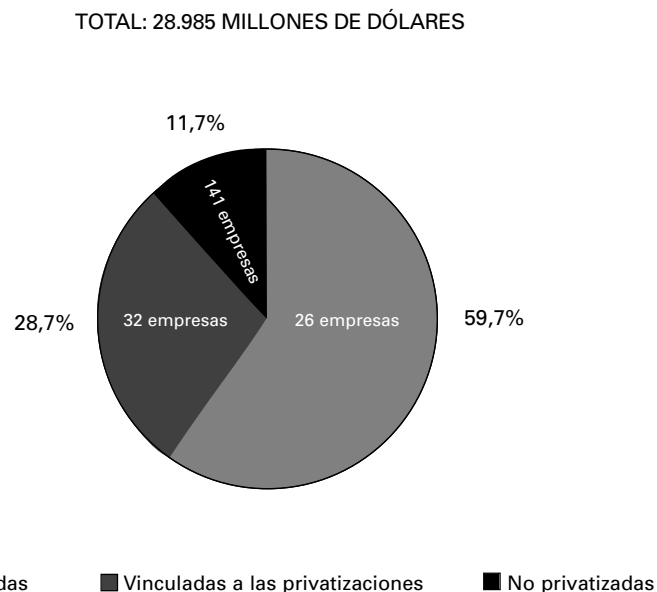
De considerar los márgenes de rentabilidad de las doscientas empresas de mayor facturación del país en el período 1993-2001, el correspondiente a las privatizadas se eleva, en promedio, a 9,7 por ciento, mientras que el de aquellas líderes no vinculadas a los procesos de privatización fue de apenas 0,5 por ciento, al tiempo que la tasa media de ganancia de las grandes firmas que tenían participaciones accionarias en los consorcios prestatarios de servicios privatizados se ubicó en un nivel intermedio (6,4 por ciento).

En otras palabras, las tasas de rentabilidad de las compañías líderes guardó correspondencia directa con su inserción –plena, parcial o nula– en los procesos de privatización. Tal fenómeno se reproduce cualquiera sea el año que se considere.

El excelente rendimiento de las empresas privatizadas con relación al resto de las empresas líderes de la economía argen-

tina se visualiza con particular intensidad en la información presentada en el Gráfico N° 1. Allí se comprueba que, siempre considerando el período 1993-2001, las 200 firmas más grandes del país generaron, en conjunto, una masa acumulada de utilidades de casi 29 mil millones de dólares. Aproximadamente el 60 por ciento de dicho total (más de 17 mil millones de dólares) correspondió a apenas 26 firmas privatizadas (es decir, el 13 por ciento del total).

**GRÁFICO N° 1.** DISTRIBUCIÓN DE LA MASA DE UTILIDADES DE LAS 200 EMPRESAS MÁS GRANDES DE ARGENTINA SEGÚN EL VÍNCULO DE LAS FIRMAS CON LAS PRIVATIZACIONES, AÑOS 1993-2001 (PORCENTAJES)



Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

Sin duda, los contrastantes comportamientos que se manifiestan entre las empresas integrantes de la elite económica local –según su vínculo con las privatizaciones– no pueden ser atribuidos a conductas microeconómicas diferenciales sino que remiten al entorno operativo y, en especial, normativo que contextualizó el desempeño de las privatizadas.

Ello no sólo involucra los importantes incrementos y reestructuraciones tarifarias efectuados con anterioridad a la firma de los contratos de transferencia o concesión, sino también a las múltiples cláusulas de ajuste tarifario incorporadas en los distintos marcos regulatorios, a las recurrentes renegociaciones contractuales que siempre tendieron a preservar los privilegios de las empresas privatizadas, y a la débil o nula transferencia a los usuarios de los importantes incrementos en la productividad de las prestatarias de tales servicios.

Cualquier comparación internacional con empresas que prestan los mismos servicios y que, como tales, se desenvuelven en actividades que presentan similares niveles de riesgo empresario que los vigentes en el ámbito local, ofrece al respecto un mismo resultado: las tasas de ganancias de las privatizadas han sido por demás extraordinarias y exorbitantes.

En este sentido, a menos que el resto de las operadoras internacionales fuera muy ineficiente o que se conforme con márgenes de rentabilidad sustancialmente inferiores a los registrados en Argentina, las tasas de beneficio locales estuvieron, durante largos años, en franca contradicción con lo dispuesto normativamente, siendo nada más que resultantes de tarifas *injustas e irrazonables*.

## RIESGO Y BENEFICIO

El concepto de tarifas (y rentabilidades) “justas” y “razonables” tiene una larga tradición (especialmente anglosajona) en el campo económico-jurídico. El mismo ha sido utilizado en una multiplicidad de normas referidas a los servicios públicos privatizados en Argentina.

Así, por ejemplo, en los dos únicos marcos regulatorios sancionados por ley nacional (energía eléctrica y gas natural) se alude, reiteradamente, al carácter de “justas y razonables” que deben asumir las tarifas. Por ejemplo, en los respectivos artículos 2 de las leyes 24.065 (Marco Regulatorio Eléctrico) y 24.076 (Marco Regulatorio del Gas) se explicita, entre los correspondientes objetivos de la regulación, “que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables”. Asimismo, con ligeras diferencias de redacción, en sus respectivos articulados se señala que “los servicios... serán ofrecidos a tarifas justas y razonables”; y, en ese marco, que las mismas “deberán posibilitar una razonable tasa de rentabilidad a aquellas empresas que operen con eficiencia”.

Por su parte, la ley “madre” en el campo de las privatizaciones argentinas (la 23.696) incorpora en su artículo 57, referido a las concesiones que se otorguen en el marco de la Ley Nº 17.520 (de peaje), un criterio complementario en torno a la fundamentación de la razonabilidad de los beneficios empresarios (y con ello, la de las tarifas que los viabilizan). Se señala, al respecto, que las concesiones “deberán asegurar necesariamente que la eventual rentabilidad no exceda una relación *razonable* entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión” (cursiva propia).

En el ámbito de la regulación local de los servicios públicos privatizados durante los años noventa, donde más se ha avanzado en dirección a una mayor precisión del concepto de razonabilidad de las tarifas y/o de los beneficios empresarios es, nuevamente, el campo de la regulación eléctrica y gasífera. Así, por ejemplo, en el artículo 41 de la Ley Nº 24.065,

se establece que esa razonable tasa de rentabilidad deberá “guardar relación con el grado de eficiencia y eficacia operativa de la empresa”, y “ser similar, como promedio de la industria, a la de otras actividades de riesgo similar o comparable nacional e internacionalmente”.

Por su parte, las consideraciones incluidas en el artículo 39 de la Ley Nº 24.076 no difieren sustancialmente de aquéllas, cuando se argumenta que, a “los efectos de posibilitar una razonable rentabilidad a aquellas empresas que operen con eficiencia, las tarifas (...) deberán contemplar: a) que dicha rentabilidad sea similar a la de otras actividades de riesgo equiparable o comparable; b) que guarde relación con el grado de eficiencia y prestación satisfactoria de los servicios”.

Con ligeros matices en cuanto a las formas bajo las que se expresa y/o en sus alcances respectivos, parte sustantiva de la normativa regulatoria local remite a consideraciones no muy disímiles en lo que se refiere a la necesaria *justicia y razonabilidad* de las tarifas de los servicios públicos y, por ende, a la *razonabilidad* de las correspondientes tasas de beneficio empresario.

Como se infiere de las normas señaladas, la razonabilidad y justicia de las tarifas de los servicios públicos tiene el mejor parámetro de referencia en la “razonabilidad” de los consiguientes beneficios empresarios; al tiempo que esta última remite a la necesaria consideración de los márgenes de beneficio obtenidos, en promedio, en sectores/actividades “comparables”, “similares”, “equiparables”, en términos del riesgo empresario involucrado.

En el ejemplo argentino, donde el “riesgo-país” constituye un denominador común a todas las actividades, muy difícilmente pueda encontrarse algún sector económico con menor riesgo que el que emanaba (en el marco de la convertibilidad) de los contextos operativos en el que se han desempeñado las empresas privatizadas (monopolios naturales o normativos, demanda cautiva, seguro de cambio, indexación por precios externos a la economía local, etc.). En ese marco, de acuerdo con tales criterios de razonabilidad (de los beneficios y de

las tarifas), cabría esperar que las tasas de rentabilidad de las empresas privatizadas resulten muy inferiores a las obtenidas por aquellas firmas expuestas a un mayor riesgo y a niveles de competencia inexistentes en el ámbito de los servicios públicos privatizados. Sin embargo, en el ejemplo argentino: a menor o nulo riesgo (como es el caso de las privatizadas), exorbitantes tasas de ganancia.

Vale destacar que la correspondencia inversa que queda de manifiesto entre el –nulo, convertibilidad mediante– riesgo empresarial de las firmas privatizadas y las –extraordinarias– tasas de rentabilidad internalizadas por las mismas se explica, ante todo, por el privilegiado entorno normativo y regulatorio –y/o de violación de la legislación– que delimitó el desempeño de las mismas durante largos años.

La transferencia de activos subvaluados con poder monopólico u oligopólico bajo condiciones de reserva legal de mercado, la preservación normativa y regulatoria de beneficios extraordinarios de privilegio, la debilidad –en rigor, funcionalidad a sus intereses– de los mecanismos regulatorios (tanto en el plano tarifario como, entre otros, en el de la defensa de la competencia y del consumidor), y el nulo grado de exposición a cambios en las condiciones de contexto les confirieron a las empresas privatizadas, antes de la sanción de la Ley de Emergencia Económica, una serie de “ventajas de inserción” que en nada se asemejan a las condiciones bajo las que debieron desempeñarse las restantes empresas líderes del país.

### **3. b) EFECTOS REDISTRIBUTIVOS**

El vasto programa privatizador desarrollado durante los años noventa generó diversos efectos regresivos sobre la distribución del

ingreso. Si bien la creciente gravitación de los servicios públicos en el presupuesto familiar emerge como un fenómeno general durante la vigencia de la Ley de Convertibilidad, lo importante es determinar si su intensidad difiere en los diferentes estratos de ingresos en los que se puede segmentar la población.

La única forma de aproximarse a resultados confiables y rigurosos es el análisis de la información que, aproximadamente cada diez años, recaba el INDEC en su Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares. En este caso, a los efectos de comprobar si existen –o no– efectos distributivos diferenciales de acuerdo a los niveles de ingreso de los hogares, los datos relevados en 1985-86 respecto a los correspondientes a 1996-97, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, resultan suficientemente ilustrativos.

En primer lugar, como se señaló, la proporción del gasto total familiar destinada al pago de los servicios públicos domiciliarios –electricidad, gas natural por redes, agua potable y saneamiento, y telefonía fija– aumentó de manera considerable en poco más de una década. En ese marco, han sido los hogares de menores ingresos (el primer decil) los que sufrieron los mayores incrementos.

Así, en el último relevamiento (1996-97), tal estrato de la población destinó al pago de servicios públicos una proporción (14,5 por ciento) equivalente a más de la cuarta parte de lo que el mismo decil canalizaba hacia el consumo de alimentos y bebidas. En el polo opuesto, para el 10 por ciento de la población de mayores recursos tales erogaciones sólo representaron el 4,6 por ciento del gasto total.

Una década atrás tales proporciones eran muy inferiores pero, en especial, para los sectores de menores recursos. A título ilustrativo, en el caso de la energía eléctrica, la incidencia en el gasto se incrementó, para el decil más pobre de la población, de 2,7 por ciento a 4,2 por ciento, entre 1985-86 y 1996-97, respectiva-

mente; al tiempo que para el 10 por ciento más rico, tal incidencia se redujo de 1,1 por ciento a 0,9 por ciento, respectivamente.

Por su parte, en lo referido al gas natural por redes, su incidencia en el gasto total se elevó, en el primer caso, de 1,7 por ciento a 3,2 por ciento, mientras que en el decil más rico de la población lo hizo de 0,6 por ciento a 0,9 por ciento, respectivamente. Por último, en el caso de la telefonía básica, para los sectores de menores recursos su gravitación en el gasto total aumentó de 1,7 por ciento a 6,0 por ciento, respectivamente; mientras que para el 10 por ciento más rico de la población conllevó un incremento de apenas un punto porcentual (de 1,2 por ciento a 2,2 por ciento, siempre entre 1985-86 y 1996-97).

En segundo lugar podría pensarse que buena parte de ese peso diferencial del gasto en servicios públicos podría estar asociado a un mayor acceso a los mismos por parte de la población de menores recursos. Sin embargo, ese incremento está ínfimamente vinculado a una mejora en el acceso.

El aumento en la cantidad de hogares de bajos ingresos cubiertos no asumió un papel importante en la explicación del asimétrico crecimiento registrado, antes y después de las privatizaciones, en el peso de los servicios públicos en el gasto total de los distintos estratos sociales.

En lo que respecta a la cobertura de los servicios, la misma fue de cierta importancia, fundamentalmente, en telefonía básica y gas natural por redes, aunque sólo tuvo cierto carácter progresivo (una mayor expansión relativa hacia los sectores de menores recursos) en el caso de la energía eléctrica. En el servicio de provisión de agua potable la extensión de la red ha sido muy escasa e, incluso, en lo vinculado con la red de desagües cloacales se registró una caída en el grado de cobertura en todos los estratos de ingreso.

Lo anterior sugiere que la mayor *propensión a gastar* en servicios básicos por parte de los hogares de menores ingresos se

debe fundamentalmente a la convergencia de tres grandes fenómenos: a) el considerable aumento de las tarifas reales que tuvo lugar como producto de las privatizaciones (antes y después de las transferencias de los activos); b) las modificaciones introducidas en las estructuras y en los criterios de tarifación de los distintos servicios (donde la incorporación de elevados cargos fijos afectaron en mayor medida a quienes menos consumen y/o, como en el caso de la provisión de agua potable y saneamiento, a quienes viven en las zonas y en las viviendas más precarias); y c) la contracción de los ingresos de los sectores de menores recursos que se derivó de la aplicación de la política de ajuste neoconservador.

En otras palabras, el programa privatizador se caracterizó por presentar un marcado sesgo regresivo, que se refleja en que los sectores populares han debido destinar una proporción creciente de sus cada vez más reducidos ingresos al pago de los servicios públicos.

Obviamente ese mayor gasto en servicios determinó que estos sectores debieran postergar el consumo de ciertas mercancías esenciales para su subsistencia (alimentos, indumentaria, etc.) o, en su defecto, se vieran inmersos en la situación de morosidad en el pago de las facturas, lo que a su vez devino –en muchísimos casos– en el posterior corte del servicio por parte de las empresas prestatarias.

## SORPRESA EN EL BANCO MUNDIAL

En abril de 2003, en un documento del Banco Mundial, se señala que “la presente coyuntura ha puesto en evidencia la ausencia de un marco integral de política social para los sectores de infraestructura en Argentina, que permita amortiguar los impactos de cualquier aumento tarifario sobre los estratos más vulnerables de la sociedad. En realidad, esto



se debe a que la dimensión social de los servicios públicos no estuvo muy ponderada en el momento de las privatizaciones... Una característica común de todas las estructuras tarifarias es el nivel relativamente alto del cargo fijo, cuando se expresa como porcentaje de la factura típica de un hogar con consumos cercanos al nivel de subsistencia. El porcentaje varía entre 28 por ciento para gas, hasta 70 por ciento para telefonía, y 100 por ciento en el caso de agua debido a la escasa cobertura de micro-medición... Por lo tanto, un hogar con conexiones a agua, electricidad y gas enfrenta costos de 18 pesos mensuales aunque no consuma absolutamente nada; mientras que un hogar con estos servicios más telefonía enfrenta costos de 34 pesos aun sin consumo. La consecuencia de esto es que por mucho que los hogares pobres intenten economizar en el uso de los servicios, existe una proporción significativa de la factura que escapa a su control". (1)

(1) Foster, V.: "Impacto social de la crisis argentina en los sectores de infraestructura: ¿en qué medida existe una política social?", Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Documento de Trabajo Nro. 5/03, abril 2003).

Estos sesgos se han visto por demás acentuados con posterioridad al último relevamiento realizado por el INDEC por la conjunción de tres factores: el pronunciado incremento de las tarifas de los servicios cuyos ajustes periódicos asociados a la inflación estadounidense se efectivizaron en el marco de un acentuado proceso de deflación de los precios domésticos; la pronunciada redistribución regresiva de los recursos desde que se desencadenara, a mediados de 1998, la profunda y prolongada crisis económica; y la proliferación de nuevos cargos fijos –intrínsecamente regresivos– en diversos servicios (muy particularmente en el caso de agua potable y saneamiento).

El estudio del impacto de las privatizaciones sobre la distribución del ingreso no sólo se vincula con el análisis de sus efectos diferenciales en los distintos estratos sociales. Otra perspectiva complementaria surge del análisis de la forma en que se distribuyeron los recursos entre los empresarios y los trabajadores en el interior de las prestatarias privadas de servicios públicos. Al respecto, la información que proporciona el INDEC referida a las 500 empresas más grandes del país brinda acabados elementos de juicio en torno a, en este caso, el mayor grado de explotación de la mano de obra por parte de las privatizadas que integran la cúpula empresaria local.

Esto queda claramente de manifiesto en las marcadas discrepancias que se verifican –entre las privatizadas y el resto de las grandes firmas– en términos de productividad de la mano de obra y de los consiguientes salarios medios o, en otras palabras, respecto de la distribución relativa de los recursos entre el capital y el trabajo según los distintos tipos de empresas.

Así, entre 1993 y 2001, la productividad laboral promedio (valor agregado por ocupado) en las privatizadas se expandió un 77,4 por ciento, mientras que la del segundo subconjunto de firmas se incrementó el 38,0 por ciento. En el mismo período, el salario medio de los trabajadores empleados en las privatizadas aumentó el 16,2 por ciento, al tiempo que en las restantes empresas de la cúpula creció el 24,6 por ciento.

Lo anterior sugiere que en las privatizadas se ha registrado una distribución del ingreso mucho más regresiva que en el resto de las grandes firmas o, en otros términos, que los empresarios se han apropiado de una mayor proporción del excedente generado por los trabajadores.

Siempre entre 1993 y 2001, la relación productividad/salario medio (un indicador *proxy* del grado de explotación de la mano de obra) en las líderes vinculadas con las privatizaciones creció un

52,6 por ciento, porcentual que se ubicó en “apenas” el 10,7 por ciento en el caso de las restantes compañías líderes.

En ese marco, la participación de los trabajadores de las empresas privatizadas en el valor agregado se redujo del 21,2 por ciento al 13,9 por ciento. En suma, los asalariados de las privatizadas han transferido al capital más de siete puntos adicionales de su ya deteriorada gravitación en la distribución interna de los recursos; los que se suman a los transferidos en su condición de usuarios y consumidores de los distintos servicios públicos privatizados.

A tal punto alcanzó el proceso mencionado que a principio del presente siglo la participación de los trabajadores de las empresas privatizadas en el valor agregado generado, de conjunto, por estas compañías (casi el 14 por ciento) equivale a casi la tercera parte de la incidencia (37,0 por ciento) que queda de manifiesto en el interior de las no relacionadas con el proceso privatizador.

### 3. c) CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN

Uno de los elementos sustantivos de las privatizaciones argentinas es el que se relaciona con su muy activo papel como propulsoras de la concentración y centralización del capital. Tanto por sus modalidades como por las limitaciones e insuficiencias en el campo de la “defensa de la competencia”, el programa privatizador asumió un papel protagónico –sino decisivo– en la dinámica y los alcances de la concentración del capital en el país; constituyéndose en un nuevo avance del proceso iniciado durante la última dictadura militar y afianzado durante el interregno de Alfonsín.

En consonancia con la premura –política, institucional, fiscal– privatizadora, y contraponiéndose a las recomendaciones y a las mejores prácticas internacionales, la total despreocupación por

difundir y fragmentar la propiedad de las empresas privatizadas se transformó en uno de los componentes esenciales del programa. En la casi totalidad de los procesos, el propio llamado a licitación favoreció la presencia de pocos oferentes; lo que se reforzó, en la generalidad de los casos, por la coordinación y el *lobbying* empresarial en torno a sus respectivas ofertas. Es más, no sólo no se establecieron restricciones temporales a la posible reventa de tenencias accionarias que pudieran traer aparejada una creciente centralización del capital, sino que se fijaron patrimonios mínimos muy elevados como requisito para participar en las licitaciones y concursos o, en su defecto, tales patrimonios fueron una de las variables principales a considerar al momento de la precalificación y/o la adjudicación. La capacidad patrimonial de los potenciales interesados se constituyó, así, en una de las principales barreras de ingreso al “mercado” privilegiado de las privatizaciones.

Esa desatención oficial por distribuir o atomizar la propiedad de las empresas privatizadas devino, como era de esperar, en una clara inducción a la centralización y concentración del capital y, con ello, a la consolidación de un marcado poder de coacción en manos de conglomerados que a partir de allí pasaron a controlar una muy diversa gama de actividades –en muchos casos integradas vertical y/u horizontalmente–, y al consiguiente debilitamiento del papel regulador del Estado. Se trató, en suma, de un aporte sustantivo a la obtención de la procurada confianza de la *comunidad de negocios* y, por consiguiente, a la creciente centralización del poder económico local.

Como resultado natural de las modalidades que adoptaron las privatizaciones, en la experiencia argentina quedó claramente de manifiesto un triple nivel de concentración del capital, al momento de la transferencia al sector privado de las distintas empresas públicas. Por un lado, en cuanto a la propiedad de cada una

de las compañías privatizadas: las tenencias accionarias quedaron concentradas en, a lo sumo, tres o cuatro firmas o grupos económicos que conformaban los respectivos consorcios.

Asimismo, se registró un muy elevado grado de concentración de la propiedad en el plano sectorial. Si se analizan los consorcios adjudicatarios en el campo de la electricidad (generación, transmisión y distribución) se constata que, por ejemplo, el grupo Perez Companc pasó a detentar una porción decisiva del mercado. Lo propio sucede en el caso del transporte y distribución del gas natural, así como en el complejo petrolero donde, además del ejemplo de Repsol-YPF, los conglomerados Perez Companc, Techint y Soldati resultaron adjudicatarios de empresas gasíferas, así como de áreas centrales y secundarias de explotación petrolera –y de otros activos de YPF–. Idénticas consideraciones cabe realizar en el ámbito de las concesiones viales, donde ocuparon un papel destacado determinados conglomerados como Techint, Macri y Benito Roggio. En otros términos, no sólo hubo un marcado grado de concentración a nivel de las distintas empresas privatizadas sino, también, en cada uno de los diversos sectores de actividad involucrados en el programa de privatización.

Finalmente, considerando a este último, también se manifestó, al momento de la transferencia de los activos públicos, la presencia decisiva de un muy acotado número de grandes conglomerados económicos (en general asociados con firmas extranjeras), que pasó a controlar un amplio y diversificado grupo de ex empresas públicas. Tal es el caso de, por ejemplo, Techint, Perez Companc, Soldati, Macri, y el CEI Citicorp Holdings a los que se les transfirió un poder regulatorio decisivo sobre la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía argentina.

## LOS GRUPOS ECONÓMICOS

En un estudio publicado a mediados de los años noventa (Sánchez, J. y Paredes, R.: “Grupos económicos y desarrollo: el caso de Chile”, CEPAL/CIID, 1994) se señala 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”. Dada la trascendencia de tales afirmaciones para las modalidades que adoptaron las privatizaciones en Argentina, cabría preguntarse:

- si la eficiencia microeconómica en general, y la de los grupos económicos en particular, tiene una “función social positiva”, cuando no existen mecanismos de mercado o de regulación que trasladen a los precios y a las tarifas las reducciones de costos;

- si las decisiones privadas aseguran *per se* –especialmente en mercados altamente imperfectos– beneficios sociales; y, si así fuese, por qué los beneficios privados de los grupos económicos tienden a coincidir con beneficios sociales en una instancia superior de la correspondiente a los restantes agentes económicos;

- si la conformación de grupos económicos es de por sí más eficiente desde el punto de vista de la asignación de los recursos independientemente de las actividades que desarrollan dichos actores: ¿es igualmente eficiente en términos asignativos que un grupo económico se oriente predominantemente hacia sectores dinámicos a escala internacional o que lo haga –como en Argentina– hacia sectores escasamente dinámicos o en retroceso en el plano internacional o, en su defecto, hacia la valorización financiera de sus capitales y/o su fuga al exterior?

La no incorporación de restricciones –siquiera temporales– a cambios en la composición accionaria de los consorcios adjudicatarios fue, también, parte constitutiva de la precariedad normativa y regulatoria –o de la complacencia oficial– bajo las que se conformó el contexto operativo de las nuevas empresas privadas prestadoras de servicios. Eso dio lugar, por un lado, a un proceso de centralización del capital en cada vez menos manos. Por otro, trajo aparejada la posibilidad de acceder a beneficios patrimoniales de carácter extraordinario y de privilegio para un acotado número de grandes agentes económicos que, paradójicamente, en el caso argentino, no estuvieron sujetos al pago del impuesto a las ganancias.

La centralización del capital en el interior de los consorcios adjudicatarios de las distintas privatizaciones emerge como un fenómeno casi generalizado que, en especial durante la segunda mitad del decenio de los noventa, se vio acompañado por una creciente concentración de la propiedad en empresas transnacionales. A la vez, ello se conjugó con una suerte de disolución de las asociaciones entre los distintos tipos de firmas que confluían en los consorcios originales.

A título ilustrativo, en la estructura accionaria inicial de Aguas Argentinas (AASA) participaban, bajo el control accionario de la francesa Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (la actual Suez-Ondeo), operadora técnica del servicio, la firma Sociedad Comercial del Plata (del grupo Soldati), el grupo local Meller, la española Aguas de Barcelona (controlada por la Suez), la francesa Vivendi, la inglesa Anglian Water Plc y, como socio financiero, el Banco de Galicia y Buenos Aires. En tal conformación accionaria se registraron cambios de significación, todos ellos inscriptos en procesos de centralización y extranjerización del capital del consorcio.

La transferencia de las tenencias accionarias en poder de los grupos locales Soldati y Meller a manos de la Suez y de Aguas de

Barcelona, además de la incorporación (con el 5 por ciento de las tenencias accionarias) de la Corporación Financiera Internacional –brazo financiero del Banco Mundial–, se tradujo, en efecto, en un mayor grado de control (directo e indirecto a través de Aguas de Barcelona) del consorcio por parte del grupo francés Suez.

Idéntico fenómeno, sólo que de una mayor intensidad, tanto por la cantidad de actores involucrados como por el grado de centralización y extranjerización del capital, se reproduce en el caso de Telefónica de Argentina. En este caso el consorcio adjudicatario de la zona sur en que fuera segmentada la ex ENTel (Cointel, que accedió al 60 por ciento de las acciones) revelaba también en su constitución original la presencia de la tradicional “triple alianza” entre una firma extranjera encargada de prestar el servicio (Telefónica de España a través de su controlada Telefónica Internacional), diversos grupos económicos locales (en este caso, Perez Companc –a través de Inter Río Holdings Establishment–, Soldati –Sociedad Comercial del Plata– y Techint –Inversora Catalalina–), y una amplia gama de agentes financieros (sobre la base del aporte de títulos de la deuda pública). Asimismo, las tenencias en poder del Estado (30 por ciento) fueron vendidas en diciembre de 2001 a Telefónica de España.

Esa estructura de propiedad original de Telefónica de Argentina se vio profundamente alterada a los pocos años de inicio de sus operaciones. Fue un proceso caracterizado por una creciente centralización del capital, de disolución de la asociación originaria y, derivado de ello, un aumento de significación en la extranjerización de la propiedad del capital de la firma. En 1993, el grupo Soldati transfirió su participación en la empresa a favor de Telefónica Internacional, mientras que en 1997 Perez Companc le transfirió sus acciones al CEI Citicorp Holdings (que, en 2001, se las vendió a Telefónica de España), y el conglomerado Techint también a la empresa española controlante; lo mismo sucedió con las participaciones pertenecientes a los numerosos agentes

financieros que habían integrado inicialmente el capital social de Cointel. Como resultado de ello Telefónica de España pasó a controlar la casi totalidad de las acciones de la empresa, quedando apenas un 4 por ciento de las tenencias en manos de accionistas en la Bolsa.

Otros ejemplos de *centralización* y *extranjerización* del capital lo brindan, entre otros, la transferencia del grupo Macri de su participación en la Distribuidora de Gas del Centro a la Societá per il Gas SPA (Italia); la de Perez Companc en Nortel (accionista mayoritario de Telecom) a France Telecom (Francia) y a Telecom de Italia; y la de Benito Roggio e hijos en AUFE (autopista Rosario-Santa Fe) a Dycasa de España.

Este proceso se conjugó con un fenómeno igualmente significativo de simples transferencias de tenencias accionarias (sin que ello conlleve procesos de centralización del capital) por parte de grandes grupos locales a empresas de capital extranjero. Tal el caso de, como ejemplos extremos, la absorción del grupo Astra (con una muy activa participación en diversos procesos de privatización) por parte de la española Repsol y, como otros tantos ejemplos puntuales, el grupo Pescarmona que enajenó sus tenencias de control en las líneas ferroviarias de carga Buenos Aires al Pacífico y Mesopotámico a manos de Ferrovía Sul Atlantico de Brasil; Loma Negra, en la Distribuidora de Gas Pampeana y del Sur a CNG International y Pacific Entreprises (EE.UU.); Soldati, en Gas Natural Ban a LG&E (EE.UU.); Macri, a la misma empresa estadounidense, en Distribuidora de Gas Cuyana; y Techint, en Edelap y Central Dique a AES International (también estadounidense).

De estas consideraciones se desprende que la centralización del capital y la extranjerización de la propiedad de gran parte de los consorcios adjudicatarios de las empresas públicas privatizadas ha sido, muy particularmente en la segunda mitad de los años noventa, un fenómeno recurrente y muy difundido.

Cabría preguntarse sobre el porqué de tal fenómeno. En ese tan acelerado proceso de compra-ventas accionarias convergieron dos estrategias diferentes: la de los que compraron y la de los que vendieron tales activos. Para los primeros –casi exclusivamente empresas de capital extranjero–, participantes o no de los consorcios originales, su punto de referencia a la hora de definir sus inversiones estaba dado por las rentabilidades ofrecidas a escala internacional. En ese sentido, la compra de los activos de las ex empresas públicas (o la de las acciones de sus primeros propietarios privados) les reportaría ganancias extraordinarias en relación con los estándares internacionales: altas masas de rentabilidad en dólares, seguro de cambio derivado de la convertibilidad mediante.

Con respecto a los vendedores, el bajo precio al que accedieron a la propiedad de los ex activos públicos y el más que permisivo contexto regulatorio que les garantizaba beneficios extraordinarios trajeron aparejada una considerable revaluación patrimonial de sus activos. A la vez, en esa revaluación debe computarse un activo “intangibles”, atribuible a la capacidad que los socios originales tuvieron para alterar sistemáticamente en su favor –desde antes incluso que se concretara el traspaso de los activos públicos– el propio marco normativo de las respectivas actividades –especial, aunque no exclusivamente, en materia de regulación tarifaria–.

Si a esto se le suma el tradicional comportamiento rentístico que caracteriza a los sectores más concentrados del capital doméstico, no resulta sorprendente que buena parte de los grandes grupos locales se desprendiera de sus tenencias accionarias en las empresas privatizadas, realizando una considerable diferencia patrimonial, no sujeta al pago del impuesto a las ganancias.

Eso invita a considerar la ingente masa de ganancias patrimoniales obtenidas (la diferencia entre el monto de la inversión ini-

cial y el de la venta de la correspondiente participación accionaria), y de utilidades corrientes, o sea, la proporción de las utilidades netas que le correspondió a cada propietario según su participación accionaria en el respectivo consorcio hasta el momento en que se desprendió de sus tenencias.

Así por ejemplo, las ventas a favor de Telefónica en Cointel les significaron a los grupos Soldati, Techint y Perez Companc, rendimientos del capital originalmente invertidos del 82 por ciento, 40,4 por ciento y 40,5 por ciento anual acumulativo, respectivamente. El grupo Soldati obtuvo un rendimiento anual de la inversión del 35 por ciento acumulativo al vender sus acciones en Gas Natural Ban; en el caso de Perez Companc que invirtió 52 millones de dólares por su participación accionaria en Metrogas, en apenas cinco años triplicó tal valor: 28 por ciento anual acumulativo de rendimiento; para el grupo Macri, la venta de sus tenencias accionarias en las Distribuidoras de Gas del Centro y Cuyana le reportó, en conjunto, un considerable rendimiento económico.

Sin duda todo esto significó una valorización del capital más que extraordinaria, tanto en el ámbito local como a escala mundial (sobre todo si se considera que tuvo lugar en un escenario de relativamente importante estabilidad macroeconómica).

El acto de transferencias de capital y valorización financiera que sucede a las privatizaciones conforma, sin duda, uno de los tantos privilegios de este proceso, donde quedan reflejados sintéticamente todos los perjuicios que la deficitaria y –como mínimo– connivente regulación estatal infligió a la sociedad argentina.

### **3. d) EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO**

De acuerdo a la información relevada por el INDEC en su Encuesta Nacional a Grandes Empresas, las privatizadas que integran las

quinientas compañías más grandes del país prácticamente quintuplicaron su endeudamiento con el exterior entre 1993 y 2001, en tanto se incrementó de 3,8 a más de 18,5 miles de millones de dólares, respectivamente.

La ausencia –o, en algunos sectores, la no aplicación– de regulaciones respecto de los niveles de endeudamiento que podrían asumir los consorcios prestatarios de los servicios privatizados devino en una estrategia generalizada de privilegiar la recurrencia a los circuitos financieros internacionales: crédito abundante, relativamente barato y de fácil acceso para los mismos. Esto se unió a una profunda reticencia en el aporte de recursos propios.

De allí que no resulte sorprendente que a fines de 2001, a poco de implosionar la convertibilidad, los pasivos externos de AASA fueran de alrededor de 700 millones de dólares; los de Telecom Argentina y Telefónica de Argentina superaran, en conjunto, los 5.500 millones de dólares; el endeudamiento externo global de las empresas gasíferas y eléctricas se ubicara, en cada caso, en el orden de los 2.500 millones de dólares; monto casi similar a la deuda externa de Repsol. Esto ocurrió paralelamente al hecho de que la deuda de los concesionarios viales de la red de accesos a Buenos Aires ascendiera a alrededor de mil millones de dólares.

Sin duda durante los años noventa y principios del siglo XXI, las privatizadas asumieron un papel protagónico en un nuevo ciclo de endeudamiento externo del país, signado por cambios significativos en su composición, al pasar a ser liderado por el sector privado en general, y por los consorcios prestatarios de servicios públicos en especial.

Los hechos referidos aparecieron asociados a la confluencia temporal de, por lo menos, cuatro grandes factores. En primer lugar ligados a la solidez patrimonial de tales consorcios, con las consiguientes garantías y, por ende, facilidad de acceso privilegia-

do a los mercados financieros internacionales. En segundo término a que esos consorcios contaban con una elevada rentabilidad garantizada normativamente (lo cual, en conjunción con lo anterior, convirtió a estos actores en acreedores por demás atractivos para la banca internacional). En tercer lugar a que recibieron, en la generalidad de los casos, empresas sin pasivos; los mismos fueron absorbidos por el Estado privatizador. En cuarto término, y asociado el dato a la creciente extranjerización de tales consorcios, a las posibilidades que emanan de los créditos intracorporativos e, incluso, de la vinculación de sus casas matrices con la banca internacional en sus respectivos países de origen.

Esa facilidad de acceso a los mercados internacionales que tuvieron las privatizadas a tasas de interés y demás condiciones incomparablemente más favorables que las locales hizo viable, también, la canalización de tales recursos hacia la valorización financiera en el mercado interno. En otras palabras: no todo el financiamiento externo se orientó a inversiones, muchas veces comprometidas e incumplidas; y/o hacia la adquisición de empresas que le permitieron consolidar; y/o ampliar sus respectivas posiciones dominantes en mercados próximos o afines a los que originalmente fueran objeto de las privatizaciones (el caso de las telefónicas es, seguramente, el más emblemático).

Con ligeros matices, la estrategia de financiamiento desplegada por las empresas privatizadas reconoce ciertos denominadores comunes:

- Minimizar el aporte de recursos propios. Más allá de los fondos involucrados en la adquisición de los ex activos públicos –igualmente subvaluados– y/o en las garantías exigidas, los aportes de capital propio resultaron marginales o prácticamente insignificantes. Un ejemplo por demás ilustrativo lo brinda Aguas Argentinas, donde los aportes de capital de los accionistas re-

presentan apenas el 2,6 por ciento del origen del flujo total de fondos durante el período 1993-2001. Dicho monto corresponde, pura y exclusivamente, a la constitución de la garantía exigida para hacerse cargo de la concesión.

- Los préstamos concedidos por las respectivas casas matrices (en realidad reciclaje de las ingentes utilidades transferidas a las mismas, claro que ahora con los consiguientes intereses). Un buen ejemplo lo ofrece Telefónica de Argentina que, a fines de 2001, concentraba el 45 por ciento de su endeudamiento externo en Telefónica Internacional S.A., por un monto próximo a los 900 millones de dólares. Tales créditos fueron, en su totalidad, asumidos en el año 2001, siempre con vencimientos en el 2002. También, dentro de los créditos corrientes a los que accedió Telefónica de Argentina en el crítico año 2001, pueden destacarse los referidos a la financiación de importaciones que, en todos los casos, fueron otorgados por entidades bancarias españolas (léase, compras intracorporativas).

- Una muy agresiva y generosa política de distribución de dividendos con su correlato natural en un muy escaso porcentaje de reinversión de sus abultadas utilidades. Por ejemplo, entre 1993 y 2001, las empresas gasíferas distribuyeron entre sus accionistas más del 80 por ciento de las utilidades netas acumuladas durante el período (se trata, en este último caso, de casi 4 mil millones de dólares); al tiempo que las dos licenciatarias del servicio de telefonía básica hicieron lo propio con cerca del 75 por ciento de la considerable masa de utilidades contables acumulada hasta fines de 2001: alrededor de 6.500 millones de dólares.

- La sistemática recurrencia a financiamiento de terceros, muy particularmente a partir de la toma de créditos bancarios

del exterior y de la emisión de Obligaciones Negociables. Retomando el caso de las licenciatarias del servicio de gas natural por redes, las utilidades distribuidas en el período 1993-2001 resultan prácticamente equivalentes a las inversiones realizadas durante esos años, al tiempo que el *stock* de deuda financiera se elevaba, en diciembre de 2001, a 2,6 miles de millones de dólares. En otros términos, el relativamente bajo costo de capital de terceros –frente a los muy elevados márgenes de rentabilidad– tornaba mucho más atractiva la distribución de utilidades acompañada de endeudamiento con el exterior, a tasas de interés significativamente más bajas que las de rentabilidad (sobre patrimonio neto, ventas o capital propio).

Otro claro ejemplo lo ofrece AASA. La propuesta original de la empresa contemplaba que el coeficiente de endeudamiento respecto del patrimonio neto no alcanzaría una proporción superior al 0,8. Sin embargo, como derivación de la creciente recurrencia a fuentes internacionales de crédito, tal *ratio* fue superada holgadamente, a punto de ubicarse en el entorno o por encima de 2,5 en el trienio 1998-2000.

Este último caso amerita una pequeña digresión vinculada al papel desarrollado por los organismos multilaterales de crédito. A fines de diciembre de 2001, poco antes del abandono de la convertibilidad, el endeudamiento de la empresa ascendía a casi 700 millones de dólares (cerca del 95 por ciento con entidades financieras del exterior). De ese total, más de 125 millones de dólares correspondían a créditos otorgados por la Corporación Financiera Internacional (dependiente del Banco Mundial) que, a la vez, detentaba el 5 por ciento de las tenencias accionarias de AASA.

La práctica generalizada de privilegiar el endeudamiento en detrimento de la asignación de recursos propios y, a la vez, a fa-

vor de su acceso fluido y los menores costos relativos, a la toma de créditos en el exterior llevó a la maximización de los márgenes de rentabilidad sobre el capital propio, sin consideración alguna respecto del riesgo cambiario implícito. Se trató, en otros términos, de emprendimientos donde buena parte de los beneficios empresarios derivaban, en última instancia, de los muy diferenciales márgenes entre el costo del capital y la rentabilidad de una inversión realizada, en definitiva, con aportes de terceros.

---

### EL CASINO...

“Los especuladores pueden no hacer daño cuando sólo son burbujas en una corriente firme de espíritu de empresa; pero la situación es seria cuando la empresa se convierte en burbuja dentro de una vorágine de especulación. Cuando el desarrollo del capital en un país se convierte en subproducto de las actividades propias de un casino, es probable que aquél se realice mal”. (1)

(1) Keynes, John Maynard: “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”, FCE, México, 1995, Capítulo 12, “El estado de las expectativas a largo plazo”.

---



## NOTA AL LECTOR

El presente texto retoma, en su primer tomo, partes sustantivas de diversas publicaciones realizadas en el marco del “Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina” que, con el auspicio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y del CONICET se desarrolla en el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Sede Argentina, bajo la dirección del autor. En ese sentido, tales reflexiones son el resultado de una tarea de investigación en la que ha participado –y/o participa– un importante grupo de científicos sociales (Martín Abeles, Enrique

Arceo, Camila Arza, Eduardo Basualdo, Marisa Duarte, Karina Forcinito, Carolina Nahón, Hugo Nochteff, Julieta Pesce y Martín Schorr) y, como tal, cabe hacer propias las expresiones de Nicholas Kaldor (*Ensayos sobre estabilidad y desarrollo económicos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1969): “Las ideas difícilmente afluyen en el aislamiento –surgen como consecuencia de un proceso social– y a menudo es casi imposible separar la contribución de un individuo en particular o constatar la medida en la que los propios pensamientos fructificaron gracias a los pensamientos de otros”.

## BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

**ABDALA, M. Y SPILLER, P.**

*Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, Editorial Temas, Buenos Aires, 1999.

**ABELES, M., FORCINITO, K., SCHORR, M.**

*El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia*, FLACSO-Universidad Nacional de Quilmes-IDEP, 2001.

**AZPIAZU, D.**

*Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*, Miño y Dávila-CIEPP-OSDE, Buenos Aires, 2003.

**AZPIAZU, D. Y SCHORR, M.**

*Crónica de una sumisión anunciada. La renegociación con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*, Siglo Veintiuno Editores Argentina-FLACSO, Buenos Aires, 2003.

**AZPIAZU, D. (COMP.)**

*Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, FLACSO-Universidad Nacional de Quilmes-IDEP, 2002.

**BASUALDO, E.**

*Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, FLACSO-Universidad Nacional de Quilmes-IDEP, 2000.

**CEER-UADE**

*Las Empresas Privadas de Servicios Públicos en la Argentina. Análisis de su Contribución a la Competitividad del País*, Buenos Aires, 2001.

**DE LA BALZE, F. (COMP.)**

*Reforma y convergencia. Ensayos sobre la transformación de la economía argentina*, CARI-Asociación de Bancos Argentinos (ADE-BA), Buenos Aires, 1993.

**FIEL**

*La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Buenos Aires, 1999.

**FOSTER, V.**

"Impacto social de la crisis argentina en los sectores de infraestructura: ¿en qué medida existe una política social?", Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Documento de Trabajo Nro. 5/03, abril 2003.

**GERCHUNOFF, P., GRECO, E. Y BONDOREVSKY, D.**

"Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002", I.L.P.E.S., Serie Gestión Pública, Nro. 34, Santiago, abril 2003.

**GERCHUNOFF, P. (EDITOR)**

*Las privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1992.

**IERAL**

"Las regulaciones en la Argentina. Transformar el Estado y potenciar los mercados y la sociedad", Buenos Aires, junio 1999.

**KOZULJ, R.**

"Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles", CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Documento Nro. 46, Santiago, julio 2002.

**KOZULJ, R.**

"Resultados de la reestructuración de la industria de gas en la Argentina", CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Documento de Trabajo Nro. 14, Santiago, noviembre 2000.

**KOZULJ, R. Y BRAVO, V.**

*La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*, IDEE-FB/Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993.

**PISTONESI, H.**

“Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina”, CEPAL, Serie Gestión Pública, Nro. 15, Santiago, diciembre 2001.

**SOLANES, M.**

“Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Documento de Trabajo Nro. 2, Santiago, septiembre 1999.

**VICKERS, J. Y YARROW, G.**

*Un análisis económico de la privatización*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

## EL AUTOR

Economista egresado de la Universidad de Buenos Aires. Investigador Principal del CONICET y del Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en donde, desde 1995, dirige el Programa de Investigación sobre Privatización y Regulación en la Economía Argentina, en el marco del cual se realizaron diversos proyectos patrocinados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el CONICET.

Ha dirigido o co-dirigido diversos proyectos de investigación para instituciones nacionales y organismos internacionales, y es

docente de cursos de posgrado en la FLACSO, la Universidad Nacional de General San Martín (IDAES), la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Nacional del Sur y la Universidad Nacional de Río Cuarto.

Entre sus principales publicaciones se cuentan: *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*, Siglo Veintiuno Editores, 2003 (en coautoría con Martín Schorr); *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*, Miño y Dávila-OSDE-CIEPP, 2003; *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, FLACSO/Editorial UNQU/IDEP, 2002 (compilador y autor de varios ensayos); *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo: las industrias lácteas, farmacéutica y automotriz*, Grupo Editorial NORMA/FLACSO, 1999 (compilador y autor de dos de los cuatro ensayos); *La concentración en la industria argentina a mediados de los años noventa*, EUDEBA, 1998; *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*, Editorial Tesis/Norma, 1994 (en coautoría con Hugo Nochteff); *Cara y contracara de los Grupos Económicos. Crisis del Estado y promoción industrial*, Editorial Cántaro, 1989 (en coautoría con Eduardo M. Basualdo); *La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en la Argentina*, Editorial Legasa, 1988 (en coautoría con Eduardo M. Basualdo y Hugo Nochteff), y *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Editorial Legasa, 1986 (en coautoría con Eduardo M. Basualdo y Miguel Khavisse).

## CLAVES PARA TODOS · TÍTULOS YA PUBLICADOS

### CRÓNICAS DEL AGUANTE

Pablo Alabarces

### CRÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN

Roberto Gargarella

### LA HISTORIA DESBOCADA I

José Pablo Feinmann

### POLÍTICA, POLICÍA Y DELITO

Marcelo Sain

### LA HISTORIA DESBOCADA II

José Pablo Feinmann

### CLIENTELISMO POLÍTICO

Javier Auyero

### LA HERENCIA SOCIAL DEL AJUSTE

Susana Torrado

### POLICÍAS Y LADRONES

Alberto Binder

### ¿ECONOMISTAS O ASTRÓLOGOS?

Alfredo Zaiat

### LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Juan Abal Medina (h)

### EL FIN DEL DESEMPLEO

Enrique Martínez

### LOS ÚLTIMOS CUARENTA AÑOS

Daniel Muchnik

### RICOS FLACOS Y GORDOS POBRES

Patricia Aguirre

### LA DENSIDAD NACIONAL

Aldo Ferrer

### COALICIONES POLÍTICAS

Torcuato Di Tella

### LOS PIBES CHORROS

Daniel Míguez

### LA BRECHA URBANA

Maristella Svampa

### CRISIS Y REFORMA ECONÓMICA

H. Valle · M. Marcó del Pont

### LOS ARGENTINOS Y SUS INTELLECTUALES

Mempo Giardinelli

### LA RELIGIOSIDAD POPULAR

Pablo Semán

### EL PERONISMO DE LOS '70 (I)

Rodolfo H. Terragno

### EL PERONISMO DE LOS '70 (II)

Rodolfo H. Terragno

### MODELO NACIONAL INDUSTRIAL

Martín Schorr

### ROSAS, ESTANCIERO

Jorge Daniel Gelman

Escríbanos a [clavesparatodos@capin.com.ar](mailto:clavesparatodos@capin.com.ar)

DANIEL AZPIAZU

# LAS PRIVATIZADAS II

AYER, HOY Y MAÑANA



**CLAVES PARA TODOS**  
COLECCIÓN DIRIGIDA POR JOSÉ NUN

CAPITAL



INTELLECTUAL



## **LAS PRIVATIZADAS (II)**

DANIEL AZPIAZU

# **LAS PRIVATIZADAS (II)**

AYER, HOY Y MAÑANA

**CLAVES PARA TODOS**  
COLECCIÓN DIRIGIDA POR JOSÉ NUN

**ci** CAPITAL INTELECTUAL

<b>Director general</b>	Ariel Granica
<b>Director de la colección</b>	José Nun
<b>Editor jefe</b>	Jorge Sigal
<b>Edición</b>	Luis Gruss
<b>Coordinación</b>	Cecilia Rodriguez
<b>Corrección</b>	Alfredo Cortés
<b>Dirección de arte</b>	Martín Marotta
<b>Diagramación</b>	Verónica Feinmann
<b>Ilustración</b>	Miguel Rep
<b>Producción</b>	Néstor Mazzei

Derechos exclusivos de la edición en castellano reservados para todo el mundo:

© 2005, Daniel Azpiazu

© 2005, Capital Intelectual

Francisco Acuña de Figueroa 459 (1180) Buenos Aires, Argentina

E-mail: clavesparatodos@capin.com.ar Teléfono: (+54 11) 4866-1881

1ª edición: 7.500 ejemplares

Impreso en Sociedad Impresora Americana S.A., Lavardén 157, Cap. Fed., en abril de 2005. Distribuye en Cap. Fed. y GBA: Vaccaro, Sánchez y Cía. S.A.

Distribuye en interior y exterior: D.I.S.A. Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723. Impreso en Argentina. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida sin permiso escrito del editor.



CAPITAL INTELECTUAL

#### PRODUCE:

Le Monde diplomatique, edición Cono Sur • MLQTD, Mirá lo que te digo

Fem, femenina y singular • Mirá Quién Vino, Vinos y Gastronomía

338.925 Azpiazu, Daniel  
 CDD Las privatizadas (II). Ayer, hoy y mañana  
 1a ed., Buenos Aires, Capital Intelectual, 2005.  
 112 p. ; 20x14 cm. (Claves para todos, dirigida por José Nun N°26)  
 ISBN 987-1181-24-8  
 1. Empresas-Privatizaciones I. Título

## ÍNDICE

<b>4. Presiones empresarias</b>	9
<b>5. Exigencias del FMI</b>	19
<b>6. Inversión de riesgo</b>	31
<b>7. Los TBI y el CIADI</b>	43
<b>8. Desafío para Kirchner</b>	57
<b>9. ¿Una contraofensiva?</b>	79
<b>Bibliografía de consulta</b>	97
<b>El autor</b>	103

## 4. PRESIONES EMPRESARIAS

Una de las primeras llamadas telefónicas que recibió el senador Eduardo Duhalde en ejercicio de la Presidencia de la Nación, a poco de sancionarse la Ley N° 25.561, fue la de su colega español, José María Aznar, para interceder en favor de las empresas hispanas con inversiones en nuestro país.

A partir de allí se sucedieron presiones e intervenciones –oficiales y oficiosas– de todo tipo por parte de los gobiernos de los países de origen de las firmas extranjeras que conforman los consorcios adjudicatarios de las ex-empresas públicas, de los orga-

nismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial, BID, etc.), del *establishment* local e internacional y, naturalmente, de las propias firmas prestatarias de los servicios públicos privatizados y de muchos de sus accionistas.

Estas empresas desplegaron una muy activa campaña en torno de reclamos o cuasi-exigencias tendientes a mantener sus privilegios, al margen de toda consideración respecto al estado de emergencia de la economía nacional, a cuya configuración habían realizado un sólido aporte. Basta resaltar algunos de sus requerimientos en los procesos de renegociación que instauró la propia ley:

- La suspensión y/o la reducción de los –poco exigentes y, en numerosos casos, incumplidos– compromisos de inversión y de expansión de los servicios; a lo sumo las firmas se comprometerían a ejecutar aquellas inversiones que resultaran imprescindibles para la prestación mínima de los mismos.

- La disminución en los índices de calidad exigidos contractualmente o, en su defecto, la postergación temporal de los mismos, en muchos casos asociada a requerimientos de extensión de los plazos de concesión.

- La suspensión de las sanciones por inobservancia de tales índices de calidad, así como de todo otro tipo de penalidad que pudiera recaer sobre las firmas frente al incumplimiento de sus compromisos.

- La condonación de los incumplimientos contractuales en los que incurrieron y de las consiguientes multas aplicadas y, en muy pocos casos, pagadas.

- La prórroga de los plazos de concesión.

- La garantía estatal de un seguro de cambio para las deudas empresarias con el exterior y/o que el Estado argentino incorporara en la negociación con sus acreedores (y en la propia rene-

gociación con los organismos multilaterales de crédito) los pasivos externos de las privatizadas con el objetivo de acceder a quitas sustantivas sobre el capital y/o a la posible reestructuración de los plazos de pago.

- La traslación automática a las tarifas de los incrementos en los costos derivados de la maxidevaluación y/o la implementación de un tipo de cambio preferencial para las importaciones de bienes de capital y/o de insumos.

- La indexación de las tarifas en función de la evolución de los precios domésticos (*renunciando* al ilegal privilegio que tuvieron durante la convertibilidad de ajustarlas en función de la inflación estadounidense).

- La instrumentación de nuevas formas de subsidio estatal para financiar la expansión de los servicios y para hacer frente a la creciente cartera de morosos de las empresas.

- La recuperación plena de la “ecuación de equilibrio” (es decir, de los superlativos niveles de rentabilidad de los noventa) a partir de enero de 2004 vía incrementos escalonados de las tarifas o subsidios directos por parte del Estado, compensatorios de los menores ingresos y beneficios empresarios derivados de la desdolarización y desindexación de las tarifas.

- La suspensión (en algunos casos, el diferimiento) del pago de todos los impuestos nacionales, provinciales y municipales (incluso del impuesto sobre la ganancia mínima presunta).

En suma, se trataba de recrear las condiciones operativas de privilegio bajo las que operaron durante el decenio de los noventa y principios del nuevo siglo, con nulo riesgo empresario y ganancias extraordinarias. Y todo en una sociedad que estaba en lo más profundo de la crisis más pronunciada y prolongada de su historia.

## OFENSIVA DE AGUAS ARGENTINAS

Transcurridos poco más de veinte días desde la sanción de la Ley Nº 25.561, la empresa Aguas Argentinas inició una por demás agresiva política de presión sobre las autoridades nacionales tendiente a preservar sus privilegios y sus beneficios extraordinarios (claro que acompañados de una multiplicidad de incumplimientos que, a juicio de distintas instancias oficiales –Defensor del Pueblo de la Nación, Auditoría General de la Nación, la propia Comisión de Renegociación de los Contratos–, constituirían causales suficientes como para rescindir el contrato). Se trata del contenido de la Nota Nº 35.050/02 que, con la firma de su Presidente (J. C. Cassagne) y del Director General Adjunto (C. H. Ben), Aguas Argentinas elevó al Subsecretario de Recursos Hídricos, con fecha 30 de enero de 2002.

Antes de puntualizar las principales “imposiciones” de Aguas Argentinas frente al inicio de la renegociación del contrato, cabe resaltar que el día 25 de febrero de 2002, los máximos representantes de la empresa, M. Trousseau y J. C. Cassagne, acompañados por el embajador de Francia en Argentina, P. Dijoud, tuvieron una entrevista con el Viceministro de Economía, Lic. J. Todesca, y con el Secretario Legal y Administrativo del Ministerio de Economía, Dr. E. Ratti, con el objetivo de, sin duda, ejercer su presión institucional y *diplomática*.

Vale resaltar algunas de las “*disposiciones o exigencias*” (no cabe referirse a “propuestas”) de Aguas Argentinas:

“*Se suspenden* los objetivos de inversión previstos en el Acta-Acuerdo suscripta entre el ETOSS y Aguas Argentinas con fecha 9 de enero de 2001. *Se ejecutarán* las inversiones de emergencia que sean factibles y necesarias para la normal prestación de los servicios” (cursivas propias). Según el ente regulador (ETOSS), en el año 2001 (con anterioridad a la sanción de la Ley de Emergencia) los incumplimientos en materia de inversión por parte de Aguas Argentinas fueron del orden del 40 por ciento de lo acordado en el Acta-Acuerdo de referencia.

“*Se suspenden...*” unilateralmente diversas Resoluciones del ETOSS que, en general, involucran compromisos de la empresa asociados a la obligación de refacturar –reducciones tarifarias– a determinados usuarios atento a incumplimientos previos de la concesionaria.

“Hasta que se culminen las tareas previstas en el artículo 9º [de la Ley de Emergencia] *se deberá* acordar un mecanismo que contemple las alzas de precios o costos de la concesión” (cursivas propias). La propia Ley prohibía la actualización de precios por, entre otras razones, la “variación de costos”.

“... el Banco Central de la República Argentina *entregará* a Aguas Argentinas dólares contra pesos con la tasa de cambio un dólar igual a un peso, para asegurar en los plazos previstos el servicio de las deudas de corto y largo plazo que se pactaron con Bancos Nacionales e Internacionales, así como con Organismos de carácter Multilateral” (cursivas propias). Para esa fecha la deuda externa de la empresa ascendía a más de 650 millones de dólares, y la “exigencia” supone una suerte de “seguro de cambio” retroactivo.

“La Secretaría de Industria y Comercio, el Banco Central de la República Argentina y todo organismo público que deba intervenir en la importación de: bauxita, hidróxido de aluminio, ácido sulfúrico, azufre, medidores; ...*deberá* dar prioridad a su trámite y aprobación para su más rápida adquisición al tipo de cambio un dólar igual a un peso” (cursivas propias). En este caso se trataba de un exclusivo “seguro de cambio” para sus importaciones, mayoritariamente intracorporativas.

Si bien suele ser práctica común en toda negociación que las partes intervinientes adopten posiciones extremas en el inicio de las mismas, el contenido de la nota elevada al PEN por parte de la concesionaria y, fundamentalmente, el tono imperativo y autoritario de la misma parecen exceder holgadamente la simple caracterización de improcedente.

En contraposición el gobierno de Eduardo Duhalde contaba con suficientes elementos (sustentados en la propia normativa legal) como para encauzar la renegociación en función de los intereses de los usuarios y consumidores y de la sociedad en su conjunto.

Basta mencionar algunos de ellos:

- La ilegalidad de las indexaciones tarifarias (según variaciones en los índices de precios de EE.UU. o por la tasa LIBOR) aplicadas durante los años precedentes, en tanto se trató de una maniobra elusoria de la Ley de Convertibilidad, tal como lo reconocen diversos fallos judiciales, el Dictamen N° 153/00 de la Procuración del Tesoro de la Nación y, fundamentalmente, el artículo cuarto de la Ley N° 25.561.

- Una proporción significativa del abultado endeudamiento externo de las privatizadas –en muchos casos, asumido con firmas vinculadas o controlantes– no se canalizó hacia la inversión en la actividad privatizada o concesionada, sino que se destinó a su valorización en el mercado financiero local o a la adquisición de empresas que operaban en los mercados ampliados del sector específico de actividad de la firma (privatizada) deudora.

- Una parte importante de las compras en el exterior de insumos y/o maquinarias y equipos de las privatizadas se vinculó con transacciones con empresas relacionadas societariamente, inobservando lo dispuesto por las leyes de Compra Argentino y de Contrate Nacional, y a favor de abultados sobreprecios.

- Buena parte de las privatizadas no transfirió a las tarifas diversas reducciones impositivas (impuesto sobre los ingresos brutos y a los sellos, en diversas jurisdicciones provinciales, cargas patronales, etc.), un “sacrificio fiscal” del Estado que terminó por engrosar sus muy elevadas tasas de rentabilidad.

- El generalizado incumplimiento de las metas de inversión y de expansión de los servicios que, en ciertos casos, constituían

razón suficiente como para la rescisión de los contratos originales (caso paradigmático: Aguas Argentinas).

- El papel decisivo que tuvo el comportamiento de las tarifas de los servicios públicos privatizados en la pérdida de competitividad de la economía y en el regresivo patrón de distribución del ingreso.

- La política cambiaria (cuya modificación significó, a juicio de las empresas privatizadas, una alteración en las reglas de juego que, por ende, debería ser resarcida por el Estado) es un resorte más de las políticas públicas, en general, y de las macroeconómicas, en particular; por lo que en calidad de tal es un componente clave de principios ineludibles de soberanía nacional.

- En estrecha relación con lo anterior, toda alteración en las condiciones de contexto en las que se desenvolvían las privatizadas es parte constitutiva del riesgo empresarial, por lo que debería ser asumida por quienes realizaron la correspondiente inversión de riesgo (referencia incluida, paradójicamente, en casi todos los contratos de transferencia).

- Atento a lo dispuesto por la propia Ley de Emergencia en cuanto al impacto de las tarifas sobre la distribución del ingreso, resultaría ilegal cualquier aumento, sin que antes se recompusiera el salario real de los trabajadores.

Así, entonces, el gobierno de Duhalde contaba con una serie de instrumentos que podría haber utilizado a favor de la ciudadanía en la instancia renegociadora, con la finalidad de revertir los privilegios gozados por las prestatarias privadas de servicios públicos durante la vigencia de la convertibilidad.

Sin embargo la celeridad y la eficacia del poder de presión de las empresas (cortes “imprevistos” en la prestación de los servicios, robos “extraños” de sus instalaciones, etc.), aunadas a las de las autoridades gubernamentales de los países de origen de muchas de ellas y de los propios organismos multila-

terales de crédito, coadyuvaron a erosionar el escaso poder –cuando no la convicción real– de renegociación del gobierno de transición argentino.

De allí que terminaron por perfilarse dos estrategias. La de las empresas, que a favor de su considerable poder de *lobbying* y bajo la amenaza de abandonar el país, de declararse en *default* o en convocatoria de acreedores (en muchos casos, concretada), de recurrir a tribunales internacionales en el marco de los Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras firmados por Argentina, de reducir sus inversiones y/o de despedir personal en forma masiva, comenzaron a reclamar un conjunto de medidas tendientes a preservar sus privilegios.

Y la del gobierno, cuyo ímpetu inicial, plasmado en buena parte de la Ley de Emergencia, tendió a verse reducido o acotado a lograr el menor incremento tarifario posible, a realizar algunas significativas concesiones en determinados servicios, y a postergar todo el tiempo que resultara factible una decisión con respecto al proceso de renegociación, de forma tal que buena parte del mismo tuviera que ser encarado –revisado y/o concluido– por el gobierno que asumiría en mayo de 2003.

En ese sentido, la estrategia gubernamental podría caracterizarse, atento a sus resultados, como *dual y dilatoria*, no ajena al impacto de las tarifas de los distintos servicios públicos sobre el consumo de los diversos sectores sociales (o, en otros términos, sobre la sensibilidad de la opinión pública). Esto refleja cierto aprendizaje de nuestra clase política acerca de las implicancias de los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre de 2001.

Por un lado, la de aquellas actividades en las cuales el gobierno implementó un conjunto de medidas fuertemente cuestionables en cuanto a procedimientos y sustentabilidad legal, pero que resultaron plenamente funcionales al proceso de acumulación y

reproducción del capital de las compañías prestatarias: vías fluviales por peaje (dolarización de las tarifas internacionales de peaje e, incluso, del subsidio público), servicios aeroportuarios (dolarización de las tasas aeroportuarias internacionales), correo postal (permisividad ante los muy considerables incrementos en todos los servicios no regulados –la gran mayoría–), terminales del puerto de Buenos Aires (dolarización de tarifas, tasas y servicios), puente Rosario-Victoria (asistencia financiera para concluir la obra). Se trató, en todos los casos, de renegociaciones –omisiones, en el caso del correo postal– realizadas sin intervención de la Comisión de Renegociación de los Contratos que fuera creada por la Ley de Emergencia.

Por otro, en aquellas actividades en las que la problemática tarifaria asume una muy superior sensibilidad social, se trató de dilatar todo lo posible la renegociación integral de los contratos, quedando como una pesada herencia para la futura gestión gubernamental: aguas y saneamiento, corredores viales nacionales, red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires, transporte ferroviario, servicio básico telefónico, y transporte y distribución de gas natural y energía eléctrica.

En el primer caso se conjugaban dos aspectos fundamentales. Por una parte, la presencia decisiva en los respectivos consorcios propietarios de algunos de los principales conglomerados empresarios locales (como es el caso de Eurnekian en Aeropuertos Argentina 2000, de Macri en Correo Argentino, de Techint en la construcción del puente Rosario-Victoria). Por otra, el no muy significativo impacto *directo* sobre los ingresos del conjunto de la sociedad, en general, y sobre los sectores de menores recursos, en particular.

En el segundo caso queda integrada la mayor parte de los servicios públicos que, de haberse autorizado incrementos tarifarios de significación y, más aun, de contemplarse los requeri-



mientos originales de las empresas, se hubiera generado una conflictividad social de difícil resolución para un gobierno débil y de transición.

Es más, la sanción de los Decretos (Nº 2.437/02 y 146/03, a fines de 2002 y principios de 2003, respectivamente) que aprobaron sendos aumentos en las tarifas de energía eléctrica y de gas natural por redes se pareció más a un intento de la gestión Duhalde por demostrar buena voluntad frente a las empresas prestatarias de ambos servicios y al FMI que a una decisión firme que contara con sólidos sustentos jurídicos como para que no pudiera ser cuestionada en el plano legal, como efectivamente sucedió.

No resulta casual, en tal sentido, que el propio ministro Roberto Lavagna les haya reclamado a las empresas prestatarias que apelaran tales fallos y “sumaran presión” con la finalidad de que el Poder Judicial habilitara tales incrementos tarifarios (*Clarín*, 23/03/03 y *La Nación*, 3/04/03).

En síntesis: en el marco de un amenguado –respecto a fines de 2001 y principios de 2002– pero igualmente importante grado de movilización social, la *peculiar* estrategia renegociadora que desplegó el gobierno de Duhalde reconoce dos distintos senderos. Mientras que en varios sectores se mantuvo la dolarización de una proporción muy sustantiva de los ingresos empresarios y/o se pesificó buena parte de los egresos y de ciertas obligaciones contractuales y/o se otorgaron cuantiosos subsidios estatales, en otros –los más “sensibles” socialmente, dado su impacto *directo* sobre los ingresos de la población– no se encaró una revisión integral de los contratos, que en los hechos quedó focalizada en la cuestión tarifaria, y se dilató –y transfirió al futuro gobierno– la renegociación, sin prácticamente poder implementar incremento tarifario alguno.

## 5. EXIGENCIAS DEL FMI

Esos muy débiles –ante la falta de sustento legal alguno– intentos de satisfacer las desmedidas demandas tarifarias de las empresas privatizadas procuraban, también, demostrar la buena voluntad oficial –o la subordinación– ante las recomendaciones o condicionantes impuestos, crecientemente, por los organismos multilaterales de crédito, en especial el FMI.

Prueba de ello fue la sanción, hacia fines de enero de 2003, del Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 120 por el que se autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional a “establecer, en forma tran-

sitoria, y hasta tanto concluya el proceso de renegociación de los contratos revisiones, ajustes o adecuaciones tarifarias”. Las mismas se iniciaron antes de concluir dicho mes, al disponerse (también por decreto) aumentos de las tarifas de electricidad y gas natural.

Si bien, como era de esperar, tal intento fue frenado por la justicia, no parece casual que el Decreto N° 120/03 fuera publicado en el Boletín Oficial *el mismo día* en el que Duhalde viajaba al Foro Económico Mundial de Davos, donde seguramente la situación por la que atravesaban las empresas privatizadas iba a concitar la atención de la comunidad financiera internacional, muy particularmente de los organismos multilaterales de crédito.

Así fue. Y las ilegales disposiciones de dicho decreto de poco sirvieron. En dicho Foro, la primera subdirectora gerente del FMI, Anne Krueger, le “sugirió” al presidente Duhalde la rápida aprobación de un incremento tarifario generalizado del orden del 50 por ciento (*Ámbito Financiero, Clarín, La Nación y Página/12*, 26 y 27 de enero de 2003).

En ese contexto por demás hostil, Duhalde se comprometió a impulsar una suba inmediata inferior al 10 por ciento, y otra de magnitudes similares en los meses subsiguientes. Esta promesa estuvo directamente vinculada con uno de los condicionantes más importantes que, en particular, el FMI le había impuesto al gobierno de Duhalde para “liberar” fondos destinados al país. Fue, en rigor, para realizar un mero asiento contable tendiente a que Argentina no se declarara en *default* con los organismos multilaterales de crédito, tal como lo había hecho con sus acreedores privados.

También en ese último marco se inscribe parte del contenido del Memorándum de Políticas Económicas del Gobierno Argentino para el Programa de Transición en el año 2003, elevado al FMI. En el mismo se señalaba: “Hemos solicitado la asistencia

del FMI/Banco Mundial para revisar la situación financiera de las empresas de servicios públicos privatizadas y para ayudar a desarrollar un nuevo marco regulatorio que podría reemplazar los controles de precios y tarifas actuales y facilitaría la *reestructuración de las deudas por parte de las empresas prestadoras*” (cursivas propias).

De todas maneras, las “recomendaciones” del FMI no eran una novedad. Ya durante 2002 había exigido un aumento fijo para el conjunto de los servicios públicos del 30 por ciento, al tiempo que el ministro Lavagna afirmaba que “el ajuste en las tarifas no superará el 10 por ciento, por más que el tema se trate de *una de las imposiciones del FMI* en las negociaciones con el gobierno” (cursivas propias, ediciones del diario *La Nación* del 18/11/02 y 24/11/02). Ello se vio plasmado en la respuesta oficial (octubre de 2002) al borrador de la carta de intención con el FMI, en la que se rechazó el “pedido” de incrementar las tarifas en un 20/30 por ciento.

Es más, a mediados de 2002 el gobierno nacional presionó a buena parte de las empresas privatizadas para solicitarles (a cambio de la continuidad y aceleración del proceso de renegociación de los contratos) que intercedieran sobre los gobiernos de sus respectivos países de origen (mayoritariamente europeos) para contar con su apoyo en la negociación con el FMI. (*Página/12*, 23/06/02)

El efecto *boomerang* no se hizo esperar y muy poco tiempo después el citado organismo incorporó una nueva recomendación de política para Argentina: el incremento generalizado en las tarifas de los servicios públicos.

Esa persistente y sistemática presión del FMI se acentuó, incluso, durante la actual gestión de gobierno, favorecida por el débil y conflictivo escenario internacional que devino desde la declaración del *default*, el demorado acuerdo con la institución

(y también con el Banco Mundial), y la cuestionada renegociación con los tenedores de títulos de la deuda pública.

En efecto, en junio de 2003, pocos días antes de la visita del por entonces Director Gerente del FMI, Horst Köhler, tendiente a establecer las bases de un posible acuerdo de largo plazo, se difundió (a pesar de la tradicional reserva que suele acompañar tales negociaciones) un documento elaborado por el FMI, que se ve resumido en la sección “nueve mensajes clave” o, en otros términos, las principales exigencias de dicho organismo.

En el mismo se señalaba que “la conversión de tarifas de dólares estadounidenses a pesos y el congelamiento de las tarifas... han disminuido en gran medida las utilidades de las empresas del sector” (no se incluía referencia alguna a, por un lado, el hecho de que en ningún caso los pliegos de bases y condiciones y/o los marcos regulatorios originales contemplaban la dolarización de las tarifas ni, por otro, que sus ajustes periódicos según la inflación estadounidense eran ilegales, de acuerdo a las taxativas disposiciones de la Ley de Convertibilidad).

También se resaltaba que las prestatarias de servicios públicos privatizados “tuvieron dificultades en mayor o menor medida que otras empresas”. Sin duda, mucho menores que las padecidas por la mayoría de las firmas locales –tal vez más o menos iguales que las de aquellas fuertemente endeudadas en el exterior; y, posiblemente, sólo superiores a aquellas con un sólido y significativo perfil exportador– pero, naturalmente, insignificantes si se las compara con las de los asalariados y de gran parte de la ciudadanía.

Asimismo se destacaba que “se han logrado pocos avances en la renegociación de las concesiones de servicios públicos y cuadros tarifarios”, lo que pondría en riesgo la posibilidad de “mantener la calidad de los servicios y el futuro del clima de inversiones”. De allí la sugerencia central del FMI: “las empresas

de servicios públicos necesitan un nuevo marco (tarifario) para su actividad”.

Antes de considerar la plena articulación entre las recomendaciones de política del FMI y los intereses de ciertos países que tienen una presencia privilegiada en dicho organismo –en realidad, gobiernos de los países centrales que operan como simples mediadores o *lobbyistas* de sus empresas prestadoras de servicios públicos en Argentina–, así como la total inconsistencia entre tales “sugerencias” y los fines estatutarios que supuestamente deberían guiar las acciones del FMI, cabe una breve digresión en torno a la exigencia de un aumento tarifario fijo y común para la totalidad de las privatizadas.

Si con ello se pretendiera compensarlas por la desdolarización y desindexación de las tarifas y/o por el impacto de la maxidevaluación sobre sus costos, es indudable que la medida dista mucho de, al menos, contar con cierta coherencia técnica. La misma resultaría más que aconsejable si proviene de un organismo como el FMI, salvo que se trate de una falaz e interesada gestión en resguardo de los históricos privilegios de las privatizadas.

Las heterogeneidades de los distintos servicios públicos obligarían a contemplar una multiplicidad de factores si se buscara “mantener la calidad de los servicios y el futuro del clima de inversiones” en el país. En ese sentido cabe considerar lo siguiente:

- No en todos los casos las tarifas estaban dolarizadas (las concesiones de rutas nacionales, el servicio de agua y saneamiento, los ferrocarriles, etc.).
- El componente importado en sus respectivas estructuras de costos difiere sustancialmente.
- La generalizada recurrencia al financiamiento de terceros no siempre devino en endeudamiento en el exterior (entre los 50 mayores deudores privados que, a comienzos de 2002, vieron

*licuados* sus pasivos con el sistema financiero local a partir de la pesificación de sus deudas quedaron incluidas 25 empresas privatizadas; para tres de las firmas concesionarias de la red de accesos a Buenos Aires, la diferencia positiva por la pesificación de sus pasivos representó entre cuatro y quince veces sus ingresos anuales por la percepción de las tarifas de peaje).

· Si bien sus tasas de rentabilidad fueron por demás considerables –durante la convertibilidad– las diferencias en su interior son también muy significativas (por ejemplo, dentro de las energéticas, las de las gasíferas prácticamente triplicaron, en promedio, a las de las eléctricas).

Sin embargo, a juicio del FMI, una “resolución satisfactoria”, al tiempo que se acelerasen los tiempos de la renegociación de los contratos, sería la de un incremento generalizado de las tarifas.

En realidad, todo indica que la fuerte y sistemática presión de dicho organismo respecto a ese aumento fijo y común tiende a establecer un piso y, fundamentalmente, derechos adquiridos para todas las prestatarias de los servicios públicos privatizados, al margen de lo que pudiera resultar –aun en el estricto plano tarifario– de un proceso de renegociación que contemplara, por ejemplo, la pregonada justicia y razonabilidad de las tarifas y de los beneficios empresarios, tal como lo estableció la propia ley madre de las privatizaciones argentinas, la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado.

Al margen de estas inconsistencias técnicas que suponen, en última instancia, la plena funcionalidad de las recomendaciones del FMI con los intereses de los países centrales y los de sus empresas que operan en el exterior, resulta insoslayable referirse brevemente a las formas bajo las cuales se adoptan tales decisiones y, esencialmente, a su incongruencia respecto a los fines estatutarios de dicho organismo.

El FMI tiene como actual Director General a Rodrigo de Rato y Figaredo, español, al igual que buena parte de las empresas que se hicieron cargo de los ex-activos públicos en Argentina como, entre otras, Repsol, Telefónica, Aerolíneas Argentinas, ENDESA –controlante de, por ejemplo, Edesur y de las centrales Costanera, Puerto y Termoeléctrica Buenos Aires, la Hidroeléctrica El Chocón–, Gas Natural SDG –controladora de Gas Natural BAN– y Dycasa, con participaciones diversas en concesiones viales.

Si bien las resoluciones del Directorio Ejecutivo del FMI (conformado por 24 miembros) suelen ser consensuadas, el sistema decisorio es por voto calificado, en función de los aportes de capital de cada uno de los 184 países miembros. Aunque rara vez se llega a tal votación, las cuotas respectivas, asociadas a la magnitud de las economías de los respectivos países, asumen un papel decisivo en la configuración de los consiguientes consensos. En otras palabras: existe una sobre-representación de los países más poderosos del mundo, seguramente, acorde a su respectivo poder imperial.

Así, por ejemplo, el mayor aporte al FMI (17,5 por ciento) proviene de Estados Unidos, país de origen de, entre otras, CMS Gas Transmission Company –con importantes tenencias accionarias en la Transportadora de Gas del Norte–; Enron Corp –accionista en la Transportadora de Gas del Sur–; The AES Corporation –entre las principales empresas que controla figuran Edelap, las distribuidoras (eléctricas) Norte y Sur de la Provincia de Buenos Aires, las centrales hidroeléctricas Alicurá, San Juan y Río Juramento, la Central San Nicolás y Dique, AES Paraná, AES Caracoles–; LG&E International Inc. –controlante de las distribuidoras de Gas Cuyana y del Centro–; todas ellas demandantes contra Argentina en el Centro Internacional sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (CIADI).

Otra nación que en relación con su respectivo aporte adquiere un papel preponderante en la toma de decisiones del FMI es, por

ejemplo, Francia (5,0 por ciento), país de origen de, entre otros, el grupo Suez –controlante de Aguas Argentinas, Aguas Provinciales de Santa Fe, Aguas Cordobesas–; Electricité de France –participa en la propiedad de Edenor, de las centrales hidroeléctricas Los Nihules y Diamante, y de la transportadora eléctrica Distrocuyo– y Total Austral; en todos los casos, demandantes en el CIA-DI contra el Estado nacional.

El Reino Unido detenta otro 5 por ciento de los aportes de capital al organismo, siendo el país de origen de, por ejemplo, British Gas –controlante de Metrogas– y de British Petroleum.

Por su parte, Italia (3,3 por ciento) también ostenta una importante presencia empresaria en el ámbito de las privatizaciones locales a través de Telecom y Camuzzi –entre sus inversiones más relevantes en el país figuran su control sobre las distribuidoras de Gas Pampeana y del Sur, una importante participación en la transportadora eléctrica patagónica y en EDEA–. En el caso de Canadá (3,0 por ciento), la empresa Novacorp International participa en el capital social de la Transportadora de Gas del Norte.

La articulación de intereses entre los respectivos gobiernos nacionales (y sus representantes en el FMI) y las empresas radicadas en el país, al amparo del programa de privatizaciones, eximen de todo comentario. Para los países centrales el resguardo de sus firmas radicadas en el exterior asume, desde siempre, el carácter de política de Estado.

## TODO POR EL AUMENTO

“Por parte del FMI, el director de relaciones externas del Fondo, Thomas Dawson, aseveró que: “la cuestión de las tarifas de los servicios públicos para sostener a las empresas cuyo aumento reclaman

los países europeos, no es inusual en los programas del Fondo... es algo que tiene que ser enfocado para ir adelante (*Clarín*, 6/12/02). “También trascendió que Horst Köhler, titular del FMI, se quejaba porque Argentina no había aumentado las tarifas de los servicios públicos” (*Clarín*, 5/12/02).

“La actividad del FMI debe limitarse al cumplimiento de los fines establecidos en su Convenio Constitutivo (...) el pedido de aumento de tarifas que perciben empresas privadas, se aleja notoriamente de estos fines y parece responder, meramente, a la protección de los intereses privados (...). No puede pensarse en ninguna relación entre el aumento de las tarifas y las metas del organismo internacional (...) es evidente que existe una extralimitación de las facultades del FMI al exigir condicionamientos a nuestro país que se encuentran alejados de los fines fijados en su Convenio Constitutivo”.

“Las autoridades del FMI que pretenden este aumento de tarifas representan a varios de los países que tienen intereses económicos concretos en el desempeño de las empresas privatizadas argentinas (...) los funcionarios del FMI no estarían siendo imparciales en su proceder ya que estarían actuando en defensa de los intereses de sus países y no en procura de los intereses del FMI. De esta manera, estaríamos ante un supuesto conflicto de intereses y, según las normas estatutarias y las previstas en los Códigos de Conducta, la exigencia al gobierno argentino... sería ilegítima. Cuando existe presión por parte de las autoridades del FMI para introducir medidas a favor de los intereses de sus países de origen... se verifica la falta de imparcialidad y de conflictos de interés a los que alude el Convenio Constitutivo”. (1)

(1) Extractado de la presentación realizada por el CELS y otros, ante la Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, enero de 2003.

El escenario no deja de ser muy poco propicio para que Argentina pueda enfrentar las desmedidas y arbitrarias sugerencias de política del FMI. Más aun cuando las mismas en nada conciden con los fines para los que fue creado dicho organismo en 1945.

Al respecto el propio FMI señala en sus bases que se trata de “la institución central del sistema monetario internacional, es decir, el sistema de pagos internacionales y tipos de cambio de las monedas nacionales que permite la actividad económica entre los países. Sus fines son evitar las crisis en el sistema, alentando a los países a adoptar medidas de política económica bien fundadas; como su nombre lo indica es también un fondo al que los países miembros que necesiten financiamiento temporal pueden recurrir para superar los problemas de balanza de pagos.

Los fines del FMI, según su Convenio Constitutivo, incluyen el fomento de la expansión y el crecimiento del comercio mundial, la estabilidad de los tipos de cambio, la evitación de devaluaciones cambiarias competitivas y la corrección ordenada de los problemas de balanza de pagos de un país” (“Qué es el Fondo Monetario Internacional”, FMI, Washington, 2004).

Cabe preguntarse por qué dicho organismo presiona sostenida y crecientemente por aumentos tarifarios de los servicios públicos que, en todo caso, sólo significarían engrosar los ingresos –y las rentabilidades– de las prestatarias, en detrimento de los alicaídos recursos de la mayor parte de la población argentina; y lo hace sin que ello se corresponda con ninguno de los fines para los que fuera creado y, mucho menos, con los pregonados “equilibrios macroeconómicos”. La respuesta es obvia y remite, naturalmente, a la caracterización del papel que desempeña el citado organismo como guardián acérrimo del poder imperial y del despliegue de sus consiguientes prácticas en el escenario internacional.

No son muchas las oportunidades –a escala mundial– en que tan palmariamente queda demostrado dicho papel, dado que

los tradicionales condicionantes que el FMI suele imponer a quienes solicitan su asistencia casi siempre logran recurrir a alguna mediatización –muchas veces más que forzada– que remita a los fines para los que el mismo fue creado. Sin embargo, en el caso de sus recurrentes reclamos a favor de las privatizadas resulta imposible encontrar esos senderos conducentes...

## 6. INVERSIÓN DE RIESGO

Desde la sanción de la Ley de Emergencia Económica, se asiste en materia tarifaria a una amplia y por demás heterogénea situación entre las distintas áreas o sectores que fueron objeto de diversas formas de privatización. Así se conjugan casos como los siguientes:

- Las concesionarias viales de la red de accesos a Buenos Aires, la telefonía básica o el servicio de agua potable y saneamiento donde el congelamiento tarifario persiste –prácticamente– al cabo de más de tres años.

- La hidrovía Santa Fe-Buenos Aires, las terminales portuarias o el servicio aeroportuario en los que se dolarizó buena parte –o la casi totalidad– de los ingresos de los concesionarios.

- Los sectores gasíferos y eléctricos a los que, en los últimos tiempos, se les han autorizado aumentos para determinadas categorías de usuarios; las productoras y transportistas de hidrocarburos que también se han visto beneficiadas por el incremento de sus precios y la libre fijación de los valores unitarios de exportación.

- Los servicios ferroviarios, donde el incremento de los subsidios o la suspensión del pago de los cánones operan, prácticamente, desde el punto de vista económico, como un alza de las tarifas.

En suma, un escenario sumamente heteromorfo para las distintas empresas privatizadas que reafirma la arbitrariedad e incoherencia de la tradicional presión del FMI en torno a un aumento fijo y uniforme de las tarifas.

De todas maneras el análisis de la evolución y composición de los estados contables de tales firmas durante la post-convertibilidad revela que sus resultados –superavitarios o deficitarios– están mucho más influenciados por el grado de endeudamiento externo previo al abandono del régimen convertible que por la evolución de las respectivas tarifas.

En ese marco, aun con el congelamiento de estas últimas, los resultados operativos de la mayor parte de las firmas continuaron siendo positivos, en particular una vez que se superó lo más álgido de la crisis socio-económica a mediados de 2002. Es más: algunas de ellas –con un relativamente escaso endeudamiento con el exterior y/o después de reestructurar sus deudas– han pasado a internalizar considerables márgenes de rentabilidad neta (es decir, después del pago de impuestos).

Así por ejemplo, durante el año 2002, sin modificación tarifaria alguna, la Transportadora de Gas del Sur generó beneficios

operativos por un monto superior a los 430 millones de pesos (claro que, con un déficit financiero superior a los 1.000 millones de la misma moneda); la Transportadora de Gas del Norte registró ganancias operativas por encima de los 170 millones de pesos (opacadas frente a pérdidas financieras superiores a los 350 millones de pesos); Telefónica internalizó ganancias de explotación por un monto superior a los 800 millones de pesos (y un resultado neto con pérdidas superiores a los 3.400 millones de la misma moneda); Telecom obtuvo rentabilidades operativas por más de 750 millones de pesos (pero con un deficitario posicionamiento financiero de más de 5.000 millones de pesos).

En un contexto signado por la inexistencia de ajustes tarifarios, retracción del consumo, inflación doméstica e impactos de la maxidevaluación sobre los insumos importados, tales rentabilidades operativas podrían resultar más que sorprendentes. Sin embargo ello no hace más que reflejar la magnitud de los privilegios gozados por las privatizadas durante la vigencia de la convertibilidad, a punto tal de permitirles sobrellevar exitosamente las importantes mutaciones operadas en su entorno macroeconómico.

Para más datos: en el primer semestre del último año, las empresas privatizadas que cotizan en Bolsa revelaron ganancias operativas que, en la generalidad de los casos, superan a las obtenidas en idéntico período del año anterior. Vale resaltar los siguientes casos:

- Telecom: las ganancias por la explotación del servicio se elevaron a 132 millones de pesos, en tanto que en el año anterior registraba un déficit de 7 millones de pesos.

- Telefónica: obtuvo una masa de rentabilidad operativa de casi 500 millones de pesos, cifra más del 20 por ciento superior a la del año precedente.



- Edenor y Edesur: tuvieron ganancias brutas de 23,3 y 11,6 millones de pesos, respectivamente.

- Las utilidades operativas de Gas Natural BAN, Metrogas y Camuzzi Gas Pampeana se elevaron a 25,2, 29,5 y 13,0 millones de pesos, respectivamente.

- Central Costanera incrementó sus ganancias de explotación de 70,0 a 94,3 millones de pesos; Transener obtuvo ganancias operativas de 15 millones de pesos; monto que para Inversora Eléctrica de Buenos Aires (EDEA) ascendió a 20 millones de la misma moneda.

- Las transportadoras de Gas del Sur y del Norte generaron utilidades por 222,0 y 76,7 millones de pesos, respectivamente (20 por ciento por arriba y casi 10 por ciento por debajo, respectivamente, de las obtenidas durante el primer semestre de 2003).

No obstante, mal que les pese a los funcionarios del FMI y a su preocupación por las “dificultades” por las que atraviesan las privatizadas, muchas de ellas han logrado reestructurar el pago de sus deudas y/u obtenido ciertas concesiones en materia de precios (como las productoras de hidrocarburos) y/o mejorado su “eficiencia microeconómica”, accediendo a niveles de rentabilidad (no sólo operativa) para nada despreciables.

Los balances correspondientes a 2003 dan cuenta de algunos de esos márgenes de utilidad neta sobre facturación. Valen los ejemplos siguientes:

- Los márgenes de Telefónica y Telecom fueron de 16,4 por ciento y 9,4 por ciento, respectivamente.

- Para Aguas Argentinas la utilidad neta se elevó a 24,9 por ciento.

- En el campo de las eléctricas algunas rentabilidades no dejan de ser significativas como en los casos de Edenor (22,3 por

ciento), Hidroeléctrica El Chocón (22,1 por ciento), Transener (21,6 por ciento) y Central Costanera (9,4 por ciento).

- Idénticas consideraciones caben para algunas gasíferas como la Transportadora de Gas del Sur (32,0 por ciento), Camuzzi (14,9 por ciento), Gas Natural BAN (15,8 por ciento), Distribuidora de Gas Cuyana (10,0 por ciento), Litoral Gas (6,5 por ciento).

- Pero son las hidrocarburíferas las que revelan tasas de beneficio por demás considerables. Son los casos, por ejemplo, de Total Austral (71,5 por ciento), Chevron San Jorge (36,3 por ciento), Repsol-YPF (21,9 por ciento), Pan American Energy (18,0 por ciento) y Tecpetrol (14,6 por ciento).

Se trata de niveles muy similares –o incluso, en algunos casos, superiores– a los internalizados durante la privilegiada década de la convertibilidad; claro que, maxidevaluación mediante, la masa de beneficios en *moneda fuerte* no se asemeja a la del decenio pasado.

Los ejemplos precedentes ilustran, sobradamente, que la elevada propensión a endeudarse en el exterior por parte de las privatizadas asume, como no podía ser de otra manera frente al abandono de la convertibilidad, un papel determinante en la *performance* económica de las mismas (esto tanto durante el *antes* como en el *después*).

En ese sentido cabe incorporar una digresión vinculada con el papel de los organismos multilaterales de crédito, muy particularmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se trata, sin duda, de dos instituciones que siempre acompañan y articulan sus estrategias y políticas con las del FMI.

Es más, en ambos casos, desempeñaron un papel sumamente activo en la formulación de “recomendaciones” acordes con los postulados del Consenso de Washington. Y prestaron asistencia técnica y financiera al sector público vinculada a la mejor forma

de encarar la “imprescindible” privatización de las empresas públicas (por caso, financiando los llamados retiros voluntarios que se pusieron en práctica, en especial, durante los propios procesos iniciales de transferencia de los activos estatales a manos privadas).

De todas formas su funcionalidad con el proceso de privatizaciones desarrollado en Argentina no se agotó en esos dos grandes campos de acción. También realizaron un sólido aporte a partir del otorgamiento de líneas de crédito (preferenciales en muchos casos) a una gran cantidad de empresas privatizadas, bajo condiciones incomparablemente más favorables a las que podrían acceder en otros circuitos financieros o en el mercado local.

A fines de los noventa, entre las principales acreencias del Banco Mundial con el sector privado en Argentina puede identificarse a un número muy importante de empresas privatizadas y de participaciones accionarias en algunos consorcios. Tal es el caso de, entre otras, Aguas Argentinas, Correo Argentino, Edenor, Ferroexpreso Pampeano, Nuevo Central Argentino, Pan American Energy LLC, Refinería San Lorenzo, Terminales Portuarias Argentinas, Transportadora de Gas del Norte, Yacylec.

Lo propio acontece con el BID en cuya cartera de créditos al sector privado en Argentina prevalecen, holgadamente, las empresas privatizadas. Entre otras, por un monto acumulado superior a los 500 millones de dólares, basta señalar a Edenor, Terminales Portuarias Argentinas, Aguas Provinciales de Santa Fe, Aguas Argentinas, AES Paraná, Transportadora de Gas del Sur, Correo Argentino, Puente Rosario-Victoria, Trenes de Buenos Aires.

En última instancia la política crediticia desplegada por ambos organismos resultó plenamente funcional a la estrategia de privilegiar el financiamiento externo por parte de las privatizadas. Sólo que en el caso de aquéllos la desatención del riesgo cambiario implícito resulta mucho más lógica; en tanto, en el último de los casos, una alteración de la paridad cambiaría no los afectaría

directamente dado que debería ser enfrentada y asumida por quienes asumieron esas deudas.

Es en este plano donde se han venido manifestando, tal vez, las mayores presiones sobre las autoridades nacionales por parte de la casi totalidad de las empresas prestatarias de servicios públicos fuertemente endeudadas con el exterior. En prácticamente todos los contratos de transferencia y/o en los pliegos de bases y condiciones y/o en los marcos regulatorios se hace reiterada alusión a la inversión de “riesgo” involucrada en la prestación de los respectivos servicios públicos o en la adquisición de las empresas públicas. Sin embargo, las condiciones de contexto operativo en el que se desempeñaron las mismas garantizaban muy elevadas tasas de retorno y un nulo riesgo empresarial, al menos en el marco de la convertibilidad fija entre el dólar y el peso que, en los hechos, operaba como un seguro de cambio.

En realidad, la subestimación del riesgo devaluatorio y/o el supuesto de que persistiría por siempre la tradicional complacencia oficial frente a sus desmedidas pretensiones, llevó a las empresas privatizadas a endeudarse en el exterior a niveles inadmisibles e, incluso, transgresores de la por demás escasa normativa sancionada al respecto en el ámbito de la regulación de los servicios privatizados.

De allí que, como lo demuestra la nota elevada al PEN por Aguas Argentinas, a los pocos días de la sanción de la Ley de Emergencia comenzó a desplegarse una súper-actividad por parte de las empresas privatizadas –y de algunos de sus adláteres locales en el plano ideológico– tendiente a acceder a un seguro de cambio y/o buscando que se les permita trasladar a las tarifas sus –ahora, en pesos– mucho mayores costos financieros. Ello implicaría la consiguiente transferencia plena al Estado (es decir, al conjunto de la sociedad argentina) en un caso, o a los usuarios en el otro, del riesgo cambiario que pretenden continuar desconociendo.

En ese sentido, cabe plantearse un interrogante aunque la respuesta sea más que obvia: ¿acaso a alguna empresa radicada en Estados Unidos, endeudada en euros, se le ocurriría plantear una demanda formal al gobierno de George W. Bush reclamándole algún tipo de resarcimiento compensatorio por el acentuado proceso de revalorización del euro frente al dólar?

### YO NO FUI...

En un documento del Banco Mundial, elaborado a partir de una misión que visitó el país entre noviembre de 1991 y octubre de 1992, el organismo le “recomendaba” al gobierno argentino lo siguiente: “Para hacer más atractiva la venta de empresas públicas, la reestructuración del programa gubernamental debe incluir: a) La absorción de la mano de obra excedente. b) La absorción de la totalidad de la deuda de las empresas y cualquier otro compromiso. c) La reducción de mano de obra se estima en 95.200 personas, representando una reducción de alrededor del 37 por ciento de los niveles de empleados a junio de 1991. d) Las privatizaciones deben usarse para pagar la deuda pública. e) Los precios y tarifas deben ser a precios internacionales, costos marginales, la indexación debe ajustarse con el índice de precios de USA”. (1)

(1) Banco Mundial, “Argentina. From insolvency to growth”, 1993.

Argentina fue, muy probablemente, el “mejor y más disciplinado alumno” internacional frente a tales recomendaciones, a punto tal de cumplimentarlas en exceso. Sin embargo, diez años después de impulsar, cofinanciar –junto con otras instituciones internacionales– e, incluso, participar en el capital –a través de la Corporación Financiera Internacional– de algunas de las empresas privatizadas (como Aguas Argentinas y el Correo Argentino), el Banco Mundial cambió radicalmente su discurso (aunque no su extrema presión sobre el gobierno nacional en favor de los intereses de las privatizadas).

A mediados de 2003, en un documento del Banco Mundial se remarca que: “Las tarifas no deberían ser establecidas... en moneda extranjera”. También se afirma que ante una devaluación ni el gobierno ni los usuarios de un país deben asumir el llamado riesgo cambiario: “El riesgo no debería ser traspasado al gobierno. Tampoco a los consumidores, que no ejercen ninguna influencia sobre el tipo de cambio, ni sobre la posibilidad de que los inversores recurran a mecanismos de financiamiento excesivamente expuestos al riesgo cambiario. Más aun, los consumidores carecen de resguardo natural contra el riesgo de fluctuación cambiaria, así como de alternativas realistas para cubrirse o diversificar el riesgo. Por cierto, dado que el tipo de cambio suele devaluarse en períodos de crisis macroeconómica, la capacidad de los consumidores para afrontar tarifas más elevadas tenderá a ser menor precisamente cuando el tipo de cambio se hubiere devaluado”. (2)

(2) Gray, P. e Irwin, T., “Allocating exchange rate risk in private infrastructure contracts”, Banco Mundial, junio de 2003.

En Argentina, el argumento central esgrimido por las empresas privatizadas en su intento de transferir sus mayores costos financieros al Estado y/o a los usuarios es de una debilidad manifiesta. A su juicio la maxidevaluación desencadenada a partir del abandono de la convertibilidad y la liberalización del mercado cambiario llevó a la ruptura unilateral de las reglas de juego, en tanto que con las nuevas tarifas pesificadas no podrían honrar su endeudamiento con el exterior.

Claro está que la alocada recurrencia al financiamiento externo no fue más que el resultado de decisiones microeconómicas que, en su momento, les permitieron contar con recursos relativamente muy baratos, en especial si se los confronta con los márgenes de rentabilidad a los que podían acceder sin arries-

gar capitales propios y con el costo del crédito en el mercado financiero doméstico. Por supuesto, la *licuación* de sus pasivos en dólares con la banca local nunca ha sido motivo de referencia o reflexión alguna.

## RIESGO Y EFICIENCIA

“Algunas empresas ante la falta de capital propio, de aporte de capital de los accionistas y frente a la necesidad de cumplir planes de inversión o requerimientos de capital de trabajo, recurrieron al endeudamiento externo. Fueron decisiones empresarias tomadas en el marco de la legislación entonces vigente y motivadas por las diferencias de tasas de interés o –en algunos casos– porque su propia casa matriz o sus vinculadas actuaban como entidades prestadoras o les eran ventajosos otros mercados de capitales. Quienes así se endeudaron tuvieron la opción de recurrir al mercado de capitales y al sistema financiero argentino. De haber obrado así, aun en el caso de deudas nominadas en moneda extranjera, tendrían en la actualidad una situación financiera totalmente bajo control. Así como los concesionarios *no trasladan a los usuarios los efectos de sus decisiones empresarias correctas, no pueden solicitar ahora el traslado de los efectos de sus decisiones empresarias equivocadas.*” (cursivas propias). (1)

(1) “Informe final de evaluación del proceso de renegociación de los contratos y el desempeño de la Comisión”, elevado por el Dr. A. Biagosch al ministro Roberto Lavagna el 29 de mayo de 2002.

Si bien la presión empresaria por transferir parte importante de sus deudas en el exterior o sus déficits financieros (ante la desconsideración previa del riesgo cambiario implícito en sus

estrategias microeconómicas) al Estado y/o a los usuarios ha tendido a morigerarse, el tema no está saldado ni resuelto. Más aun cuando se lo integra como parte constitutiva en muchas de las demandas planteadas en tribunales arbitrales internacionales contra Argentina.

De todas maneras, más allá de los matices que pueden encontrarse en cuanto a la intensidad de sus reclamos ante las autoridades nacionales, y del hecho de que algunas empresas privatizadas persisten en ello (como en la propuesta elevada por Aguas Argentinas en octubre de 2004, en el marco de la renegociación de su contrato de concesión), buena parte de las mismas ha debido encarar la refinanciación y/o la reestructuración de sus deudas en el exterior. En muchos casos lo hicieron con sus casas matrices y con los organismos multilaterales de crédito.

En ese marco, hacia fines del año pasado, coexistía una serie de ejemplos de acuerdos formalizados de refinanciación de sus respectivas deudas en el exterior (como, a título ilustrativo, los correspondientes a Telefónica, Repsol-YPF, Tecpetrol o Pecom Energía, ahora bajo control de la brasileña Petrobras), con la consiguiente revisión de plazos, tasas de interés y ciertas quitas menores; en otros, también, se ha acordado la reestructuración de tales deudas a cambio de, por ejemplo, participaciones accionarias en la firma deudora (por ejemplo, Autopistas del Sol); otras negociaciones de reestructuración se encontraban a punto de concluirse (Telecom, Transportadora de Gas del Sur); y, por último, en ciertos casos, presentaban importantes grados de avance en la negociación con los acreedores externos (entre otros, Metrogas, Transportadora de Gas del Norte, Edenor, Central Puerto, Piedra del Águila, Transener, Aguas Argentinas).

De todas formas la situación financiera de aquellas empresas privatizadas que abusaron de las ventajas coyunturales que les brindaba su relativamente fácil acceso a los circuitos financieros

internacionales (a bajos costos, sin necesidad de recurrir al aporte de recursos propios, en un escenario de altísimas tasas de retorno), se presenta por demás complicada para casi todas ellas.

De allí que, en muchos casos, las demandas interpuestas en *peculiares* tribunales arbitrales internacionales sean vistas como una posibilidad cierta de obtener resarcimientos que en poco se condicionarían con los resultados previsibles de estrategias empresarias en las que se conjugó el “casino” de Keynes, con la “sobornización” de Stiglitz y, fundamentalmente, con el desconocimiento de que la llamada inversión de riesgo es uno de los pilares del sistema capitalista.

## 7. LOS TBI Y EL CIADI

El lenguaje cotidiano de buena parte de los argentinos ha incorporado dos expresiones o siglas que, hasta no hace mucho, eran patrimonio casi exclusivo de juristas y analistas del derecho y la economía internacional: los TBI (Tratados Bilaterales de Promoción y Protección de las Inversiones Extranjeras) y el CIADI (Centro Internacional sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados).

En ambos casos –íntimamente asociados–, la experiencia local de los años noventa y la adscripción plena del menemismo

a las recomendaciones del Consenso de Washington derivaron en el total sometimiento frente a una de las expresiones más acabadas, en el plano del derecho público internacional, de las hegemónicas imperialistas en la actual fase capitalista.

Los costos económico-sociales de la ilustrativa experiencia de sumisión frente a todas las ráfagas del huracán neoliberal que arrasaron con amplias capas de la población –a escala internacional y, como una de sus expresiones extremas, en el ámbito local– encuentran, en este campo, a uno de sus innumerables y perniciosos legados para probablemente varias generaciones de argentinos.

Al respecto cabe hacer un poco de historia de la gestión Menem en su relación con los derechos de los inversionistas de capital extranjero (porque las obligaciones importaron mucho menos). Con la sanción –a poco de asumir, y prácticamente sin oposición parlamentaria alguna– de la Ley de Emergencia Económica (Nº 23.697) –junto a la Nº 23.696, de Reforma del Estado, pilares básicos del “*shock*” institucional impulsado por el riojano–, quedaron derogadas algunas disposiciones de la Ley de Inversiones Extranjeras Nº 21.382, que había sido promulgada en 1980 por la última dictadura militar.

Se trataba de la desregulación plena de las inversiones de capital extranjero en el país, las cuales, a partir de allí, no debían siquiera cumplir con ningún requisito previo en materia de autorización y/o registro. El Decreto Nº 1.853/93 (reglamentario de la Ley Nº 21.382) incorporó al plexo normativo tal principio (la inexistencia de aprobación previa), al tiempo que resaltó que “los inversores extranjeros que inviertan en el país... tendrán los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes acuerdan a los inversores nacionales”.

En otras palabras: la liberalización de todo tipo de registro previo para los inversores extranjeros, y la igualdad *teórica* de derechos respecto a sus similares de capital nacional; son princi-

pios plenamente consustanciados con las presiones del Banco Mundial en la materia (“*Guidelines on the treatment of foreign direct investment*”, 7 ICSID *Foreign Direct Investment*, LJ 295-306, Washington, 1992).

Sin embargo, en la práctica, como se analizará más adelante, ello derivó en manifiestas asimetrías en tanto sólo los inversores extranjeros pueden (TBI mediante) recurrir a tribunales internacionales para la resolución de controversias o disputas con el Estado Nacional (derecho al que obviamente no tienen acceso los inversionistas de capital doméstico). Ello contrasta con, por ejemplo, lo dispuesto en Estados Unidos, donde la *Trade Act of 2002* dispone la supremacía de la ley interna en todo lo relativo a inversiones extranjeras y, a la vez, garantiza que los inversionistas foráneos no tendrán mayores derechos que los que gozan o les corresponden a los inversores nacionales.

En Francia, por caso, todo inversor extranjero (no comunitario) debe cumplir con una serie de exigencias en cuanto a su registro y autorización por parte de las autoridades nacionales. En otros términos, haz lo que yo digo pero no lo que yo hago...

¿Qué son los TBI? Se trata de un acuerdo entre Estados, sujeta al derecho público internacional, por el que los inversores de cualquiera de los países signatarios pueden recurrir a tribunales internacionales para la resolución de diferendos o controversias con el Estado receptor de sus capitales. En suma: la equiparación jurídica entre un inversor privado y un país soberano.

En otras palabras se busca la sustitución de las viejas invasiones imperialistas en defensa de los intereses de sus empresas por un instrumento que, en principio, resultaría mucho menos cruento aunque de resultados potencialmente equiparables.

A través de los TBI el inversor extranjero adquiere –indirectamente y sólo por ser originario de uno de los países signatarios– similar *status* jurídico que el Estado del país receptor pudiendo,

en tal sentido, demandarlo en tribunales arbitrales internacionales.

La consiguiente cesión de competencia y jurisdicción nacional conlleva la legitimación de un agente privado (el inversionista extranjero) como sujeto del derecho público internacional; en otros términos, se lo sustrae de la incumbencia de la jurisprudencia y los tribunales del país receptor.

La génesis de este tipo de acuerdos bilaterales entre Estados –que involucran la protección y promoción de inversiones de actores privados– se remonta a los tratados suscriptos durante la segunda posguerra y hasta fines de los sesenta, por Estados Unidos y, en menor grado, por Japón y algunos países europeos.

De todas maneras es a partir de este último decenio cuando esos protocolos comienzan a adoptar formas mucho más asimilables a las que caracterizan a los actuales estándares de los TBI. Y es durante los años noventa cuando se difunde aceleradamente la firma de tales acuerdos; fenómeno, este último, no ajeno a la hegemonía del neoliberalismo y a la activa política desplegada por el Banco Mundial en la materia.

En general, más allá de ciertos matices, el contenido de los TBI no difiere mayormente, reconociendo determinados denominadores comunes como, entre otros, los que se desprenden de las cláusulas siguientes:

- El tratamiento justo y equitativo a los inversores extranjeros.
  - El trato no discriminatorio, en tanto no pueden sancionarse medidas que intencionalmente causen daño a los mismos.
  - Un tratamiento no menos favorable que el correspondiente a sus similares de capital nacional, pero satisfaciendo los llamados estándares internacionales.
  - Idéntico trato al acordado con la Nación más favorecida.
- De esta última cláusula se desprende que si un país decide otorgarles ciertos privilegios o concesiones a inversores de determi-

nado origen, los mismos se hacen extensivos al conjunto de las inversiones provenientes de países con los que se hubiere firmado un TBI. Ello supone, en realidad, una suerte de TBI adicional, o virtual, en el que quedarían incluidas todas aquellas cláusulas más favorables a los inversionistas foráneos.

· Ante una modificación de determinada norma, al inversor extranjero que pudiera considerarla como desfavorable para sus intereses le cabe la aplicación de la legislación vigente al momento de la firma de los respectivos contratos o tratados.

· La libre disponibilidad y transferencia de divisas (utilidades, servicios, gerenciamiento, repatriación de capitales, etc.).

· La presencia de compensaciones específicas por los más variados motivos: casos de expropiación o nacionalización hasta desórdenes internos que pudieran afectar a los inversionistas de alguna manera.

· La inaplicabilidad de restricciones al desempeño que pudieran estar asociadas a, por ejemplo, requerimientos de producción, de exportación, de asociación con inversores locales, de adquisición de insumos locales, etc. Eso aun cuando los mismos estuvieran contemplados por la legislación nacional (tal sería el caso de, por ejemplo, las leyes de Comercio Argentino y Contrato Nacional).

· La posibilidad de recurrir a tribunales arbitrales internacionales, con igual *status* jurídico que el del Estado receptor de las inversiones foráneas.

En síntesis, la *supuesta* igualdad de derechos entre inversores extranjeros y nacionales deviene en un doble privilegio a favor de los primeros: la posibilidad de incumplir las normas legales vigentes en el país de radicación y la de dirimir controversias en tribunales internacionales (que, en algunos casos, por su pertenencia institucional –léase CIADI, dependiente del Banco Mundial–,

pueden plantear ciertas dudas sobre su *ecuanimidad*, así como sobre la *justicia y legitimidad* de sus laudos arbitrales).

En los noventa Argentina fue pionera y líder en cuanto a la suscripción de tales acuerdos. Al respecto, acorde con las recomendaciones del neoconservadurismo, del *establishment* financiero internacional y de los neoliberales autóctonos, la proliferación de tratados bilaterales de protección y promoción de la inversión directa extranjera emerge como uno más de los tantos rasgos distintivos de esos nefastos años.

Durante la gestión Menem fueron celebrados al menos 56 TBI, de los que 47 fueron aprobados por ley nacional en el período 1992-diciembre 1999. Los nueve restantes fueron ratificados por ley nacional, al igual que otros dos firmados durante la gestión de la Alianza, durante el presente siglo. En suma, hasta diciembre de 2004, han sido ratificados por ley nacional un total de 58 TBI; seguramente un récord para un país receptor de inversiones directas del exterior.

#### MAPAMUNDI DE LOS TBI

Argentina ratificó por Ley de la Nación los TBI firmados con:

Alemania, Argelia, Armenia, Australia, Austria, Bélgica-Luxemburgo, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Corea, Costa Rica, Croacia, Cuba, Chile, China, Dinamarca, Ecuador, EE.UU., Egipto, El Salvador, España, Federación de Rusia, Filipinas, Finlandia, Francia, Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Guatemala, Hungría, India, Indonesia, Israel, Italia, Jamaica, Lituania, Malasia, Marruecos, MERCOSUR, México, Nicaragua, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, República Helénica, República Checa, Rumania, Senegal, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Túnez, Turquía, Ucrania, Venezuela y Vietnam...

En contraposición, Brasil –fuerte receptor de inversiones extranjeras– firmó durante los años noventa poco más de una decena de TBI; pero ninguno de ellos entró en vigencia. En ese sentido, la experiencia de Brasil –el país latinoamericano de mayor radicación de inversiones directas del exterior durante los años noventa– denota que la existencia previa de TBI no parece ser para nada determinante al momento de decidir la exportación de capital hacia los llamados “países en desarrollo”. El *clima de inversión* para las grandes transnacionales reconoce mucho más componentes y variables que trascienden –si no subordinan– la presencia o no de tales tratados.

La larga lista de acuerdos bilaterales firmados por Argentina se inicia con el celebrado con Italia en mayo de 1990. El mismo recién fue ratificado por Ley N° 24.122 en septiembre de 1992. Por otra parte, la primera de las leyes por la que se aprobó un TBI fue la N° 24.098 (junio de 1992), por la que se ratificó el acuerdo celebrado con Alemania (de abril de 1991).

No obstante, por algunas de sus implicancias, cabe resaltar el acuerdo celebrado con Francia en julio de 1991, ratificado por Ley N° 24.100, promulgada en junio de 1992. El mismo incorporó una nueva concesión o privilegio para los inversionistas privados: la posibilidad de recurrir a tribunales arbitrales internacionales *sin* antes agotar las instancias judiciales locales.

Así, en el caso argentino, los anteriores protocolos (como los firmados con Italia y Alemania) contemplaban que el inversor en el exterior recién podría recurrir a tribunales internacionales de no obtenerse pronunciamiento en los locales dentro de los 18 meses de iniciarse la demanda.

A partir del TBI firmado con Francia quedó instituido, en términos generales, un plazo de seis meses en el que las partes –inversionista extranjero y Estado receptor– podrían llegar a algún acuerdo o conciliación; vencido ese lapso el inversor pue-



de recurrir, a su opción, a dos tribunales arbitrales internacionales: el CIADI, creado en el ámbito del Banco Mundial o a un tribunal de arbitraje *ad hoc* establecido de acuerdo con las reglas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL). Si algo tenían claro los “negociadores” argentinos era que por todos los medios había que “seducir” al capital extranjero...

Como lo demuestra, entre otros, el caso argentino, en particular en el escenario post-convertibilidad, la instancia del CIADI es la preferida por las grandes transnacionales que encuentran en el mismo, el *rigor*—institucional, político, financiero, “imperial”— que requieren los “indisciplinados” países dependientes que osaren afectar sus intereses y/o eliminar o restringir sus privilegios.

Por algo fue que hasta diciembre de 2004 Argentina ostentaba un triste récord mundial en cuanto a cantidad de demandas de empresas extranjeras: 33 de los 85 casos pendientes de resolución.

Como un simple ejercicio reflexivo en torno a las “asimetrías del poder económico internacional” en su relación con la figura de los TBI —y, su principal correlato, el CIADI— cabría plantearse un interrogante.

La implosión del régimen de convertibilidad derivó, entre otros, en la pesificación y desindexación de los contratos en un contexto que devino, a su vez, en la maxidevaluación de la moneda local. En ese escenario para nada discriminatorio con los inversionistas extranjeros —en términos de los usuales estándares internacionales—, no han sido precisamente las empresas privatizadas las más afectadas, ni mucho menos, por la crisis de la economía argentina. En realidad, nuevamente (y como siempre) han sido los asalariados y, más aun los desposeídos, marginados y excluidos, quienes han debido afrontar sus mayores costos.

La emergencia económica, a la que tanto han contribuido las privatizadas y sus estrategias lindantes con el saqueo —con la com-

placencia oficial—, incorpora una figura que remite a la sumisión frente al poder imperial: las usuales cláusulas contenidas en los TBI (o, por el *virtual*, que involucra la condición de Nación más favorecida).

De allí el interrogante básico: ¿qué hubiera pasado con las demandas contra Argentina en el CIADI por parte de las privatizadas si, como en los inicios de la gestión de Tony Blair, se les hubiese aplicado un impuesto extraordinario sobre las rentas (*windfall tax*), no trasladable a las tarifas?

Muy probablemente, como una demostración más del significado económico real de los TBI, Argentina se encontraría hoy frente a demandas en tribunales arbitrales internacionales como el CIADI equivalentes a la cantidad de empresas extranjeras —TBI mediante, con los países de origen de las mismas— que, con una participación minoritaria o mayoritaria, participan (o participaron) en los respectivos consorcios empresarios afectados por un impuesto de tales características.

Ahora bien, ¿qué es el CIADI? Se trata de una institución que fue creada en 1965 en el ámbito del Banco Mundial, como un centro destinado a la resolución de conflictos entre actores privados y Estados, procurando “despolitizar” las diferencias que pudieran suscitarse entre los mismos, a través de la conciliación o el arbitraje del propio organismo.

En este último sentido, los laudos arbitrales del CIADI son obligatorios para las partes (de lo contrario, por ejemplo, el Estado del país de la empresa litigante puede iniciar un reclamo diplomático internacional), teniendo fuerza ejecutoria inmediata, valor de cosa juzgada, y son no apelables ni sujetos a revisión por los tribunales locales de las partes.

En suma, una subrogación absoluta de la jurisdicción nacional a favor de un organismo dependiente del Banco Mundial. Cabe aclarar que el Asesor Jurídico Principal del Banco Mundial es, a la vez, el Secretario General del CIADI.

## COLONIALISMO/IMPERIALISMO

“Si nos remontamos a los siglos XVII y XIX, observamos que en esos tiempos no era necesario contar con un marco legal protector para las inversiones ya que nos encontrábamos en plena expansión colonialista. En este período la protección a las inversiones estaba dada por el propio imperio y su legislación.

En caso que las inversiones fluyeran hacia países ajenos al dominio colonial, se utilizaba para la protección de las inversiones una equilibrada mezcla de diplomacia y fuerza militar, que aseguraban la no intervención en contra de esa inversión (...).”

“Debemos decir que los tratados bilaterales de inversión (TBI) fueron pensados por los países miembros de la OECD, es decir los países desarrollados, con el objetivo de crear un marco legal especial para la protección de sus inversiones en otros países, básicamente en desarrollo, apartado, diferenciado de la costumbre y la legislación internacional existente en la materia (...).”

“Como consecuencia entonces de presiones o necesidades económicas, políticas y financieras, diplomáticas, países demandantes de capitales de inversión, adhirieron a la Convención [de creación del CIADI, en 1965, en el ámbito del Banco Mundial], y asimismo consintieron mediante TBI someterse a la decisión arbitral de un organismo dependiente del Banco Mundial (ICSID) [CIADI, en español], la cual es irreversible ante sus propios tribunales nacionales, incluso en lo que hace al cumplimiento del pago de indemnizaciones pecuniarias. Todo ello igualándose a un individuo particular, llamado “inversor”.

Nuestro país, que fuera durante la década del 90 elegido como uno de los lugares a invertir por los capitales internacionales, adhirió a la Convención de Washington el 21/5/91 y depositó la ratificación el 19/10/94, entrando en vigor la Convención el 18/11/94 (...).”

“Es por eso que cuando analizamos o intentamos comprender por qué los mismos fenómenos económicos se repiten en países aparente-

mente tan distantes y diferentes como pueden ser Argentina o Bulgaria, Corea o Bolivia, cuando se repiten las crisis con su expansión bajo nombres como efecto “vodka”, “tequila” o “tango”, cuando vemos que las estadísticas muestran crecimiento del desempleo, fragilidad de las reservas, decaimiento de la industria nacional, no debemos pensar que todo se debe a simples casualidades, desmanejos de los gobiernos nacionales (que no podemos negar que existen) o coyunturas regionales. Existió una política internacional destinada a imponer determinadas reglas de juego, siendo uno de sus instrumentos fundamentales los TBI, y que seguramente han tenido el más alto grado de fracaso notorio en la realidad económica argentina”. (1)

(1) Extractado de Arsen, P.B.R., “Tratados bilaterales de inversión. Su significación y efectos”, Edit. Astrea, Buenos Aires, 2003.

Para países como Argentina, que durante los años noventa se constituyó en un excelente y paradigmático escenario de experimentación de una de las expresiones más logradas de convergencia de los intereses de las empresas transnacionales y de los organismos multilaterales de crédito (particularmente, el propio Banco Mundial), el CIADI no parecería ser el ámbito más propicio, ni equívoco, ni legítimo, para la resolución de las múltiples (y, en muchos casos, antojadizas) demandas planteadas en su contra, sobre todo, por las privatizadas.

Así, por ejemplo, cabe traer a colación la demanda presentada por Aguas Argentinas donde la Corporación Financiera Internacional (brazo financiero del Banco Mundial) es, a la vez, uno de los principales acreedores externos de la empresa –125 millones de dólares a fines de 2001– y tenedor del 5 por ciento de las acciones de la misma.

En otros términos: las figuras de acreedor, accionista y *juez* se concentran en una misma entidad; la que durante largos años proclamó y difundió la privatización del servicio de agua potable y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires, como el mejor ejemplo que deberían tener todos aquellos países en los que dicho servicio continuaba bajo la gestión pública.

A la luz de la experiencia local, agradecidos pueden estar quienes no se han sometido a tales sugerencias...

En ese sentido, y atento a la reconocida influencia de las recomendaciones del Banco Mundial en las traumáticas privatizaciones argentinas, no resulta sorprendente que de las 33 demandas interpuestas (a diciembre de 2004) en el CIADI contra la República Argentina, 26 fueran realizadas por quienes gozaron, durante la vigencia de la convertibilidad, de los desmedidos privilegios obtenidos en el marco del seguimiento a ultranza de presiones plenamente imbricadas en los postulados del Consenso de Washington: la privatización de las empresas públicas, la concesión de determinados servicios o la explotación de sus recursos naturales no renovables.

## DEMANDAS CONTRA EL PAÍS

A simple título ilustrativo, basta una rápida lectura de algunas de las demandas radicadas en el CIADI contra el Estado Nacional hasta el 31 de diciembre de 2004:

- Telefónica S.A. (Caso N° ARB/03/20).
- France Telecom S.A. (Caso N° ARB/04/18).
- Aguas Argentinas S.A., Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. y Vivendi Universal S.A. (Caso N° ARB/03/19).

- Aguas Provinciales de Santa Fe S.A., Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. e Interagua Servicios Integrales de Agua S.A. (Caso N° ARB/03/17).
- Aguas Cordobesas S.A., Suez y Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (Caso N° ARB/03/18).
- Compañía de Aguas del Aconquija S.A. y Vivendi Universal (Caso N° ARB/97/3).
- Azurix Corp. (Caso N° ARB/01/12).
- SAUR International (Caso N° ARB/04/4).
- CMS Gas Transmission Company (Caso N° ARB/01/8).
- LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp. y LG&E International Inc. (Caso N° ARB/02/1).
- Camuzzi International S.A. (Caso N° ARB/03/2).
- Gas Natural SDG S.A. (Caso N° ARB/03/10).
- AES Corporation (Caso N° ARB/02/17).
- Enersis S.A. y otros (Caso N° ARB/03/21).
- Electricidad Argentina S.A. y EDF International S.A. (Caso N° ARB/03/22).
- EDF International S.A., SAUR International S.A. y Leon Participaciones Argentinas S.A. (Caso N° ARB/03/23).
- Pan American Energy LLC y BP Argentina Exploration Company (Caso N° ARB/03/13).
- Total S.A. (Caso N° ARB/04/1).
- BP America Production Company y otros (Caso N° ARB/04/8).
- Mobil Exploration y Development Inc. Suc. Argentina y Mobil Argentina S.A. (Caso N° ARB/04/16).

La mecánica de funcionamiento del CIADI, estructurada a partir de tribunales *ad hoc* para resolver cada una de las disputas que pudieran suscitarse entre inversores extranjeros y países receptores

de sus capitales, incorpora un nuevo –y costoso– problema para casos como el argentino.

Con la salida del régimen de convertibilidad, el país se ha visto enfrentado a múltiples demandas por causas no muy disímiles, como, en particular, la pesificación y desindexación de los contratos (y las tarifas), y la propia devaluación de la moneda. La imposibilidad de acumular tales casos conlleva, naturalmente, muy elevados costos ante la necesidad de dar respuesta a cada uno de los mismos; fenómeno que –potencialmente, dados los sesgos intrínsecos de tales tribunales– podría verse agravado ante laudos arbitrales contradictorios.

Paradójicamente, la *agresiva* acumulación de demandas contra Argentina (más de la tercera parte de las pendientes de resolución), generadas mayoritariamente a partir de una decisión soberana como lo es la determinación de la política cambiaria, podría llegar a constituirse en un problema para el CIADI según cuáles sean los resultados de sus laudos: el cuestionamiento internacional a la propia institucionalidad del mismo como posible ámbito para la resolución de controversias entre inversores extranjeros y Estados nacionales.

Al decir del Procurador del Tesoro de la Nación, Osvaldo Guglielmino: “Argentina se encuentra ante un escenario extraordinariamente adverso en el CIADI. Se la puso ante el riesgo de ser condenada a pagar laudos (sentencias) por cifras multimillonarias en dólares que de ninguna manera debe” (*La Nación*, 17/01/05).

## 8. DESAFÍO PARA KIRCHNER

Este tan difícil y conflictivo escenario internacional condiciona, naturalmente, las posibilidades de desplegar –e incluso formular– políticas y acciones tendientes a revertir el crítico legado de los años noventa en el campo de las privatizaciones. Más aun cuando se conjuga temporalmente con la no menos desapacible renegociación con los organismos multilaterales de crédito y con los tenedores de títulos de la deuda pública externa en *default*. Todo ello se ve agravado ante la proliferación de los TBI celebrados durante la gestión Menem junto al acelerado desplazamiento de

firmas y grupos de capital nacional a manos de firmas transnacionales en la mayor parte de los actuales consorcios responsables de la prestación de los servicios públicos privatizados y/o de la explotación de los recursos hidrocarburíferos.

Asimismo, la dilatoria estrategia desplegada durante la gestión Duhalde e, incluso, ciertos acuerdos con determinadas firmas celebrados durante la misma (Aeropuertos Argentina 2000, Hidrovía, las terminales del Puerto de Buenos Aires), incorporan nuevos aditamentos a la compleja y heterogénea trama de poderosos intereses (locales e internacionales) que debería enfrentarse si se intentara transformar radicalmente el entorno de privilegio bajo el que operaron las empresas privatizadas durante largos años.

Bajo este contexto tan poco propicio para encarar un replanteo integral de la relación empresas privatizadas-Estado-sociedad civil, tanto en el marco de los dilatados procesos de renegociación de los contratos instituidos por la Ley de Emergencia Económica como en lo relativo a medidas y acciones de política económica que incidan –directa o indirectamente– sobre el desempeño de las privatizadas, hasta el momento el gobierno de Kirchner ha desarrollado una amplia –y, por qué no, heterogénea, controvertida, condicionada, discontinua– gama de políticas. Las mismas han sido, en algunos casos, de carácter confrontativo con los intereses de las empresas privatizadas, y en otros, de concesión o flexibilidad frente a ciertas demandas.

Así, tal vez, como situaciones opuestas, y más allá del ámbito estricto de los contratos sujetos a renegociación, resulta por demás ilustrativa la revocación de algunas importantes concesiones de servicios frente a, por ejemplo, el mantenimiento de ciertos privilegios para el (desregulado y oligopólico) sector petrolero.

En el primer caso se decidió dar por concluidas (por culpa de los respectivos prestatarios) la concesión de la empresa Correo

Argentino (en noviembre de 2003, haciéndose cargo del servicio la firma estatal Correo Oficial de la República Argentina), la del control del espectro radioeléctrico que estaba a cargo de la compañía francesa Thales Spectrum (en febrero de 2004) y la de la línea de ferrocarriles de pasajeros Transportes Metropolitanos General San Martín, en junio de 2004.

Por el contrario, la llamada *desregulación* del mercado petrolero impulsada a fines de los ochenta, en paralelo al proceso de privatización de YPF y a la *entrega* al capital privado de los recursos hidrocarburíferos (y de la consiguiente renta), no se vio mayormente alterada, ni tan siquiera en aquellos aspectos en los que en la supuesta desregulación subyacían claras re-regulaciones en beneficio del oligopolio petrolero.

Así vale reiterar que mientras el artículo 13 de la Ley de Emergencia Económica faculta al Poder Ejecutivo a “regular, transitoriamente, los precios de insumos, bienes y servicios críticos, a fin de proteger los derechos de los usuarios y consumidores, de la eventual distorsión de los mercados o de acciones de naturaleza monopólica u oligopólica”, los precios domésticos del petróleo continúan liberados al libre juego de las por demás asimétricas fuerzas de mercado. Téngase en cuenta que las principales cuatro empresas del sector controlan el 77 por ciento de la producción y más del 70 por ciento de las exportaciones.

Asimismo no se han removido las disposiciones (privilegios exclusivos) del Decreto N° 1.589/89 por las que se permite a las petroleras no ingresar al país hasta el 70 por ciento de las divisas provenientes de sus ventas al exterior.

En su condición de mercado *desregulado* y con contratos de concesión no sujetos a su renegociación en el marco de lo dispuesto por la Ley de Emergencia Económica, las acciones u omisiones oficiales en este eslabón crucial de la cadena energética inciden, naturalmente, sobre todos aquellos sectores que –directa

o indirectamente, en el campo de las actividades privatizadas– lo tienen como insumo básico.

De todas maneras es en lo relativo a las dilatadas renegociaciones contractuales con las privatizadas donde, entre otras cuestiones relevantes, mejor se ven reflejados los siguientes factores.

- Determinadas preocupaciones –y apuestas políticas– centrales del gobierno de Kirchner (como las de no afectar –vía incrementos tarifarios– los ingresos de los usuarios residenciales –en particular los de bajos consumos–; intentar una mayor injerencia estatal en la programación –e, incluso, en la ejecución– de las inversiones; lograr que quienes demandaron al país en tribunales arbitrales internacionales retiren sus presentaciones, etc.).

- Cierta desatención por la transparencia de las renegociaciones en todas sus instancias (salvo los muy pocos casos en los que a la fecha se celebraron audiencias públicas para el tratamiento de cartas de entendimiento transitorias –Ferro sur Roca, Edelap, Distrocuyo, las cuatro empresas responsables de las terminales portuarias de Buenos Aires, y dos de las concesionarias de la red vial de accesos a Buenos Aires–, sólo a través de trascendidos periodísticos –muchas veces “operativos de prensa”– se pudieron conocer los avances-retrocesos de las diversas renegociaciones en curso).

- Presunta estrategia dilatoria (como ejemplo bastaría resaltar la suspensión del cronograma de varias audiencias públicas previstas para septiembre/octubre de 2004 por no haberse publicado previamente su convocatoria en el Boletín Oficial –la mayor parte de las prestatarias del servicio ferroviario de carga, las concesionarias de la red de accesos a Buenos Aires, las terminales portuarias de Buenos Aires, algunas empresas eléctricas–). En ese sentido podría especularse que el despliegue de tal estrategia tendría diversos –y, tal vez, convergentes– fundamentos. Desde el de contar con mayores elementos de juicio para mejorar las contra-

propuestas oficiales a las demandas empresarias y/o postergar todo posible aumento tarifario, hasta el de subordinar los avances en tales renegociaciones contractuales a las no menos complejas vinculadas con la deuda externa (tanto con los tenedores de títulos *defaulteados* de la deuda pública como, en especial, con el FMI).

- Ciertas asimetrías de tratamiento que, en principio, con la información pública disponible, no se verían suficientemente sustentadas. Así, por ejemplo, en el ámbito de la concesión de los distintos ramales ferroviarios de pasajeros, junto a los reiterados señalamientos de los funcionarios gubernamentales (incluyendo al propio Presidente de la Nación) sobre el deteriorado (o calamitoso) estado de los servicios (derivado de la falta de inversión de los concesionarios), en particular el de la ex línea Roca, se optó por rescindir el contrato de concesión a Transportes Metropolitanos pero sólo en el ex ramal San Martín (tratándose, en ambos casos, de la misma empresa concesionaria). En paralelo, se han incrementado sustancialmente los subsidios percibidos por los concesionarios de los restantes ramales.

- La presencia de condicionantes de difícil resolución en lo económico (la sólida y sostenida presión de los organismos multilaterales de crédito –en especial, el FMI– en defensa de los intereses y privilegios de las privatizadas); lo jurídico (por ejemplo, en su momento, las terminales portuarias de Buenos Aires consideraron que las actividades que desarrollan no constituyen un servicio público, sino una actividad privada de carácter comercial que, como tal, debe ser regulada por las normas del derecho privado; por ende, a juicio de las mismas no quedarían encuadradas en las disposiciones de la Ley de Emergencia); lo político (como los acuerdos celebrados por la anterior gestión gubernamental con Aeropuertos Argentina 2000, Hidrovía, las terminales portuarias); lo institucional (la amenaza empresarial de abandonar la concesión

–sucedió, por ejemplo, con la empresa distribuidora de electricidad en Entre Ríos– poniendo en riesgo un servicio cuya prestación es, en última instancia, responsabilidad ineludible del Estado); lo mediático (el simple rumor sobre la posibilidad de que el Estado rescindiera el contrato con Aguas Argentinas y se re-estatizara el servicio de agua potable y saneamiento en el AMBA desencadenó un sinnúmero de críticas y comentarios editoriales en torno al “error grave, irreparable, irreversible” que ello implicaría).

En ese marco cabe pasar revista a, por lo menos, algunos de los aspectos más salientes del proceso de renegociación de los contratos con las privatizadas durante la actual gestión de gobierno.

Por ejemplo, en el ámbito de las **telecomunicaciones**, donde las tarifas del servicio básico o fijo –las únicas reguladas– se encuentran prácticamente congeladas desde la sanción de la Ley de Emergencia (el único “ligero” incremento se derivó de la autorización concedida, en enero de 2003, a las licenciatarias para que transfirieran a las tarifas la incidencia del impuesto sobre los créditos y débitos bancarios, es decir, el impuesto al cheque), poco es lo que se ha avanzado, por lo menos en términos de la renegociación integral –no sólo tarifaria– con las dos licenciatarias.

En efecto, recién el 20 de mayo de 2004 se firmó con Telecom y Telefónica una Carta de Entendimiento (con vigencia hasta fines de dicho año) por la que se acordó mantener la estructura general de tarifas vigentes y desarrollar los servicios de tarjetas o telefonía virtual a beneficiarios del Plan de Jefas y Jefes de Hogar. Se considera también el caso de los desocupados y jubilados sin línea telefónica, así como el acceso a Internet en el interior del país a precios promocionales, y la transferencia a las tarifas de todo nuevo impuesto o variación en los existentes. En principio, según fuentes oficiales, se mantendría el congelamiento de las tarifas del servicio básico, o se las ajustaría para abajo (*La Nación*, 17/01/05).

Esto último teniendo en cuenta que las altas tasas de rentabilidad que están obteniendo las licenciatarias en los restantes segmentos de mercado (en especial, en el campo de la telefonía celular) no justificarían incremento alguno en dichas tarifas.

Sin embargo, en paralelo, poco se ha avanzado en la continuidad y profundización del proceso de liberalización del servicio (portabilidad numérica, *multicarrier*, universalización, etc.). Asimismo, si bien no es objeto de renegociación, la reciente absorción de Movicom por parte de Unifon (Telefónica) le permitirá a esta última casi duplicar el número de usuarios (de 2,35 a 4,50 millones), e incrementar sustancialmente el grado de concentración en el mercado ampliado de las telecomunicaciones y, en particular, en el de mayor dinamismo y rentabilidad: la telefonía celular, cuyas tarifas –al igual que las de acceso a Internet– no se encuentran sujetas a regulación pública.

En el campo de las **concesiones viales** se presentan dos situaciones muy disímiles, según se trate de los corredores nacionales o de la red de accesos a Buenos Aires. En el primer caso, contrastando con las usuales prácticas de extender los plazos de concesión, a partir de noviembre de 2003 se instauró un nuevo esquema de privatización del servicio (a fines de octubre habían concluido los contratos originales).

Por un lado, se trata de concesiones por sólo cinco años. Por otro, los 17 corredores viales en los que caducó la concesión fueron reagrupados en sólo seis que, en consonancia con las ofertas presentadas, deberán pagar un canon por el uso económico de un bien público (cinco de ellos), mientras que el restante contará con una subvención estatal.

Asimismo, quedan bajo responsabilidad de los concesionarios las inversiones en mantenimiento, al tiempo que las obras de mejoramiento previstas (por alrededor de 500 millones de pesos) quedan a cargo del Estado. Se contempla, por otro lado, la posi-

bilidad de un ajuste en las tarifas de peaje, o en los subsidios/cánones, toda vez que un índice que combina el Costo de la Construcción (50 por ciento) y la Variación de los Salarios (50 por ciento) registre una alteración superior al 5 por ciento.

En el segundo caso, las audiencias públicas previstas para septiembre de 2004 fueron postergadas para febrero del corriente año a los fines de tratar las Cartas de Entendimiento transitorias con cada uno de los concesionarios. En las mismas se contempla un incremento de las tarifas de peaje (congeladas desde la sanción de la Ley de Emergencia Económica) del orden del 10/15 por ciento, siempre que los concesionarios (y sus accionistas) renuncien a sus demandas por el congelamiento de las tarifas.

Contra poniéndose a lo dispuesto por dicha ley en su artículo 4, se incluye una *cláusula gatillo* de ajuste automático de las tarifas que se activaría toda vez que la evolución de un índice combinado entre el del costo de la construcción (50 por ciento) y el de precios mayoristas (50 por ciento) supere el 5 por ciento.

En lo relativo a las **concesiones ferroviarias** también parecen haberse delineado dos escenarios distintos. En el caso del transporte de carga, donde en septiembre de 2003 se debatió en audiencia pública la Carta de Entendimiento firmada con Ferrosur Roca, todo indicaría que, más allá de sus posibles matices y especificidades, se buscaría repetir los principales rasgos de ese único acuerdo transitorio con los restantes concesionarios.

Entre otras cuestiones se trataría de postergar el tratamiento de los cánones y multas impagas; el concesionario debe comprometerse a pagar un canon e invertir un determinado porcentaje de la facturación anual; se crea un fondo fiduciario con recursos provenientes del canon, multas y peajes por el uso de las vías por otros concesionarios (de pasajeros) destinado (bajo administración del Estado) a inversiones en ramales no prioritarios para los concesionarios; al tiempo que estos últimos (y sus accionistas)

renuncian expresamente a efectuar cualquier tipo de presentación, reclamo o demanda, tanto en sede administrativa, arbitral o judicial de nuestro país o del exterior.

Muy distinta y mucho más confusa es la situación en el ámbito de los ramales ferroviarios de pasajeros donde, como se señaló, se conjugan muy fuertes críticas oficiales en relación con la calidad del servicio –no disociada de la muy escasa inversión por parte de los concesionarios–, la rescisión de uno de los contratos –ex línea San Martín–, con el otorgamiento de crecientes subsidios; todo ello en el marco de una indefinición (o, por lo menos, no clarificación pública) de los criterios rectores sobre los que se procura encauzar la renegociación de los respectivos contratos.

El dilatado y conflictivo proceso de renegociación del contrato de concesión del **servicio de agua potable y saneamiento en el ámbito del AMBA** emerge, sin duda, como uno de los casos testigo; no sólo para las autoridades nacionales sino, también, para buena parte del *establishment* internacional.

En efecto: tras un año de marchas y contramarchas (enmarcadas en la amenaza real de rescindir, por causas que así lo justificarían, el contrato de concesión con Aguas Argentinas), en mayo de 2004 se firmó un Acta-Acuerdo transitoria (con vigencia hasta fines de ese año). Entre otras cosas, la misma estableció: el congelamiento de las tarifas, la suspensión transitoria del trámite de la demanda de la empresa ante el CIADI así como del pago de las multas pendientes, los compromisos de Aguas Argentinas de ejecutar obras por 240 millones de pesos –a través de un fideicomiso con recursos provenientes de ingresos generados por tarifas– y de empezar a recomponer su crítica situación financiera con el exterior.

Las fuertes presiones internacionales en torno a este peculiar “caso” de renegociación o rescisión del contrato (en especial, aunque no sólo, del gobierno francés), se ven implícitamente refleja-



das en, por un lado, las previas e inusuales visitas del Canciller francés a nuestro país, la presencia del Vicecanciller en el acto de firma de dicha Acta-Acuerdo y, por otro, en el contenido del breve discurso del presidente Kirchner en ese acto, donde agradeció “la actitud solidaria del gobierno francés en los momentos más difíciles, más álgidos de la discusión con el FMI”.

El crítico proceso de renegociación con Aguas Argentinas encontró un nuevo hito a mediados de octubre de 2004 (faltando poco más de dos meses para que concluyera la vigencia del Acta-Acuerdo), cuando la concesionaria presentó una propuesta (o *hipótesis de trabajo*) que, en última instancia, denota el carácter confrontativo de su actitud renegociadora.

En esa actitud se planteaba una serie de acciones tendientes a reconstituir el equilibrio económico-financiero de la concesión. Entre las más relevantes se destacan: aumento en sus ingresos –no sólo vía facturación– del 60 por ciento a partir de enero de 2005; intervención estatal para la obtención de un préstamo –por el equivalente a 250 millones de dólares– en pesos, a 18 años –con tres años de gracia–, a una tasa de interés anual fija del 3 por ciento; transferencia al Estado de buena parte de su abultada deuda externa; compromisos de inversión que en un 48,2 por ciento deberían quedar a cargo del Estado nacional; eximición del pago del impuesto a las ganancias, entre otras.

En respuesta a esas desmedidas pretensiones, a mediados del pasado mes de enero –poco antes del encuentro entre los presidentes Chirac y Kirchner en París– se aplicaron multas a Aguas Argentinas por deficiencias en la prestación del servicio de agua potable –casi 700 mil dólares– y se la intimó al pago de las que fueran suspendidas por el Acta-Acuerdo y que alcanzaban los 20 millones de dólares. En paralelo se decidió trasladar la renegociación con las máximas autoridades de Aguas Argentinas a París, en el marco de la propia visita presidencial.

Como se desprende de las declaraciones de los más altos funcionarios del gobierno argentino que asistieron a las reuniones en París, sobre la anunciada prescindencia oficial francesa respecto de los resultados de la renegociación, así como, incluso, de las afirmaciones de algunos de los directivos del grupo Suez, los escenarios futuros son por demás inciertos.

Desde la continuidad de la concesión en los términos en que se ha venido desarrollando desde mayo de 1993 hasta la rescisión del contrato acompañada por la re-estatización del servicio (como sucediera con el servicio postal), se podría delinear un muy amplio abanico de posibilidades: casi todos ellos involucrarían una mayor injerencia del Estado, aunque con diversos matices. Se trata de un final abierto que se definirá en breve y en un escenario político-institucional (local e internacional) de una complejidad que, incluso, podría llegar a trascender el “caso testigo” de Aguas Argentinas.

Por su parte, las Cartas de Entendimiento firmadas con las cuatro empresas responsables de las **terminales portuarias de Buenos Aires**, debatidas recientemente, ratifican todo lo actuado desde la sanción de la Ley. Léase dolarización de todas las tasas y servicios correspondientes a barcos y mercaderías de tráfico internacional, manteniéndose sólo pesificadas las correspondientes al comercio y transporte de cabotaje, y, fundamentalmente, la obligación de los concesionarios y sus accionistas a renunciar o desactivar toda presentación, reclamo o demanda en sede administrativa arbitral o judicial, local o internacional.

Por último y, seguramente, junto al caso de Aguas Argentinas, las renegociaciones contractuales más complejas y conflictivas han sido las referidas al sector energético: transporte y distribución de gas natural, transmisión y distribución de energía eléctrica.

Esto resulta más evidente cuando allí se conjugan una serie de decisiones de política económica que trascienden y compleji-

zan sobremanera tales procesos; pero tienen una incidencia directa sobre el desempeño de las empresas prestatarias de tales servicios, así como también sobre las tarifas finales de sus distintos tipos de usuarios.

Antes de pasar revista al estado de situación de las renegociaciones en curso, cabe referirse a, por lo menos, tres importantes hitos de la política energética del gobierno de Kirchner que han producido significativos impactos sobre, entre otros, el desempeño de algunas de las privatizadas, las tarifas finales para los distintos tipos de usuarios y los ingresos fiscales.

Todo ello ha sucedido en el marco de una crisis energética que, en última instancia, no hizo más que reflejar la subrogación estatal frente a la escasa propensión inversora –pasada y presente– de determinados y poderosos actores económicos en el campo de la energía.

El primero de tales hitos y, tal vez, uno de los de mayor trascendencia (atendiendo a sus efectos sobre el resto de la cadena energética y sus consiguientes impactos sobre las tarifas del gas natural y de la energía eléctrica), es el que se deriva de la sanción del Decreto N° 181/04.

El mismo dispuso un complejo mecanismo de *normalización* (léase sustancial incremento) del precio del gas en boca de pozo (es decir, el correspondiente al punto de ingreso al sistema) y la segmentación de la demanda directa a sus productores.

Este último y renovado mecanismo incorporó, además de las distribuidoras de gas, a las generadoras de electricidad y los usuarios industriales. También la figura de nuevos consumidores directos: se alude a aquellos usuarios industriales que antes eran abastecidos forzosamente, dada la regulación, por las distribuidoras.

Con ello se procuró tender a mediano plazo a la total normalización (léase liberalización) de dicho precio, de manera de otorgarle al oligopolio hidrocarbúrico “los incentivos de mercado”

necesarios para que incrementen sus inversiones en exploración y explotación, una velada escalada hacia la dolarización del precio en boca de pozo. En ese sentido, se establecieron *precios de referencia* para garantizar que quienes contraten directamente con los productores se vean *protegidos* del posible abuso de posición dominante por parte de los mismos.

De todas maneras, hasta su liberalización total a partir de agosto de 2005, los incrementos aplicados y previstos se ubican en torno al 40 por ciento (mayo 2004); alzas que se estabilizan en alrededor del 18/22 por ciento acumulativo en octubre 2004, y en marzo y julio de 2005, lo cual supone un aumento agregado próximo al 150 por ciento, cubierto, a la vez, por incrementos en el tipo de cambio que superen el 15 por ciento.

Tales precios de referencia sólo rigen para los volúmenes acordados con garantía de provisión por parte de los productores gasíferos; en caso de haber una demanda por encima de los mismos, los valores que correspondería pagar serían los establecidos para julio de 2005.

Cabe señalar, asimismo, que a las distribuidoras de gas natural se les permite trasladar a sus usuarios (con exclusión de los residenciales) esos mayores costos, al tiempo que a los generadores de energía eléctrica se les reconoce el respectivo impacto en su estructura de costos. En suma: se trata de una más que considerable recomposición de ingresos para el oligopolio energético, sin afectar *directamente* a los usuarios residenciales.

Otro hito importante para el área de los hidrocarburos emerge de las modificaciones introducidas en lo relacionado con las retenciones a sus exportaciones dispuestas, originalmente, por el artículo 6 de la Ley de Emergencia Económica. Dicha figura crea el derecho a la exportación de hidrocarburos.

En principio, durante el gobierno de Duhalde, a mediados de febrero de 2002, en el marco de tales disposiciones legales, se

estableció (Decreto 310/02) que dichas retenciones sólo serían aplicables al petróleo crudo (20 por ciento) y a los combustibles líquidos (5 por ciento). La iniciativa supuso, naturalmente, la exclusión de, precisamente, el hidrocarburo de mayor dinamismo exportador durante los años previos: el gas natural. Cabe apuntar que las ventas al exterior de dicho fluido crecieron el 131 por ciento entre 1999 y 2003.

Recién en mayo de 2004 se decidió captar, para las arcas fiscales, una parte importante adicional de la exorbitante renta hidrocarburífera que, devaluación y crecientes exportaciones mediante, era apropiada por el oligopolio petrolero.

En ese sentido, las retenciones a las ventas en el exterior pasaron a ser móviles, en relación con la evolución del precio internacional del crudo (que en el último tiempo ha venido experimentado una suba sumamente considerable).

En ese contexto, si el precio del barril (WTI) se mantiene por debajo de los 32 dólares, las petroleras deben tributar el 25 por ciento del valor de sus exportaciones. Tales derechos se incrementan en escala creciente hasta alcanzar el 45 por ciento cuando el precio internacional del crudo supera los 45 dólares.

Si bien es cierto que la nueva estructura de retenciones logra acortar la enorme brecha entre los devaluados costos domésticos y el precio internacional, no puede soslayarse que los miembros del oligopolio petrolero seguirán internalizando una renta extraordinaria. Para los especialistas en el tema, el costo de producción alcanza, según cuencas petroleras, entre los 4 y 10 dólares; mientras que, de acuerdo al esquema de retenciones fijado, si el precio internacional del barril fuera de 32 dólares, el valor neto de exportación equivaldría a 24 dólares; si la cotización fuera de 40, el valor neto sería de 25,2; y si alcanzara los 50, las empresas obtendrían 27,5 dólares por cada barril exportado.

## PRIVADAS Y PÚBLICAS

“En el caso de algunos productos o servicios cuyo costo es relativamente menor en el país en comparación con el mercado internacional (por ejemplo el petróleo crudo), hemos cuestionado que la empresa pública respectiva se apropie para sí ese beneficio entre el menor costo nacional y los precios internacionales que, en realidad, corresponden a la comunidad”. (1)

(1) Martínez de Hoz, José A.: “Bases para una Argentina moderna. 1976-80”, prologado por el genocida Jorge Rafael Videla, Buenos Aires, 1981 (Edición del autor).

Resultaría casi paradójico –de no conocerse a los personajes centrales del mundillo ideológico neoliberal– que durante buena parte de los años noventa y, más aun, después del abandono de la convertibilidad –costos domésticos en pesos devaluados e ingresos por exportación en dólares–, ninguno de sus compañeros de ruta retomara las ideas de Martínez de Hoz.

Por el contrario, sólo se escucharon críticas diversas a la política de retenciones a las exportaciones hidrocarburíferas. Así, el recordado renegociador de la deuda externa con Alfonsín, Menem y De la Rúa (Daniel Marx) señalaba: “Sube el petróleo y en respuesta [el Gobierno] decide elevar las retenciones”. Para agregar: “En el resto del mundo, en los países donde el petróleo es explotado por compañías privadas, no hay retenciones a las exportaciones” (*Página/12*, 15/08/04).

Finalmente, y subsanando el *desliz* de principios de 2002, se incorporó a las exportaciones de gas natural el sistema de retenciones. Se fijó entonces una alícuota del 20 por ciento, que sobre la base de las ventas al exterior de gas natural en 2003 implicaría un

ingreso fiscal cercano a los 70 millones de dólares en detrimento, naturalmente, de las ganancias extraordinarias de su muy concentrada oferta externa: más del 40 por ciento lo explica Repsol-YPF.

Asimismo, y crecientemente, se han impuesto diversas restricciones cuantitativas a las exportaciones de gas natural, de forma de garantizar la atención de la demanda interna en el marco de la *crisis energética*.

Por último, en el ámbito de la energía eléctrica y en lo referido a tarifas –al margen de las renegociaciones de los contratos con los prestadores de los servicios de transmisión y distribución–, la política implementada tiende a proteger a los usuarios residenciales propendiendo, a la vez, a la paulatina recomposición de los ingresos de los generadores. Estos últimos están afectados, entre otros factores, por el encarecimiento de sus insumos energéticos: básicamente gas natural y fuel oil.

Así, en el marco de las reprogramaciones trimestrales y estacionales (verano e invierno) de las tarifas en el Mercado Eléctrico Mayorista, se establecieron incrementos variables pero con un denominador común: en prácticamente todos los casos no se vieron afectados los usuarios residenciales y las mayores alzas se aplicaron sobre los grandes usuarios comerciales e industriales.

En un escalón intermedio, aunque mucho más próximo a este último segmento, también se ajustaron las tarifas correspondientes a las categorías en que quedan agrupadas las pequeñas y medianas empresas no electro-intensivas. En ese sentido la única excepción la brinda la reprogramación aplicada a partir de agosto de 2004, de la que se desprendió un alza de aproximadamente el 1,5 por ciento en las tarifas de los usuarios residenciales con consumos de hasta 600 Kw/h por bimestre.

En el estricto ámbito de la renegociación de los contratos con las **transportistas y distribuidoras de gas natural por redes y de energía eléctrica** son muchas las aristas conflictivas. Esa negocia-

ción emerge como una de las más problemáticas y dilatadas, aun para celebrar acuerdos transitorios como sucediera en otras áreas.

En principio, entre agosto y octubre de 2004 (e incluso habiéndose fijado el cronograma de audiencias públicas), las empresas eléctricas, transportistas y distribuidoras, rechazaron la propuesta gubernamental anunciando que no asistirían a tales audiencias.

La propuesta se centraba en el tema tarifario, previendo la culminación de la renegociación en 2007, contemplando un aumento del 25 por ciento en febrero de 2005 y la creación de fondos fiduciarios para la realización de obras de expansión. Asimismo, se les exigía a los concesionarios la suspensión o renuncia de las presentaciones judiciales o arbitrales vinculadas con los efectos de la Ley N° 25.561.

Ello no difiere mayormente de la situación planteada en ese entonces con las gasíferas, que también rechazaron todo posible acuerdo transitorio. En este caso la propuesta oficial de acta-acuerdo que el gobierno remitió a las concesionarias contemplaba un incremento (tanto para las transportistas como para las distribuidoras) del 15 por ciento, a principios de 2005, con una revisión integral de los contratos en 2007. Asimismo, las empresas debían renunciar a sus demandas en tribunales internacionales.

Esa conflictiva situación parecería comenzar a destrabarse en algunos casos –y, paradójicamente, a profundizarse en otros– a principios del corriente año. Sobre todo a partir de las Cartas de Entendimiento transitorias celebradas, en el ámbito de la energía eléctrica, con Edelap (controlada por AES Corporation, de Estados Unidos, y tratada en audiencia pública en enero), y con las transportistas Distrocuyo (*Electricité de France*), Transba y Transener, ambas controladas por Petrobras y el fondo de inversiones Dolphin.

La Carta de Entendimiento acordada con la distribuidora Edelap (transitoria hasta principios de febrero de 2006, para cuando se procedería a una revisión tarifaria integral) contempla, entre sus

principales disposiciones, un aumento promedio de las tarifas del 15 por ciento, no aplicable a los usuarios residenciales, la cancelación de las multas (alrededor de 28 millones de pesos) en cuotas semestrales, la readecuación de las tarifas si el Índice de Variación de Costos supera el 5 por ciento, el compromiso de invertir 18 millones de pesos durante el corriente año, y la *suspensión* (por parte del concesionario y sus accionistas) de toda demanda, en jurisdicción nacional o internacional.

Dicho acuerdo transitorio, que debe igualmente ser aprobado por el Congreso una vez que el Poder Ejecutivo envíe su versión definitiva, derivó muy probablemente en un endurecimiento de la posición gubernamental frente a las dos principales distribuidoras (Edenor, controlada por *Electricité de France*; y Edesur, por la española *Endesa*). En efecto, a poco que se firmara aquel acuerdo, se decidió trabar embargo a Edenor y Edesur por las multas impagas (63 y 22 millones de pesos, respectivamente).

Todo parecería indicar (atento a las facilidades de pago que se le otorgaron a Edelap) que se trata de una forma de inducirlos a firmar algún tipo de acuerdo semejante al de la subsidiaria de AES Corporation.

Por su parte, en el caso de las transportistas, se encuentran pendientes de debate en audiencia pública las Cartas de Entendimiento transitorias acordadas con dos de los seis concesionarios (la firmada con Distrocuyo fue motivo de la audiencia celebrada el 18 de febrero en Mendoza).

En todos los casos las principales cláusulas no difieren demasiado: incrementos tarifarios del orden del 30 por ciento, que incidirían sólo sobre las tarifas para el comercio y la industria en alrededor de 0,5 por ciento a 1,5 por ciento, y que no tendrían efecto alguno sobre los usuarios residenciales.

Se establecen asimismo compromisos de inversión y, como práctica usual, es subrayado el requisito de suspender toda de-

manda en tribunales administrativos, judiciales o arbitrales, locales o internacionales.

En este último plano la Carta de Entendimiento con Transener –aún no debatida en audiencia pública– incorpora una condición adicional asociada a la demanda que entablara ante el CIADI la británica *National Grid*, ex accionista de la empresa: el compromiso establecido estipula que “el concesionario y sus accionistas mayoritarios prestarán las declaraciones que pudieran corresponder”. En otros términos: que podrían ser testigos a favor del país en dicho laudo arbitral contra las pretensiones de quien fuera accionista del propio consorcio.

Es dable señalar que en las audiencias públicas celebradas hasta fines de febrero las correspondientes Cartas de Entendimiento fueron severamente cuestionadas por la mayor parte de los asistentes y, en muchos casos, ello llevó a la presentación en el Poder Judicial de diversas medidas cautelares al respecto.

Mucho más atrasado se encuentra el proceso de renegociación con las transportadoras y distribuidoras de gas natural por redes. En ese sentido, recién a mediados de enero pasado se les planteó a estas últimas un posible acuerdo transitorio que incluiría un incremento de tarifas del 15 por ciento, excluidos los residenciales.

## **GAS MUY REDITUABLE**

Una de las grandes empresas privatizadas con las que el actual gobierno no ha logrado, siquiera, firmar un acuerdo transitorio, es la Transportadora de Gas del Sur.

Se trata, por un lado, de la firma que durante la vigencia de la convertibilidad obtuvo las más altas tasas de rentabilidad sobre ventas del conjunto de las privatizadas (en promedio, entre 1993 y 2001, fue de “apenas” el 36,6 por ciento).

Las utilidades acumuladas en dicho período ascendieron a 1.399 millones de dólares, de los que 1.179,1 millones (casi el 85 por ciento) fueron distribuidos a sus accionistas; ese valor representa más del doble del costo de adquisición de los ex-activos públicos. Asimismo cabe acotar que la deuda financiera acumulada por la empresa a diciembre de 2001 supera en más de un 20 por ciento a las inversiones realizadas en el período.

Por otro lado, como parte de su estrategia tendiente a recomponer la situación de los años noventa, uno de los principales accionistas de la misma, el muy tristemente célebre *Enron Corp.* (quiebra escandalosa, la mayor en la historia de Estados Unidos de América) ha iniciado una demanda ante el CIADI (contando con el patrocinio legal de Guido Santiago Tawil, un abogado argentino), aduciendo la “expropiación del capital invertido” y reclamando un resarcimiento superior a los 600 millones de dólares.

En ese tan peculiar escenario, la lectura de los estados contables de la empresa al 30 de septiembre de 2004 permite extraer dos importantes referencias:

- Considerando los nueve primeros meses de dicho año, la utilidad operativa de la firma se eleva a 53,3 por ciento de la facturación, tasa que desciende (costos financieros mediante, derivados de una desmedida recurrencia al endeudamiento externo) a 9,3 por ciento. No obstante, la empresa afirma:

- “Con respecto a la situación tarifaria, TGS aspira a que hacia fines de 2004 pueda iniciarse una renegociación del marco regulatorio aplicable al servicio regulado de transporte de gas incluyendo una *reajuste tarifario* y su *metodología de ajuste*, de manera tal de obtener una tarifa que permita recuperar los costos operativos, *financieros*, inversiones de mantenimiento y una rentabilidad *razonable* para los accionistas. Asimismo, y dada la imposibilidad actual y para los próximos años de acceder al crédito, es necesario definir con el Gobierno la metodología de financiamiento destinada a satisfacer [la] demanda de gas natural” (cursivas propias).

Esta farragosa descripción (que aunque no lo parezca está por demás simplificada) de los avances y retrocesos en la *crítica* renegociación de los contratos con las privatizadas, invita a reflexionar en torno a los denominadores comunes de las llamadas Cartas de Entendimiento acordadas en los últimos meses (protección de los alicaídos ingresos de gran parte de los usuarios residenciales, suspensión de sus demandas ante el CIADI –en tanto parece no plausible lograr que los concesionarios “renuncien” a ellas–, ciertos compromisos mínimos de inversión, una suerte de borrón y cuenta nueva en cuanto a multas y cánones impagos, etc.)

Todo parecería indicar que, por un lado, se intenta dar cierta respuesta acorde a la presiones del FMI (en su reiterada, recurrente y sistemática demanda de incrementos de las tarifas), y, también, al posible acuerdo con dicho organismo como expresión *representativa* de los intereses de las privatizadas.

Por otra parte, ante la perspectiva de un año electoral, la postergación de acuerdos ciertos de renegociación integral de los contratos que pudieran implicar aumentos generalizados de las tarifas, parecería quedar subordinada (en lo sustantivo y en lo temporal) al intento de reafirmar democráticamente a la actual administración gubernamental.

En esa búsqueda controvertida y contradictoria de ciertos equilibrios a manera de contrapesos de una desequilibrada relación de fuerzas (en el plano interno y, fundamentalmente, en el internacional), todo indicaría que, aun con sus limitaciones e insuficiencias, con sus notorias concesiones al oligopolio energético –más allá de las retenciones a sus exportaciones– podrían rescatarse determinados intentos del gobierno de Kirchner en procura de alterar el pecaminoso legado de los noventa, en términos de la relación Estado-privatizadas-ciudadanía; por lo menos, en cuanto a la posible incidencia de la crítica regresividad distributiva a la que tanto coadyuvieron las privatizadas.

Si bien la celeridad evidenciada desde fines del año pasado (en función de lograr ciertos acuerdos transitorios en gran parte de los contratos sujetos a renegociación) no parecería estar dissociada de las reuniones que, una vez concluido el canje de los títulos *defaulteados*, se realizarán con el FMI, tampoco cabe suponer que el gobierno de Kirchner decida satisfacer –pasivamente– todas y cada una de las desmedidas demandas de las privatizadas y tampoco, por lo tanto, de quienes indecorosamente asumen la defensa de sus intereses.

## 9. ¿UNA CONTRAOFENSIVA?

En medio de las conflictivas renegociaciones contractuales con las privatizadas (y de las no menos ásperas presiones de los organismos multilaterales de crédito), el 24 de agosto de 2004, cinco días antes que se iniciara la primera visita al país del Director Gerente del FMI (Rodrigo de Rato), el Poder Ejecutivo anunció en conferencia de prensa el envío al Congreso de un Proyecto de Ley de Régimen Nacional de Servicios Públicos.

Como se desprende de la propia exposición de motivos que lo acompaña dicho proyecto procura “resolver una asignatura pen-

diente, tal como debería haberse encarado en forma previa al comienzo del proceso de ‘privatizaciones’ y según lo aconseja la experiencia acumulada en el orden internacional”.

Se trataría, en tal sentido, de llenar un gran casillero vacío en el ámbito de las privatizaciones: la inexistencia de una ley que establezca principios generales y uniformes en cuanto a derechos y obligaciones del propio Estado y, naturalmente, de los actores privados en los que aquél pudiera delegar la prestación de los servicios públicos. No hace falta subrayar la importancia de esto último.

Sin duda esta idea significa un avance sustantivo en términos de seguridad jurídica para todos, en la mencionada tríada Estado-privatizadas-ciudadanía; de concretarse el proyecto se colocaría en las antípodas de lo sucedido durante los nefastos años noventa, donde la inseguridad jurídica afectó, sobremanera, a los usuarios y consumidores de los servicios privatizados... así como a los excluidos del acceso a los mismos. Y también para muchos empresarios que, habiéndose presentado a determinados concursos o licitaciones sin resultar adjudicatarios de los mismos, vieron cambiar las propias condiciones del llamado a concurso poco después de la firma de los contratos de transferencia: el ejemplo del servicio de agua potable y saneamiento es uno de los más emblemáticos en este sentido.

Muy pocas veces un Proyecto de Ley presentado por el PEN concitó tanto y tan poderoso (por los intereses representados) consenso en su contra. Desde los organismos multilaterales de crédito, los países que conforman el denominado G7, altos funcionarios de la Unión Europea, así como buena parte de los países centrales, directivos de las empresas privatizadas, hasta las tradicionales usinas ideológicas –locales e internacionales– del neoliberalismo, han tendido a conformar un frente común o pensamiento único, obviamente contrario a una propuesta para el debate social y parlamentario –a través de los representantes libre y democráticamente elegidos por el voto popular– que, en

gran parte de su contenido y aspectos más importantes, no hace más que retomar o replicar criterios sólidamente afianzados en los propios países desarrollados.

## LUGAR DEL BANCO MUNDIAL

En su edición del 1º de octubre de 2004 el diario *Clarín* reproduce algunas opiniones de James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, en relación con el Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo Nacional para su tratamiento en el Parlamento:

“Me parece importante que se le preste atención a que los inversores tengan rentabilidad para que puedan volver a invertir. En caso contrario se puede afectar la provisión de los servicios. Espero que las autoridades argentinas presenten un proyecto de regulación que permita a los que invirtieron obtener beneficios satisfactorios, para que los puedan reinvertir. Pero esto no es lo que ha ocurrido hasta ahora”.

Paradójicamente, pero en referencia a los años noventa y a su última aseveración, Wolfensohn tiene absoluta razón: la reinversión de utilidades por parte de los accionistas de las empresas privatizadas fue absolutamente marginal frente a los ingentes recursos remitidos a sus matrices en concepto de utilidades, intereses, *management-fee* (una suerte de honorario por operación técnica), sobrefacturación de las importaciones por parte de sus filiales locales y todo otro concepto contable (a favor de las debilidades complacientes de la pobre regulación local).

También parece olvidar que fue el propio Banco Mundial (a través de su brazo financiero, la Corporación Financiera Internacional) quién participó activamente en su carácter de *tenedor de acciones* en algunas de las privatizadas y de acreedor externo de muchas de ellas. Por supuesto, en paralelo, siempre se abocó a difundir internacionalmente las bondades del proceso privatizador desarrollado en, seguramente, su mejor y más disciplinado alumno a escala mundial.



Sin embargo, quienes nunca se preocuparon por la *seguridad jurídica* durante la segunda década infame (sistemáticamente avasallada a través de decretos que contravenían las disposiciones emanadas de leyes de orden público, o de simples resoluciones de Secretarías de Estado que alteraban por completo el entramado normativo y regulatorio de determinados servicios), parecen despertarse de un largo letargo de complacencia ante la recurrente violación de normas. Y siempre, claro, en beneficio de determinados actores económicos.

Así, al analizar tal Proyecto de Ley, José A. Martínez de Hoz señalaba que “la seguridad jurídica, que es un elemento esencial para el crecimiento en armonía en una sociedad civilizada, se traduce en la certeza en el cumplimiento y aplicación de la ley vigente y en la previsibilidad de las conductas estatales” (*Ámbito Financiero*, 10/9/04).

Realmente sorprenden estos conceptos, cuando de lo que se trata es, precisamente, de recuperar la seguridad jurídica a partir del debate y sanción de una ley marco que establezca normas y fundamentos regulatorios comunes al conjunto de los servicios públicos, garantizando la “previsibilidad de las conductas estatales”.

Por el contrario: dicha previsibilidad funcionaría en detrimento de la imprevisibilidad (y de la permisividad, vigente durante los noventa, de conductas claramente encuadradas en la *sobornización* de Stiglitz o en los *negocios* de Victorino de la Plaza) que emana de los históricos vacíos legales en el campo de las privatizaciones.

Para el titular del FMI, Rodrigo de Rato, el proyecto contiene elementos que “pueden ser muy negativos para atraer nuevas inversiones” en tanto resulta imprescindible garantizar una mayor seguridad jurídica para los inversores (*Clarín*, 30/9/04). ¿Qué mayor *seguridad jurídica* que la que se desprende de una Ley de la Nación y no de precarios decretos y resoluciones fácilmente modificables por el PEN?

Si bien el camino por recorrer es largo y no exento de obstáculos de todo tipo, se trata de un primer y auspicioso paso, aunque

perfectible en muchos campos. Las asignaturas pendientes en esta materia son muy variadas. La identificación de los servicios públicos que quedarían comprendidos en las generales de la ley, la formulación de marcos regulatorios para cada uno de ellos que atiendan y respondan –desde una Ley de la Nación– las respectivas especificidades sectoriales, la delimitación de las misiones y funciones insoslayables que deberían cumplir los distintos órganos de control –o de regulación, aunque el Proyecto parece limitar sus funciones a las de control– son, entre otras, algunas de las tareas pendientes en el plano normativo.

De todas maneras, muchos y muy diversos son los aspectos rescatables del Proyecto de Ley elevado por el Poder Ejecutivo, muy particularmente si se los confronta con las omisiones y complacencias, no casuales, de un Estado subrogado ante el poder económico local e internacional, como fuera el de los años noventa y principios de este siglo.

Desde el enunciado de los criterios rectores en el campo de los servicios públicos como son los de *continuidad, regularidad, uniformidad, universalidad, accesibilidad y obligatoriedad* (artículo 3), hasta el compromiso de regular al “desregulado” mercado de los hidrocarburos (artículo 40), la restitución del papel del Estado subyace en todo su articulado.

En ese sentido, los *deberes* del Estado cubren una amplia gama de compromisos ineludibles (entre otros, procurar el acceso universal a los servicios, evitar prácticas anticompetitivas o de abuso de posición dominante, asegurar el uso racional de los recursos protegiendo el medio ambiente) enmarcados, en todos los casos, en el objetivo de propender al “desarrollo económico social y la más justa distribución del ingreso”.

La revisión de algunos de los principales tópicos abordados en el Proyecto de Ley permite identificar –y valorar, en su justa dimensión– la presencia de ciertos criterios tendientes a mejorar

sustancialmente, desde la perspectiva de la equidad y la seguridad jurídica, la asimétrica relación entre costos y beneficios, sociales y privados, que caracterizó al *antes* y, en ciertos aspectos, también al *después*.

Así, a título ilustrativo, en materia de regulación tarifaria (sin duda, uno de los temas más sensibles y ríspidos del actual proceso de renegociación de los contratos), cabe destacar tres elementos cruciales.

En primer lugar, y en plena consonancia con lo dispuesto en las leyes de Convertibilidad y de Emergencia Económica y Reforma Cambiaria, se establece la prohibición de todo “ajuste automático” de las tarifas (artículo 23).

En segundo lugar, recurriendo a un concepto fuertemente afinado en la tradición jurídica anglosajona, el Proyecto remarca que las “tarifas deben ser justas y razonables, dentro del marco del riesgo empresario” (artículo 20), reafirma que las mismas deberían posibilitar una “rentabilidad razonable sobre el capital invertido” y, por otro lado, que en “ningún supuesto se le garantizará rentabilidad al prestador”.

La traumática historia local en materia de privatizaciones muestra que, por un lado, las tasas de rentabilidad de las privatizadas excedieron holgadamente toda conceptualización sobre su “razonabilidad” y “justicia” y, por otro, que los aportes de capital propio han sido poco menos que marginales, por lo que si se consideran las tasas de retorno que han devenido del capital invertido, sólo podrían ser caracterizadas como exorbitantes y al margen de todo parámetro comparativo a escala internacional.

En tercer lugar, y rescatando uno de los aspectos centrales del mecanismo del *price cap*—omitido, como se señaló, en la generalidad de los casos, con la única excepción de la revisión tarifaria realizada en 1998 relativa a la provisión de gas natural por redes—, se resalta que las tarifas podrán ser alteradas (disminuidas en tér-

minos reales) por mejoras en la eficiencia del prestador dentro de plazos no mayores a los cinco años. En otras palabras: la transferencia a los usuarios de las ganancias de productividad de los monopolios u oligopolios proveedores de los servicios públicos.

Tanto en este último caso, como en lo relativo a la determinación de la modalidad de prestación y a la posibilidad de modificación o renegociación de los contratos, se contempla la realización de Audiencias Públicas para poder garantizar la participación activa de todos los interesados y/o afectados, directa o indirectamente, en las decisiones que pudieran adoptarse.

Asimismo, siempre en lo atinente a la protección del eslabón más débil en la relación entre prestatarios/usuarios y excluidos del acceso a los servicios, el Proyecto de Ley establece, por un lado, que estos últimos podrán recurrir a la Justicia Federal, “*sin pago de tasa de justicia*”, ante peticiones que les fueran denegadas por el órgano de control (artículo 20, inciso h).

Por otro lado, tal vez en uno de los temas más cuestionados por las privatizadas y sus adláteres, se incorpora la figura del “servicio solidario” (artículo 22) tendiente a garantizar el acceso y la prestación de los servicios a los hogares indigentes.

Como se desprende de la exposición de motivos que acompaña al Proyecto, se buscaría así contribuir a “remover los obstáculos que impidan sostener una calidad de vida igualitaria para todos los sectores de la sociedad”. A tal fin se propone crear un “fondo solidario” a partir de los aportes del Estado nacional (a determinar, pero no superior al 21 por ciento de cada factura), los usuarios de cada servicio (el 2 por ciento adicional a lo facturado), y las propias empresas prestadoras (el 10 por ciento del beneficio a otorgar a los usuarios categorizados como indigentes).

De este modo se procuraría que todos los hogares puedan tener acceso a los servicios considerados esenciales (los cargos de conexión serían financiados por dicho fondo solidario) y, a la

vez, hacer frente a sus costos hasta, por lo menos, un “nivel de consumo de subsistencia básica”.

Ello se vería complementado por las disposiciones del artículo 16 (inciso s), donde se establece que el prestador deberá “continuar brindando el servicio en caso de verificarse manifiesta incapacidad de pago de la factura respectiva y que la interrupción afectare las condiciones básicas esenciales para la subsistencia”.

Cabe realizar, a la vez, una breve referencia a otra de las posibilidades que deja abierta la propuesta del Ejecutivo. Está vinculada a principios mínimos de solidaridad y equidad distributiva, presente e intergeneracional. En el artículo 21 (inciso c) se plantea el objetivo de “asegurar la mínima tarifa media posible y su distribución entre usuarios y consumidores de forma de alentar el desarrollo económico y la máxima equidad social”.

En otros términos, se elige la opción de poder recurrir a sistemas de “subsidiados cruzados”, donde aquellos usuarios de mayor poder adquisitivo colaboren solidariamente con los de menores recursos. Se trata, sin duda, de los más afectados por los criterios aplicados en la reconfiguración de las estructuras tarifarias que acompañó a la mayor parte de las privatizaciones.

Sin embargo, la solidaridad social no parece ser preocupación de empresarios e ideólogos del neoliberalismo. Así, para un directivo del sector eléctrico, “el Estado es el que debe asumir el costo del beneficio que otorga, ¿por qué las empresas deben ser responsables del tema solidario?” (*La Nación*, 26/8/04); para el licenciado Urbiztondo (FIEL), el aporte empresario a ese fondo afectaría la rentabilidad empresarial (*Página/12*, 1/9/04); el doctor Chambouleyron (Fundación Mediterránea) también se mostró en desacuerdo con la obligación de un aporte de las empresas. “Este servicio debería financiarse con aportes del Estado y el resto de los usuarios” (*El Cronista Comercial*, 26/8/04).

Otro de los aspectos que ha concitado críticas –muy poco fundadas– por parte de los potencialmente afectados y de quienes, en el plano internacional y local, se abocan a la defensa de sus intereses, es el que se vincula con algunas de las condiciones que se exigirían en los propios pliegos de llamado a licitación pública para la prestación de servicios públicos (artículo 9) y/o entre las obligaciones del prestador (artículo 16).

Se trata, entre otros, de la responsabilidad de las casas matrices de responder por la oferta presentada por su/s subsidiaria/s; del requerimiento de aprobación previa por parte del órgano de control para modificar la composición accionaria del prestatario del servicio; la obligatoriedad de preservar la capacidad financiera futura del mismo –supone cumplir con requerimientos básicos en términos de capital propio, distribución de dividendos, coeficientes de endeudamiento, etc.–; el desarrollo de proveedores locales; el sometimiento a la legislación y jurisdicción nacional para la resolución de conflictos y controversias, con expresa renuncia a recurrir a tribunales de justicia o arbitraje extraños a la jurisdicción local. Sin duda, una serie de condiciones que no difieren sustancialmente de las aplicadas en gran parte de los países centrales.

En ese plano uno de los aspectos más cuestionados por el *poder neoliberal* e imperial es el relacionado con el compromiso que deberían asumir quienes se presentaran a llamados a licitación pública para la prestación de determinado servicio público: la renuncia a presentarse en tribunales internacionales para la resolución de posibles conflictos futuros.

Esto implicaría el virtual desconocimiento de los TBI firmados por el país. Sin embargo no sería el gobierno nacional el que desconocería tales acuerdos sino, en todo caso, la empresa extranjera oferente la que optaría por no acogerse a los privilegios que le otorga el *nuevo* –e imperial– derecho público internacional.

Otra de las obligaciones del prestador que fija el Proyecto de Ley que cabe resaltar, aunque no haya sido cuestionada, es la que surge del artículo 16 (inciso o), donde se dispone que deberá atender los “requerimientos de la contabilidad regulatoria que determinará cada órgano de control”.

Eso permitiría suponer la sana intención gubernamental de desarrollar, en y para cada sector, una contabilidad regulatoria específica que permita sistematizar y evaluar todos aquellos datos que, directa o indirectamente, coadyuven a minimizar las asimetrías de información y a monitorear el desempeño de las prestarias de servicios públicos.

Por último, otra de las consideraciones centrales del Proyecto es la que se vincula con la formación de capital en los servicios públicos. Al respecto se señala que “el Poder Ejecutivo Nacional definirá, en todos los casos, el plan de inversiones a ejecutarse durante la prestación del servicio, debiendo incluirlo taxativamente en el marco contractual correspondiente” (artículo 6).

Esto último implica, en última instancia, que sería el Estado el que, en consonancia con los objetivos perseguidos en materia de desarrollo económico y equidad distributiva, actual y futura, defina la programación de las inversiones en cada servicio público.

Asimismo, atento a la crítica experiencia acumulada, se impediría que, por ejemplo, el costo de las indemnizaciones por despidos de personal pueda ser considerado como “inversión” compensatoria de aquellos montos comprometidos e incumplidos (como sucediera en la concesión del servicio postal a manos de una empresa controlada por el grupo Macri); o la realización de inversiones en redituables negocios comerciales ajenos al servicio concesionado como lo ocurrido con las concesiones viales.

De lo anterior se desprende que el Proyecto de Ley que se encuentra bajo tratamiento parlamentario revela una serie de componentes que, de ser aprobados, implicarían un avance por

demás considerable en contraste con lo acaecido durante los años noventa y principios de este siglo. Sin embargo eso no garantiza el apoyo pleno de los propios legisladores del oficialismo. Es más, algunos altos funcionarios del gobierno han dejado deslizar ciertos desacuerdos con el contenido del proyecto.

Se trata, en tal sentido, de un final abierto e impredecible que, más allá del debate parlamentario y de la presión que ha venido desplegando el más amplio espectro del *establishment* local e internacional, terminará por confluir y resolverse en consonancia con las marchas y contramarchas en el ámbito de la renegociación de los contratos con las privatizadas, la relación con los organismos multilaterales de crédito –en especial, con el FMI–, la renegociación de los títulos de la deuda externa en *default*, la movilización social y, en síntesis, las opciones que puedan quedar planteadas para reconstituir al Estado nacional al servicio y en defensa de los intereses de la sociedad argentina en su conjunto.

## EL FUTURO

El hostil escenario internacional en el que se inscribe todo intento de revisar –siquiera parcialmente– lo actuado en los últimos quince años de entrega de un patrimonio social acumulado al cabo de varias generaciones, condiciona sobremanera las posibilidades ciertas de reconstituir la capacidad estatal para que los servicios públicos, la infraestructura económica que sustenta la prestación de los mismos, y la explotación de recursos no renovables y estratégicos –como el petróleo y el gas natural–, puedan constituirse en pilares esenciales e insoslayables de una estrategia de desarrollo económico sustentable, o sea, enmarcada en una crecientemente y deseable equidad social.

Las por momentos insostenibles presiones impuestas por el FMI (cada vez que uno de sus más altos funcionarios hace men-

ción a las asignaturas pendientes del gobierno argentino surge la necesidad de *compensar* a las privatizadas), a las que se suman (a veces, de forma más larvada) las de los restantes organismos multilaterales de crédito, el G7, buena parte de los gobiernos de los países centrales, la amenazante intervención del para nada imparcial CIADI (bajo la *supervisión* del Banco Mundial), no parecen ser el terreno más fértil como para encarar una revisión integral de todos los atropellos cometidos en materia de privatizaciones.

Además de la propia defensa de sus intereses y de los desproporcionados privilegios que gozaron durante largos años, las empresas privatizadas cuentan, en ese sentido, con sólidos y poderosos aliados para condicionar el margen de acción del gobierno de Kirchner.

Es más, a pesar de ciertas y por demás redituables concesiones (como, entre otras, la que permitió recomponer holgadamente la rentabilidad del oligopolio hidrocarburífero), las mismas parecerían resultar insuficientes para, incluso, los privilegiados beneficiarios de dichas concesiones.

Pero incluso dicho oligopolio se suma a las críticas y, a pesar de haber obtenido una para nada despreciable rentabilidad sobre ventas del 71,5 por ciento en 2003 (como en el caso de la petrolera *Total Austral* de Francia), plantean sus desmedidas demandas contra Argentina en el CIADI.

## EL CASO REPSOL

Una visita a la página web del grupo español Repsol-YPF permite apreciar las *dificultades* por las que atraviesan las empresas extranjeras que se han visto afectadas por el proceso de maxidevaluación que se desencadenó desde el abandono del régimen convertible.

Sin duda los ingresos y beneficios corporativos valuados en moneda fuerte (particularmente en euros y a partir de la revaluación del euro a es-

cala internacional), se han visto reducidos en paralelo a la devaluación del peso.

Sin embargo vale la pena realizar algunas comparaciones en cuanto a la *performance* de las actividades locales del grupo en relación con las de dicho conglomerado transnacional en el plano mundial.

Así, en los primeros nueve meses de 2004, la filial Repsol-YPF en Argentina generó el 24,1 por ciento del total de los ingresos operativos del grupo; porcentual que se eleva a 49,6 por ciento si se considera su aporte a las respectivas utilidades operativas. Por su parte, de considerarse idénticos períodos pero del año 2003, tales proporciones son de 29,7 por ciento y 58,1 por ciento, respectivamente.

De estos datos se infiere que a pesar de sus devaluados ingresos y beneficios locales, muy difícilmente Repsol-YPF pueda encontrar un lugar en el mundo más apreciado que nuestro país. En los primeros nueve meses de 2003 y 2004, las tasas de rentabilidad en Argentina fueron de 21,2 por ciento y 22,5 por ciento, respectivamente; mientras que las correspondientes al grupo en su conjunto se ubican en ambos períodos en torno al 11,0 por ciento.

Es más: de no considerarse el aporte de la filial local (ni a los ingresos, ni a los beneficios), los márgenes de rentabilidad del grupo español serían de apenas el 6,4 por ciento en los primeros nueve meses de 2003, y de 7,3 por ciento en idéntico período de 2004.

Sin duda, Argentina sigue brindando muy buenos negocios.

Incluso la reciente aceleración de acuerdos transitorios con buena parte de las privatizadas (en la casi totalidad de los casos con la consiguiente recomposición de sus ingresos) no parecería ser óbice alguno para contener, ni aminorar, la intensidad de tales presiones y condicionantes.

Muy probablemente, la paulatina recuperación de sus ganancias en devaluados precios locales –al igual que sus costos

domésticos– no resulte suficiente frente a las exorbitantes rentabilidades pretéritas en dólares o euros. Sin duda, las correspondientes masas de beneficios en “moneda fuerte” parecen estar lejos de las pretensiones de quienes durante largos años saquearon a la economía argentina.

A pesar de los costos, económico-sociales y, fundamentalmente, en términos de autonomía nacional, que se derivan de dilatar la revisión integral de buena parte de los contratos sujetos a renegociación, y vincular cada vez más a la resolución del tema de las privatizadas a los avances y retrocesos en materia de renegociación de la deuda externa, el gobierno de Kirchner parecería tender a adoptar una actitud dilatoria en, por lo menos, algunos de los casos más conflictivos. Aun cuando eso suponga, superado el presente año electoral, tener que encontrar una resolución realmente satisfactoria –que supere la transitoriedad y precariedad de los acuerdos alcanzados con varias de las privatizadas– para la sociedad en su conjunto o, en su defecto, someterse a los intereses de los grandes ganadores de la década pasada.

Los inciertos senderos futuros en la materia presentan múltiples y variadas aristas. Todas ellas incluyen, naturalmente, la definición del papel que deberían asumir los servicios públicos y, en general, la infraestructura económica con que cuenta y debería contar el país ante la imperiosa –aunque no menos incierta– estrategia de desarrollo económico y social de largo plazo.

Dicho rumbo debería trascender el simple crecimiento económico de los últimos años, favorecido en parte por la profunda crisis del lustro que los precediera y por las posibilidades que eventualmente emanan de un *dólar alto*.

Más aun cuando, en general, y salvo escasas excepciones, las renegociaciones se han venido centrando fundamentalmente en el tema tarifario y en las exigencias de renunciar o suspender las

demandas contra el país, en especial las presentadas en tribunales arbitrales internacionales.

Si bien la preocupación por una significativa recuperación de las inversiones de las privatizadas y, también, por una mayor injerencia estatal en la programación y ejecución de las mismas, forma parte esencial de la agenda gubernamental, es indudable que la alicaída formación de capital en materia de infraestructura económica en manos privadas demanda una sólida reconstitución del aparato estatal –en todas sus dimensiones– de forma tal que esas inversiones formen parte constitutiva de un proyecto de país.

En ese sentido, y a la luz de la experiencia acumulada en los largos últimos años, no parecerían ser los criterios microeconómicos del sector privado –mayormente guiados, en especial en Argentina, por la rentabilidad de corto plazo– los que pueden garantizar beneficios sociales de largo plazo, inscriptos en esa necesaria formulación, debate social e implementación de un programa de desarrollo económico-social sostenido y sustentable.

Sin duda, las severas restricciones externas a enfrentar (no sólo en el campo de las privatizadas) no son para nada despreciables; por el contrario, parecen constituirse en condicionantes para, incluso, subordinar las políticas de corto plazo a una estrategia de largo plazo, incluyente y superadora de todos los legados de más de diez años de neoliberalismo extremo.

En otros términos: se podría estar corriendo el riesgo de que las urgencias provoquen la desatención de la necesaria reconstrucción y desarrollo del país sobre nuevas bases *refundacionales* en lo económico, inclusivas en lo social y claras en lo institucional.

De todas maneras, más allá de esos inciertos escenarios futuros, lo único indudable es la inviabilidad del retorno a los funestos años noventa. No se puede volver a un tiempo donde la convergencia del desguace y la subrogación del Estado, los desmedidos privilegios que tuvieron unos pocos grandes actores económicos

–tanto domésticos como extranjeros, aunque algunos de los primeros pretendan, ahora, transmutarse en burguesía nacional emprendedora, industrialista y progresista–, la sumisión total a los postulados evangélicos del Consenso de Washington, el desprecio absoluto por la seguridad jurídica de *toda* la ciudadanía. Es el proceso que finalmente devino en el estallido policlasista que derrocó al gobierno de la Alianza.

La toma de conciencia y la propia movilización social garantizan ese *no retorno*; lo certifican incluso más allá de las debilidades y fortalezas de la actual administración gubernamental.

Febrero 2005

## NOTA AL LECTOR

El presente texto retoma, en su primer tomo, partes sustantivas de diversas publicaciones realizadas en el marco del “Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina” que con el auspicio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y del CONICET se desarrolla en el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Sede Argentina, bajo la dirección del autor. En ese sentido, tales reflexiones son el resultado de una tarea de investigación en la que ha participado –y/o participa– un importante grupo de científicos sociales (Martín Abeles, Enrique

Arceo, Camila Arza, Eduardo Basualdo, Marisa Duarte, Karina Forcinito, Carolina Nahón, Hugo Nochteff, Julieta Pesce y Martín Schorr) y, como tal, cabe hacer propias las expresiones de Nicholas Kaldor (“Ensayos sobre estabilidad y desarrollo económicos”, Editorial Tecnos, Madrid, 1969): “Las ideas difícilmente afluyen en el aislamiento –surgen como consecuencia de un proceso social– y a menudo es casi imposible separar la contribución de un individuo en particular o constatar la medida en la que los propios pensamientos fructificaron gracias a los pensamientos de otros”.

## **BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA**



**ABDALA, M. Y SPILLER, P.**

*Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, Editorial Temas, Buenos Aires, 1999.

**ABELES, M., FORCINITO, K., SCHORR, M.**

*El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia*, FLACSO-Universidad Nacional de Quilmes-IDEP, 2001.

**AZPIAZU, D.**

*Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*, Miño y Dávila-CIEPP-OSDE, Buenos Aires, 2003.

**AZPIAZU, D. Y SCHORR, M.**

*Crónica de una sumisión anunciada. La renegociación con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*, Siglo Veintiuno Editores Argentina-FLACSO, Buenos Aires, 2003.

**AZPIAZU, D. (COMP.)**

*Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, FLACSO-Universidad Nacional de Quilmes-IDEP, 2002.

**BASUALDO, E.**

*Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, FLACSO-Universidad Nacional de Quilmes-IDEP, 2000.

**CEER-UADE**

*Las Empresas Privadas de Servicios Públicos en la Argentina. Análisis de su Contribución a la Competitividad del País*, Buenos Aires, 2001.

**DE LA BALZE, F. (COMP.)**

*Reforma y convergencia. Ensayos sobre la transformación de la economía argentina*, CARI-Asociación de Bancos Argentinos (ADE-BA), Buenos Aires, 1993.

**FIEL**

*La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Buenos Aires, 1999.

**FOSTER, V.**

"Impacto social de la crisis argentina en los sectores de infraestructura: ¿en qué medida existe una política social?", Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Documento de Trabajo Nro. 5/03, abril 2003.

**GERCHUNOFF, P., GRECO, E. Y BONDOREVSKY, D.**

"Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002", I.L.P.E.S., Serie Gestión Pública, Nro. 34, Santiago, abril 2003.

**GERCHUNOFF, P. (EDITOR)**

*Las privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1992.

**IERAL**

"Las regulaciones en la Argentina. Transformar el Estado y potenciar los mercados y la sociedad", Buenos Aires, junio 1999.

**KOZULJ, R.**

"Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles", CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Documento Nro. 46, Santiago, julio 2002.

**KOZULJ, R.**

"Resultados de la reestructuración de la industria de gas en la Argentina", CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Documento de Trabajo Nro. 14, Santiago, noviembre 2000.

**KOZULJ, R. Y BRAVO, V.**

*La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*, IDEE-FB/Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993.

**PISTONESI, H.**

“Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina”, CEPAL, Serie Gestión Pública, Nro. 15, Santiago, diciembre 2001.

**SOLANES, M.**

“Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Documento de Trabajo Nro. 2, Santiago, septiembre 1999.

**VICKERS, J. Y YARROW, G.**

*Un análisis económico de la privatización*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

## EL AUTOR

Economista egresado de la Universidad de Buenos Aires. Investigador Principal del CONICET y del Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en donde, desde 1995, dirige el Programa de Investigación sobre Privatización y Regulación en la Economía Argentina, en el marco del cual se realizaron diversos proyectos patrocinados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el CONICET.

Ha dirigido o co-dirigido diversos proyectos de investigación para instituciones nacionales y organismos internacionales, y es

docente de cursos de posgrado en la FLACSO, la Universidad Nacional de General San Martín (IDAES), la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Nacional del Sur y la Universidad Nacional de Río Cuarto.

Entre sus principales publicaciones se cuentan: *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*, Siglo Veintiuno Editores, 2003 (en coautoría con Martín Schorr); *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*, Miño y Dávila-OSDE-CIEPP, 2003; *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, FLACSO/Editorial UNQU/IDEP, 2002 (compilador y autor de varios ensayos); *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo: las industrias lácteas, farmacéutica y automotriz*, Grupo Editorial NORMA/FLACSO, 1999 (compilador y autor de dos de los cuatro ensayos); *La concentración en la industria argentina a mediados de los años noventa*, EUDEBA, 1998; *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*, Editorial Tesis/Norma, 1994 (en coautoría con Hugo Nochteff); *Cara y contracara de los Grupos Económicos. Crisis del Estado y promoción industrial*, Editorial Cántaro, 1989 (en coautoría con Eduardo M. Basualdo); *La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas. El complejo electrónico en la Argentina*, Editorial Legasa, 1988 (en coautoría con Eduardo M. Basualdo y Hugo Nochteff), y *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Editorial Legasa, 1986 (en coautoría con Eduardo M. Basualdo y Miguel Khavisse).

## CLAVES PARA TODOS · TÍTULOS YA PUBLICADOS

### CRÓNICAS DEL AGUANTE

Pablo Alabarces

### CRÍTICA DE LA CONSTITUCIÓN

Roberto Gargarella

### LA HISTORIA DESBOCADA I

José Pablo Feinmann

### POLÍTICA, POLICÍA Y DELITO

Marcelo Sain

### LA HISTORIA DESBOCADA II

José Pablo Feinmann

### CLIENTELISMO POLÍTICO

Javier Auyero

### LA HERENCIA SOCIAL DEL AJUSTE

Susana Torrado

### POLICÍAS Y LADRONES

Alberto Binder

### ¿ECONOMISTAS O ASTRÓLOGOS?

Alfredo Zaiat

### LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Juan Abal Medina (h)

### EL FIN DEL DESEMPLEO

Enrique Martínez

### LOS ÚLTIMOS CUARENTA AÑOS

Daniel Muchnik

### RICOS FLACOS Y GORDOS POBRES

Patricia Aguirre

### LA DENSIDAD NACIONAL

Aldo Ferrer

### COALICIONES POLÍTICAS

Torcuato Di Tella

### LOS PIBES CHORROS

Daniel Míguez

### LA BRECHA URBANA

Maristella Svampa

### CRISIS Y REFORMA ECONÓMICA

H. Valle · M. Marcó del Pont

### LOS ARGENTINOS Y SUS INTELECTUALES

Mempo Giardinelli

### LA RELIGIOSIDAD POPULAR

Pablo Semán

### EL PERONISMO DE LOS '70 (I)

Rodolfo H. Terragno

### EL PERONISMO DE LOS '70 (II)

Rodolfo H. Terragno

### MODELO NACIONAL INDUSTRIAL

Martín Schorr

### ROSAS, ESTANCIERO

Jorge Daniel Gelman

Escríbanos a [clavesparatodos@capin.com.ar](mailto:clavesparatodos@capin.com.ar)