

FLACSO

ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA

9

Diciembre de 2001

**Privatizaciones en la Argentina.
Renegociación permanente,
consolidación de privilegios, ganancias
extraordinarias y captura institucional**

DANIEL AZPIAZU, KARINA FORCINITO
Y MARTÍN SCHORR

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES



FLACSO

SEDE ACADÉMICA DE ARGENTINA

FLACSO

ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA

9

Diciembre de 2001

Privatizaciones en la Argentina. Renegociación permanente, consolidación de privilegios, ganancias extraordinarias y captura institucional

DANIEL AZPIAZU, KARINA FORCINITO
Y MARTÍN SCHORR

Área Economía y Tecnología

Edición impresa

Diseño de tapa e interior a cargo de Libronauta

© 2001 by FLACSO/Área Economía y Tecnología
Ayacucho 551
1026 - Buenos Aires, Argentina

Edición digital

Construcción y diseño a cargo de Libronauta

© 2001 by FLACSO/Área Economía y Tecnología
Ayacucho 551
1026 - Buenos Aires, Argentina
Queda hecho el depósito de Ley 11.723

I.S.S.N. 1668-0669
Reservados todos los derechos.

Queda rigurosamente prohibida sin la autorización por escrito de FLACSO y Libronauta Argentina S. A., la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio o procedimiento incluidos la reprografía y el tratamiento informático.

Índice

Presentación. Beneficios extraordinarios o “justicia” y “razonabilidad” en las privatizaciones argentinas

Daniel Azpiazu

La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana

Daniel Azpiazu y Karina Forcinito

1. Introducción
2. La privatización de Obras Sanitarias de la Nación:
principales características del proceso
y del esquema regulatorio emergente
 - 2.1. Antecedentes y marco regulatorio
 - 2.2. Una oferta oportunista
3. La convalidación estatal de los sistemáticos incumplimientos
del contrato de concesión y la redefinición de las reglas
de juego originales
 - 3.1. La primera renegociación contractual en el año 1994
 - 3.2. La segunda renegociación contractual
entre los años 1997 y 1999
 - 3.3. La demorada primera revisión ordinaria
de la concesión bajo el gobierno de la Alianza
4. El desempeño económico de Aguas Argentinas S.A.
5. Síntesis y reflexiones finales

Cuadro Anexo. Cuadro tarifario vigente, junio 2001

Bibliografía

**Regulación pública en el mercado argentino de gas natural:
asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias
y concentración del capital**

Daniel Azpiazu y Martín Schorr

1. Introducción
2. Antecedentes: estructura y desempeño del mercado gasífero argentino antes de la privatización de Gas del Estado
3. Principales características e implicaciones del marco regulatorio emergente de la privatización de Gas del Estado
4. Análisis de la evolución de las tarifas
 - 4.1. Principales características de la regulación tarifaria
 - 4.2. Dinámica tarifaria, precios relativos, ganancias de “eficiencia” y “fallas” regulatorias
5. Evolución del desempeño económico de las firmas prestatarias
6. El impacto de las estrategias de los actores líderes sobre la configuración estructural del mercado
7. Síntesis y reflexiones finales

Bibliografía

**Privatizaciones y regulación pública en la Argentina.
Captura institucional y preservación
de beneficios extraordinarios**

Daniel Azpiazu

1. Introducción
2. La celeridad privatizadora
3. La concentración de la propiedad
4. La regulación tarifaria
5. Las recurrentes renegociaciones contractuales
6. Síntesis y reflexiones finales

Bibliografía

Presentación

Beneficios extraordinarios o “justicia” y “razonabilidad” en las privatizaciones argentinas

DANIEL AZPIAZU*

Entre 1993 y 1999, las utilidades contables acumuladas por las 200 firmas más grandes del país ascendieron a casi 26.000 millones de pesos. En el interior de esa elite quedan incluidas, en promedio, solo 26 empresas/consorcios prestatarios de servicios públicos privatizados, 34 firmas líderes que, a la vez, participan en la propiedad del capital de aquellos; y otras 140 grandes empresas que no mantienen vinculación directa alguna con el vasto programa de privatizaciones desarrollado en el país durante los años noventa. Las primeras, apenas el 13% del total de firmas, se han apropiado de más de la mitad de aquellos 26 mil millones de pesos, al tiempo que las empresas líderes no vinculadas con las privatizaciones, mayoritarias en su número (70% del total), sólo han internalizado el 21,5% de esa masa agregada de beneficios.¹

Ello supone, naturalmente, la existencia de diferencias sustantivas en las respectivas tasas de rentabilidad a favor de los consorcios que se hicieron cargo de la prestación de los servicios públicos. En efecto, siempre en el período 1993-1999, el margen de beneficios sobre ventas de estos últimos ha sido, en promedio, del 10,8%; porcentaje que se reduce al 6,5% para las empresas líderes que poseen tenencias accionarias en el capital de aquellos, y a apenas el 1,5% para el conjunto de las 140 firmas más grandes del país no relacionadas con las privatizaciones.

Una visión complementaria y enriquecedora respecto a la intensidad y trascendencia de esas profundas asimetrías en los respectivos desempeños empresarios, se desprende de la información relevada por el INDEC en su encuesta anual a las 500 mayores firmas del país. La misma aporta importantes elementos de juicio en cuanto al papel decisivo que han asumido las privatizaciones en la reconfiguración de la elite empresaria del país y, en especial, en lo referido a las diferencias de comportamiento económico que se manifiestan en su interior.

En su última edición,² en una de las distintas dimensiones analíticas de la información recabada para esas 500 grandes firmas, el INDEC diferencia dos grandes segmentos de empresas: las emergentes de los diferentes procesos de privatización concretados en el país³ y el subconjunto –mayoritario– de compañías que conforman la cúpula empresaria del país y que no tienen vinculación con dicha política pública. El primer estrato, poco menos del 17% del total del panel relevado en 1999, integrado por apenas 84 empresas (en 1995 eran 74), aporta en promedio, durante el quinquenio 1995-1999, cerca del 30% de la producción generada por las 500 líderes, casi el 40% del valor agregado total, más de la mitad de las utilidades globales, el 17% de la ocupación y el 22% de la totalidad de los salarios pagados. Esos disímiles niveles de participación permiten inferir la presencia de diferencias significativas entre las privatizadas y el resto de las grandes firmas de la economía argentina en términos de sus respectivos tamaños medios, las productividades relativas, los niveles salariales y, fundamentalmente, las tasas de rentabilidad internalizadas por cada uno de esos subconjuntos de empresas líderes.

* Investigador Principal del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina, y Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET.

¹ Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información de las Memorias y Balances de las empresas.

² Ver Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; “Grandes Empresas en la Argentina, 1999”, 2001.

³ Se trata, más precisamente, del agrupamiento de las grandes empresas surgidas de tales procesos (como las transportistas y distribuidoras de gas natural, las eléctricas, las telefónicas, las que prestan el servicio de agua potable y desagües cloacales, etc.), así como de las que operan en áreas y/o mercados privatizados (por ejemplo, la explotación petrolera o las concesiones viales).

Cuadro N° 1

Las 500 empresas más grandes de la Argentina

Distribución de las principales variables según el vínculo de las firmas con el proceso de privatizaciones, promedios 1995-1999

(en valores absolutos, porcentajes e índice total = 100)

	Privatizadas	No privatizadas	Total
Cantidad de empresas	79	421	500
Participación en la cantidad de empresas (%)	15,8	84,2	100,0
Participación en la producción total (%)	28,7	71,3	100,0
Participación en el valor agregado total (%)	38,2	61,8	100,0
Participación en la ocupación total* (%)	17,4	82,6	100,0
Participación en las utilidades totales** (%)	54,2	45,8	100,0
Participación en los salarios totales abonados (%)	21,9	78,1	100,0
Tasa de utilidades sobre valor de producción** (%)	17,5	5,9	9,2
Tasa de utilidades sobre valor agregado** (%)	31,6	16,5	22,2
Tasa de utilidades sobre activos** (%)	8,4	4,5	6,0
Tasa de utilidades sobre patrimonio neto** (%)	14,6	9,9	12,0
Utilidades promedio por empresa** (índice total = 100)	344,1	54,3	100,0

* En el relevamiento del INDEC la ocupación se mide sólo por los puestos de trabajo asalariado de cada firma.

** Las utilidades son antes del pago del impuesto a las ganancias.

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A INDEC; "ENCUESTA NACIONAL A GRANDES EMPRESAS", VARIOS AÑOS.

En ese marco, el rasgo seguramente más destacable lo brinda la apropiación, por parte de las empresas privatizadas, de una proporción mayoritaria del excedente económico internalizado por la cúpula empresaria del país (se trata, según los años del período analizado, de entre el 15% y el 17% de las firmas relevadas, que dan cuenta de niveles que oscilan entre un mínimo del 50% y un máximo de casi el 70% de los beneficios agregados de las 500 líderes).

Lo anterior expresa diferencias sustantivas en las tasas de ganancia, a favor de las empresas vinculadas con la política desestatizadora. En efecto, cualquiera sea el indicador de rentabilidad que se considere, los márgenes de beneficios obtenidos por las privatizadas han superado con holgura a los de las restantes grandes firmas del país. A título ilustrativo, en el caso de las privatizadas, las utilidades obtenidas, en promedio, entre 1995 y 1999, equivalen al 17,5% del valor de producción; tasa de beneficio que se contrae al 5,9% para el resto de las empresas de la cúpula. Asimismo, los márgenes de rentabilidad de las primeras representan el 31,6% del valor agregado, relación que para el resto de las líderes se limita a "apenas" el 16,5%. Por su parte, la tasa de utilidad sobre activos de las primeras (8,4%) casi duplica a la de las restantes líderes; al tiempo que si se relacionan los beneficios con los respectivos patrimonios netos, la tasa media resultante para las primeras es aproximadamente un 50% superior a la de las no vinculadas con las privatizaciones.

El carácter extraordinario de las utilidades internalizadas por las privatizadas, así como las profundas disparidades de *performance* que cabe reconocer en el interior de la cúpula empresaria local, también se expresan en que el volumen medio de ganancias (utilidades por firma) de las primeras resulta ser 3,4 veces superior al correspondiente al conjunto de la elite económica, y 6,3 veces más elevado que el de las líderes no vinculadas con la transferencia de empresas y/o activos estatales al sector privado.

Tan contrastantes desempeños ponen de manifiesto la presencia de asimetrías que, por su intensidad y sistematicidad (se reproducen en todos los años que cubre la serie –1995 a 1999–, cualquiera sea el indicador de rentabilidad que se analice), muy difícilmente puedan ser atribuidos a diferencias en la respectiva capacidad gerencial o de gestión o, en términos más precisos, a especificidades en las conductas microeconómicas de las distintas compañías. Se trata, sin duda, de divergencias y heterogeneidades de comportamiento que surgen, en última instancia, de la inserción estructural de cada una de las empresas líderes o, en otras palabras, de las asimetrías existentes en los respectivos contextos operativos y, fundamentalmente, normativos y regulatorios en los que se desenvuelven las distintas firmas que integran el núcleo selecto de las de mayor envergadura de la economía local.

De allí una de las principales atipicidades que han incorporado las privatizaciones en el perfil y en la dinámica del patrón de acumulación del capital en la Argentina: a diferencia de lo que se enseña en los manuales de economía, el nivel de las tasas de ganancia tiende a revelar una correspondencia inversa con el riesgo empresario que subyace a los distintos sectores –a menor o nulo riesgo (como es el caso de las privatizadas) mayor tasa de rentabilidad–.

En otras palabras, ello no es más que la resultante de los rasgos distintivos que emanan del privilegiado entorno normativo y regulatorio –e, incluso, de contravención institucional de la legislación vigente– que delimita el desenvolvimiento de este conjunto acotado de empresas, cada vez más poderoso en términos económicos, políticos y sociales.

Justicia y razonabilidad en las privatizaciones argentinas

Los análisis precedentes remiten a la necesaria consideración de una figura económico-jurídica con una sólida tradición internacional, en especial anglosajona, que hace a la propia esencia de la regulación pública: la de la justicia y razonabilidad de las tarifas que tienen, como referente último, al principio de “justos” y “razonables” de los beneficios empresarios que terminan por verse sustentados en los consiguientes niveles tarifarios.

Se trata, en realidad, de un concepto que ha sido incorporado, bajo diversas formas, en las bases de la regulación pública de los servicios privatizados en la Argentina.⁴ Así, la llamada ley “madre” en el campo de las privatizaciones argentinas (la Ley N° 23.696 de Reforma de Estado) incorpora en su Artículo N° 57, referido a las concesiones que se otorguen en el marco de la Ley N° 17.520 (de peaje), un criterio sustantivo en relación con 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” (énfasis propio). Asimismo, en su Artículo N° 15, referido a las concesiones y licencias, se señala que “se exigirá una adecuada equivalencia entre la inversión efectivamente realizada y su rentabilidad”. Tales consideraciones se ven reafirmadas en el Decreto N° 1.105/89, reglamentario de aquélla, en cuanto a la exigencia de una necesaria proporcionalidad entre la inversión efectivamente realizada y la utilidad neta obtenida.

⁴Tal referencia a la “justicia” y “razonabilidad” de las tarifas reproduce, en cierta medida, criterios aplicados en el plano jurídico y normativo en otros países que cuentan con una muy sólida regulación en materia de servicios públicos y de defensa o protección de la competencia y el consumidor. Sin embargo, en estos últimos casos, la consideración de “justas y razonables” remite, a la vez, a una multiplicidad de disposiciones y fallos judiciales que precisan y acotan sobremanera tal conceptualización. “Las tarifas deben ser justas y razonables y el público no puede estar sujeto al pago de tarifas no razonables porque los accionistas tengan que ganar dividendos (US Supreme Court Covington, 1896)”, citado en Solanes, M.; “Servicios públicos y regulación. Consecuencias de las fallas de mercado”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, No 2, septiembre 1999.

Consideraciones de características no muy disímiles se incorporaron, en su momento, en la privatización de la telefonía básica (Decreto N° 731/89; pliego de bases y condiciones para la privatización de ENTel, Decreto N° 62/90,⁵ Capítulo XII, numerales 12.1 a 12.3; Decreto N° 2.332/90 –contrato de transferencia de las acciones–, Capítulo XVI, puntos 16.1 a 16.10), así como también en el de la concesión de agua y saneamiento en la Región Metropolitana (Decreto N° 999/92). En este último caso, se señala que “los precios y tarifas tenderán a reflejar el costo económico de la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales incluyendo el margen de beneficio del Concesionario e incorporando los costos emergentes de los planes de expansión aprobados”. Asimismo, se resalta que “el monto resultante de las tarifas facturadas a los Usuarios deberá permitir al Concesionario, cuando éste opere eficientemente, obtener ingresos suficientes para satisfacer los costos implícitos en la operación, mantenimiento y expansión de los servicios prestados”.

De todas maneras, es en los dos únicos marcos regulatorios sancionados por Ley de la Nación (los correspondientes a la energía eléctrica y al gas natural) donde se alude, reiteradamente, al carácter de “justas y razonables” que deben asumir las tarifas. Así, en las leyes N° 24.065 (Marco Regulatorio Eléctrico) y 24.076 (Marco Regulatorio del Gas Natural), ambas sancionadas en 1992, se explicita, entre los respectivos 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”. Ello sugiere que la “razonabilidad” de los márgenes de beneficio a que da lugar determinado nivel de las tarifas es, en última instancia, el criterio rector como para discernir en torno de la “justicia y razonabilidad” de estas últimas.

En tal sentido, en el ámbito de la regulación local de los servicios públicos privatizados ha sido, precisamente, en el campo de los marcos normativos eléctrico y gasífero donde más se ha avanzado en dirección a un mayor grado de precisión del concepto de razonabilidad y justicia de las tarifas y/o de los beneficios empresarios, sin que ello igualmente implique la determinación o delimitación de parámetros ciertos de medición de la razonabilidad (tanto de la tarifaria como de la que se vincula con las tasas de rentabilidad).

Así, por ejemplo, en el Artículo N° 41 de la Ley N° 24.065 se estipula 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 N° 39 de la Ley N° 24.076 no difieren sustancialmente de las anteriores, 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”.⁶

En definitiva, con ligeros matices en cuanto a las formas bajo las que se expresa y/o en sus alcances respectivos, la casi totalidad de la normativa regulatoria vigente en el país remite a

⁵ Al respecto, el Decreto No 62/90 establecía que las tarifas serían ajustadas “a un nivel adecuado para proporcionar a un Operador eficiente una tasa de retorno razonable sobre los Activos Fijos sujetos a explotación”.

⁶ En el Documento de Consulta adjunto a la Resolución N° 1.250/98 de la Secretaría de Comunicaciones, parecería adoptarse un criterio mucho más restringido en cuanto a la razonabilidad de las tarifas. En efecto, en la misma, al establecer los lineamientos de la universalización del servicio telefónico, se hace referencia a “la posibilidad de acceder al consumo del bien a través del establecimiento de un precio lo suficientemente bajo, *el mismo se conoce en la regulación internacional como ‘precio razonable’*” (cursivas propias). Ello se ve reafirmado al considerarse que la definición de la Obligación del Servicio Universal “sostiene que la provisión debe hacerse a un ‘precio razonable’ lo cual supone un objetivo regulatorio en el sentido de fijar un precio lo suficientemente bajo”.

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.

Sin embargo, a pesar de los recurrentes señalamientos acerca de la necesidad de contar con tarifas “justas y razonables” que, a su vez, garanticen la internalización empresaria de tasas de rentabilidad igualmente “razonables”, en el país no se ha avanzado en dotar de cierta precisión a esa conceptualización de la “razonabilidad”. A lo sumo, como se desprende de las normas señaladas precedentemente, todo lo que podría inferirse es que, en principio, 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 rentabilidad obtenidos, en promedio, en actividades “comparables”, “similares”, “equiparables”, en términos del riesgo empresario involucrado.

En ese sentido, cabe incorporar una breve digresión analítica vinculada, en última instancia, con las especificidades del contexto operativo –y, fundamentalmente, normativo y regulatorio– en el que se inscribe el desenvolvimiento de las empresas que se hicieron cargo de los activos privatizados en la Argentina durante los años noventa. Los rasgos distintivos de los sectores involucrados (monopólicos, con demanda cautiva –y, en muchos casos, insatisfecha– y reservas legales de mercado, baja elasticidad de la demanda y sujetos a una “débil” –y funcional a los intereses empresarios– regulación pública) conllevan, naturalmente, un menor riesgo empresario que el que se desprendería de casi cualquier otra actividad económica. Hasta allí, con independencia de toda otra consideración, el criterio de “razonabilidad” de las tasas de beneficio (y de las tarifas que las sustentan) sugeriría que las esperables en esos ámbitos protegidos, natural y/o normativamente, deberían ser inferiores a las correspondientes a la mayor parte de los restantes sectores económicos, expuestos a la competencia,⁷ con el consiguiente riesgo empresario que se desprende de esas mismas condiciones de –más o menos– cierta competencia interempresaria.

Sin duda, ese “modelo” de interrelaciones entre la morfología de los mercados, el riesgo empresario implícito y la “razonabilidad” de las consiguientes tasas de rentabilidad, se ve mediatizado por las propias idiosincrasias del proceso privatizador en la Argentina. En efecto, la obvia minimización del riesgo empresario asociada a la condición de monopolios naturales se ve agudizada –en realidad, dicho riesgo se torna, cuando menos, nulo–, cuando una multiplicidad de reaseguros normativos y/o regulatorios tienden a garantizar, como mínimo, la preservación de la “ecuación económico-financiera original”, y/o las “tasas internas de retorno” emergentes de los respectivos contratos de transferencia.⁸ En esa dirección, la “razonabilidad” y “justicia” de las tarifas (así como la de las rentabilidades que de las mismas se derivan) tienden a verse subsumidas ante la vigencia de condiciones normativas y/o regulatorias que pre-establecen tales niveles al margen, incluso, de toda consideración sobre esos aspectos sustantivos, sobre los nuevos contextos macroeconómicos y, más aún, sobre las disposiciones emanadas de distintas leyes nacionales, que se han visto contravenidas por normas de menor *status* jurídico.

En el ejemplo argentino, muy difícilmente pueda encontrarse algún sector económico con menor riesgo que el que caracteriza a los contextos operativos en los que se desempeñan las empresas privatizadas. En ese marco, de acuerdo con tales criterios de razonabilidad (de los beneficios y de las tarifas), cabría esperar que las tasas de rentabilidad internalizadas por dichas firmas resulten ser muy inferiores a las obtenidas por aquellas empresas expuestas a un mayor riesgo y a niveles de competencia inexistentes en el ámbito de los servicios públicos privatizados. Sin embargo, las evidencias disponibles indican todo lo contrario. Son, precisamente, las em-

⁷ Tal como se verifica en las economías de mayor desarrollo relativo donde, en general, las empresas prestatarias de servicios públicos sujetas a regulación son las que internalizan las más bajas tasas de rentabilidad.

⁸ En la generalidad de los casos, tales tasas internas de retorno eran las resultantes de propuestas formuladas en pleno contexto hiperinflacionario, por lo que contemplaban una no despreciable tasa de riesgo inflacionario.

presas privatizadas las que han venido internalizando sistemáticamente los mayores márgenes de ganancia, fuera de toda “razonabilidad” vinculada con el riesgo empresario implícito.

En realidad, cualquiera sea el criterio que se adopte para evaluar el grado de “razonabilidad” de las utilidades que han venido internalizando las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados se llega a una misma conclusión: se trata de beneficios extraordinarios y de privilegio que descansan, en última instancia, en tarifas que no se caracterizan, ni mucho menos, por su “justicia” y “razonabilidad”.

En suma, el principio de equivalencia *honestas* entre las prestaciones y el valor económico de las mismas, el de la proporcionalidad entre la inversión realizada y la tasa de rentabilidad obtenida, y el de la razonabilidad de los beneficios empresarios en función al riesgo asumido, no parecen condecirse con las acciones –y omisiones– de la regulación pública en el campo de las privatizaciones.⁹ Es más, la seguridad jurídica de usuarios y consumidores se ha visto sistemáticamente vulnerada ante la preservación de beneficios extraordinarios que superan, holgadamente, los internalizados en actividades económicas “comparables” o “equiparables”. Los derechos de los consumidores en defensa de sus intereses, consagrados en la Constitución Nacional,¹⁰ también se han visto, así, profundamente afectados frente a la irrazonabilidad e injusticia de las tarifas de los servicios públicos privatizados, que han devenido en tasas de rentabilidad igualmente irrazonables e injustas.

Sobre el contenido del documento

Sin duda, las consideraciones previas se ven claramente reflejadas en los tres trabajos que componen el presente documento. Más allá de sus temáticas específicas, los tres estudios reconocen ciertas conclusiones comunes: la funcionalidad de la normativa, y de las acciones y omisiones regularorias, en relación con la dinámica de acumulación y reproducción del capital de las prestatarias privadas de servicios públicos (y, obviamente, de sus propietarios); el carácter extraordinario –para nada “justo” ni “razonable”– de los beneficios internalizados por dichos actores; el nulo riesgo empresario en que se desenvuelven estas compañías; y el carácter propulsor de la política privatizadora sobre la concentración y centralización del capital en la economía argentina, así como sobre la consolidación de determinados intereses económico-sociales.

El primero de los estudios, elaborado por Daniel Azpiazu y Karina Forcinito (“La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regu-

⁹ A simple título ilustrativo, cabe referirse al Decreto No 92/97, por el que se aprobó el rebalanceo de las tarifas telefónicas. En sus considerandos, dicha normativa señala que, en consonancia con un fallo del más alto Tribunal Nacional, “es facultad privativa del Poder Ejecutivo apreciar la justicia y razonabilidad de las tarifas relativas a servicios públicos, pudiendo usarla tanto respecto del pasado, diciéndolo expresamente, como del porvenir...”. Asimismo, en esos mismos considerandos se remarca que “el Estado Nacional acordó que la revisión tendría efecto neutro sobre los ingresos de las compañías, y que no debía alterar la tarifa promedio”. Sin embargo, “justicia”, “razonabilidad” y discrecionalidad mediante, tal rebalanceo tarifario conllevó incrementos significativos en los montos de facturación de las licenciatarias del servicio básico telefónico, así como en sus respectivos márgenes de beneficio. Al respecto, ver Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M.; “El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia”, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes /IDEP, 2001.

¹⁰ El Artículo No 42 de la Constitución Nacional resulta suficientemente claro al respecto: “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho... a la protección de su salud, seguridad, e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios”.

lación pública del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana”), focaliza su análisis en la sistematicidad que denotan los cambios que se han ido introduciendo en el entorno normativo y regulatorio en el que se inscribe la prestación del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales en el ámbito metropolitano.

Tal sistematicidad deviene de una práctica regulatoria del Estado argentino que, en última instancia, se ha orientado a garantizar –por acción u omisión– que la concesionaria del servicio (Aguas Argentinas S.A., controlada por la firma Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez de Francia) continúe internalizando beneficios extraordinarios, con nulo riesgo empresario. Al respecto, basta con mencionar que, entre 1994 y 1999, la empresa concesionaria obtuvo una rentabilidad media sobre patrimonio neto del 23,4%; tasa de retorno que supera holgadamente los estándares internacionales, y que en nada se condice con la exigencia de “justicia” y “razonabilidad” contenida en la Ley de Reforma del Estado.

En ese marco, transcurridos casi nueve años de la concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (el mayor sistema integrado de saneamiento del mundo), se ha visto incumplida la mayor parte de los objetivos planteados al momento de privatizar la empresa Obras Sanitarias de la Nación (compromisos de inversión, cumplimiento de las metas de expansión, abaratamiento real del costo de provisión del servicio, etc.). Ello tiende a corresponderse con las recurrentes modificaciones introducidas en el contrato de concesión y, con ello, en el propio diseño regulatorio; desvirtuando sus propios objetivos fundacionales.

A partir de la confrontación entre, por un lado, la situación actual en materia de regulación económica del servicio y, por otro, la que se desprende del contrato original de concesión, el estudio pasa revista a la sistemática sustitución de los fundamentos básicos del modelo regulatorio contenido en dicho contrato, y a su desplazamiento frente a “nuevas” y, muchas veces, atípicas cláusulas que, incluso, contravienen normas de superior rango jurídico.

La nueva y distinta figura normativa sobre la que se estructura la regulación pública del servicio surge, en tal sentido, como una resultante –lógica y previsible– de opacas revisiones contractuales que, por un lado, han involucrado a más de una administración gubernamental y, por otro, han priorizado sistemáticamente las rentas de privilegio de la empresa concesionaria por sobre los derechos y la “seguridad jurídica” de los usuarios y consumidores del servicio (así como también por sobre la de aquellos que aún no han podido acceder al mismo, a pesar de las previsiones originales del contrato de concesión vinculadas a su creciente grado de universalidad).

De allí se desprende una serie de conclusiones sobre la esencia de la relación normativa y regulatoria que se ha venido desplegando, en la región metropolitana, en el ámbito de la concesión del servicio de aguas y saneamiento. Por un lado, “el comportamiento de la empresa adjudicataria, que articuló incumplimientos de las obligaciones asumidas con presión sobre el poder político e institucional para modificar las cláusulas contractuales en su beneficio desde el inicio de la concesión, sugiere que la oferta ganadora de la licitación tuvo un carácter oportunista y predatorio orientada a redefinir a su favor las condiciones de explotación con posterioridad a la adjudicación. Con este propósito, una vez iniciada la concesión, la empresa parece haber usufructuado el poder que le otorgaría la pérdida de legitimidad gubernamental asociada al fracaso de la privatización”. Por otro, como natural contrapartida, ello se ha visto viabilizado “al amparo de una captura institucional que no sólo hizo posible la internalización ilegítima de los beneficios extraordinarios asociados a la explotación, sino que impulsó sucesivos aumentos en la tarifa base y en los precios de los servicios, en un contexto de estabilidad –o deflación– de los precios domésticos”.

El segundo de los estudios (“Regulación pública en el mercado argentino de gas natural: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital”), elaborado conjuntamente por Daniel Azpiazu y Martín Schorr, tiene por objetivo central analizar la dinámica estructural del mercado argentino de gas natural durante los años noventa. Se trata, en tal sentido, de identificar y evaluar la orientación y los impactos reales de las principales transformacio-

nes derivadas de la privatización de Gas del Estado y, fundamentalmente, de las que se derivan de la reorganización estructural, institucional y regulatoria del sector y, en un plano más general, del conjunto del mercado energético local.

A tal fin, el análisis se focaliza, en primer lugar, en una serie de aspectos relacionados con los lineamientos centrales del nuevo marco normativo sectorial emergente de la transferencia de la empresa estatal al sector privado. Se presta particular atención, en ese sentido, a los que se relacionan con la regulación tarifaria y de la propiedad del capital de las empresas del sector atento a, en este último caso, los objetivos perseguidos con la previa segmentación vertical y horizontal de Gas del Estado.

La determinación previa de un “precio base” –dadas las formas que adoptó la reestructuración tarifaria que antecedió a la transferencia de la empresa al capital privado (que perjudicó, fundamentalmente, a los usuarios residenciales)– que garantizaba, desde sus inicios, altas tasas de rentabilidad e ingresos para los consorcios que se hicieron cargo de la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas natural; la “dolarización” de las tarifas (no contemplada en la Ley marco en la que se inscribió la privatización de Gas del Estado, que contó con el invaluable aporte del llamado “diputrucho”, sino en uno de sus decretos reglamentarios); su posterior –e ilegal, en términos de las taxativas disposiciones que emanan de la Ley de Convertibilidad– indexación por índices de precios estadounidenses; la ausencia de incentivos que promuevan una cierta competencia en la fijación del precio del gas en “boca de pozo”; y la omisión regulatoria de normas que hubieran implicado una reducción tarifaria son, entre otras, algunas de las principales “falencias” o funcionalidades de la regulación pública respecto a los intereses privados en juego.

Similares consideraciones surgen de la más que laxa –u omitida– regulación estatal de la propiedad del capital de las empresas privadas que se hicieron cargo de la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas natural. La reintegración vertical y horizontal de la cadena gasífera –con agentes económicos comunes a los que operan en distintos segmentos de los mercados eléctrico y petrolero– plantea serios interrogantes en cuanto a la consolidación de posiciones dominantes que, dada las propias “debilidades” regulatorias, tienden a incidir negativamente sobre la competitividad de la economía y, en especial, sobre la equidad distributiva.

En segundo lugar, y estrechamente relacionado con lo anterior, el estudio apunta a determinar las principales características e implicancias que se desprenden de la evolución de las tarifas y los precios relativos de los distintos servicios (asociadas a, entre otras, las nuevas modalidades de determinación y regulación de las tarifas, las distintas categorías de usuario reconocidas por el nuevo marco normativo, y las nuevas formas y las diferentes características en cuanto a relaciones comerciales y tecno-productivas que se establecen entre los distintos actores de la cadena gasífera). En este plano se ve corroborada parte sustantiva de las hipótesis del estudio, en tanto los llamados “errores de diseño” o “debilidades normativas y/o regulatorias” no hacen más que manifestar una funcionalidad plena con los intereses privados que se hicieron cargo de los activos de Gas del Estado.

Sobre la base de los análisis mencionados, una tercera dimensión que se prioriza en este estudio se relaciona con el análisis de la *performance* económica de las firmas prestatarias. Como podía preverse, dado el entorno normativo en que se han venido desempeñando, las empresas transportistas y distribuidoras de gas natural han revelado un claro liderazgo en materia de tasas de rentabilidad. Como un fenómeno sistemático, las mismas han sido holgadamente superiores a las registradas por las mayores empresas del país, así como por sus similares que operan en el ámbito internacional. En tal sentido, en el mercado gasífero local queda claramente de manifiesto un fenómeno común a casi todas las áreas privatizadas: la correspondencia inversa que se verifica entre el nivel de las tasas de ganancia y el consiguiente riesgo empresarial. De allí que no resulte sorprendente que para todos los consorcios adjudicatarios de los segmentos de transporte y distribución de gas natural, el tiempo demandado para la recuperación de sus inversiones originales no supere, en ningún caso, los siete años. Se trata, sin duda, de plazos de recuperación de la inversión original sumamente reducidos (téngase presente, en tal sentido, que la concesión

se entregó por un lapso de 35 años con la posibilidad de ser prorrogada por 10 años adicionales), muy difíciles de encontrar en otras actividades económicas de carácter no especulativo.

Finalmente, el estudio se centra en el análisis de los principales rasgos morfológicos del mercado gasífero que devienen tanto del marco normativo emergente del proceso privatizador como del importante proceso de transferencias de –y centralización del– capital que se registró con posterioridad, en la segunda mitad de los años noventa. Con ello se procuró delimitar los impactos de dicho proceso sobre la dinámica y la configuración estructural del mercado local de gas –supone la profundización del proceso de reintegración vertical y horizontal de la cadena gasífera impulsado por las “inconsistencias” del marco normativo en el que se inscribió la privatización–, así como sobre el conjunto del sector energético nacional (se trata, en última instancia, de casi los mismos agentes económicos activos). Asimismo, en ambos planos, se jerarquizó el análisis del más que opaco papel que ha venido desempeñando la regulación pública en la materia.

A partir de los análisis mencionados se concluye, entre otras cosas, que a pesar “de la segmentación estructural del mercado gasífero que se realizó antes de la privatización con la finalidad de fomentar la introducción de competencia, cabe destacar que, como resultado de la conjunción de diversos factores (estructura de propiedad resultante del proceso desestatizador, numerosas operaciones de compra-venta de empresas y/o de participaciones accionarias, etc.), se verifica un muy elevado grado de concentración y centralización del capital del sector en torno de un núcleo sumamente acotado de grandes conglomerados empresarios (altamente integrados vertical y horizontalmente)”.

El tercero y último de los estudios presentados (“Privatizaciones y regulación pública en la Argentina. Captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios”), elaborado por Daniel Azpiazu, remite a una visión interpretativa de la compleja trama de relaciones que plantea la institucionalidad normativa y regulatoria ante la emergencia de nuevos monopolios u oligopolios privados responsables de la prestación de los servicios públicos.

A partir del reconocimiento de la urgencia privatizadora como uno de los rasgos distintivos del programa desarrollado en el país bajo la Administración Menem, se analizan los factores político-institucionales que fundamentan, en su perspectiva histórica, tal celeridad y, en ese marco, se resaltan algunos de los llamados “errores de diseño”, o “fallas regulatorias”, adjudicables, en principio, a tal premura. Se trata de “insuficiencias”, “imprecisiones” y “errores” que, incluso, en muchos casos, ante la imposibilidad de soslayar sus consiguientes costos sociales, han sido reconocidos por los propios apologistas del proceso privatizador. Así, por ejemplo, “el factor apuro... es un justificativo parcial para reconocer algunos errores”.¹¹ En otras palabras, tales “fallas normativas y/o regulatorias” se verían más que compensadas ante la celeridad que se le imprimió al proceso, en procura del ansiado reconocimiento y confianza de la “comunidad de negocios”, local e internacional. En consecuencia, la necesidad político-institucional de privatizar a casi cualquier costo (social), con su contrapartida en rentas (privadas) de privilegio quedaría así justificada, más allá de toda otra consideración analítica.

De todas maneras, en el ejemplo argentino, tales “fallas” normativas y regulatorias trascienden las urgencias iniciales para constituirse en una constante del período post-privatizador, a punto de resultar plenamente funcionales a los intereses del capital concentrado, aun a costa de la competitividad de la economía y del agravamiento de la inequidad distributiva.

En ese sentido, el estudio aborda algunos de los ejes centrales de la regulación pública, como son los que se vinculan con el acelerado proceso de concentración del capital alentado –cuando no, inducido– por las modalidades que adoptó el desarrollo del programa de privatizaciones; los relacionados con la evolución –regulada– de las tarifas de los servicios públicos –en última instancia, tendiente a mantener o acrecentar las rentas de privilegio de las

¹¹ Ver FIEL; “La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente”, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1999.

empresas prestatarias de los mismos—; y, por último, con otro de los rasgos peculiares de las privatizaciones locales: las recurrentes renegociaciones contractuales.

La convergencia de tales dimensiones analíticas remite, en última instancia, al concepto de captura institucional del Estado, en sus diversos planos, por parte de las empresas reguladas que, por un lado, han venido internalizando ingentes beneficios extraordinarios y, por otro, como tal, trasciende al de la usual consideración teórica de los problemas que plantea la llamada captura del regulador e, incluso, naturalmente, los que podrían emanar de la “cooptación bifronte” de las agencias reguladoras.¹²

La transferencia de activos subvaluados con poder mono u oligopólico bajo condiciones de reserva legal de mercado, la preservación normativa y regulatoria de rentas extraordinarias de privilegio, la debilidad —en realidad, funcionalidad a los intereses de las empresas privatizadas— de los mecanismos regulatorios (tanto en el plano tarifario como en el de la defensa de la competencia, agravadas por las peculiaridades de las recurrentes renegociaciones contractuales), el nulo grado de exposición a cambios en las condiciones de contexto y, en síntesis, la emergencia de nuevas áreas privilegiadas por las políticas públicas, le confiere a las empresas privatizadas una serie de ventajas de *inserción* que en nada se asemejan a las condiciones bajo las que deben desempeñarse las restantes empresas del país (incluso, las líderes y oligopólicas en sus respectivos mercados).

En realidad, y en directa relación con el entorno normativo y regulatorio en el que se ha inscripto el desenvolvimiento de las empresas privatizadas, los privilegios de que gozan las mismas están estrechamente relacionados con las singularidades del contexto operativo en el que se ha inscripto su accionar e, incluso, según los casos, con el propio incumplimiento de la legislación vigente. Basta destacar, en tal sentido, que a las llamadas “debilidades” y/o “errores de diseño” adjudicables —usualmente— a las urgencias político-institucionales y fiscales con las que se encaró el programa de privatizaciones se le adicionan, entre otras:

- la permisividad —o, incluso, el aliento— oficial frente a la concentración y centralización del capital;
- la elevación de las tarifas en el período pre-privatizador de forma de acceder a “precios base” de los servicios transferidos que, ya en el inicio de la operatoria privada, garantizaban ganancias extraordinarias a sus prestadores;
- la no transferencia a las tarifas de las importantes ganancias de productividad de las empresas prestatarias de los servicios, elemento constitutivo esencial de la regulación pública, tendiente a evitar —o, al menos, minimizar— la apropiación privada de rentas monopólicas;
- la dolarización de las tarifas (con el consiguiente seguro de cambio) como paso previo a su indexación en función de la evolución de precios ajenos a la economía doméstica y, por esa vía, la elusión de las explícitas disposiciones que, en tal sentido, emanan de la Ley de Convertibilidad (una maniobra elutória —convalidada normativamente— de la que no goza prácticamente ninguno de los restantes precios de la economía argentina —en especial, los salarios—). Ello, en un contexto local caracterizado por la deflación de precios —y, más aún, de las remuneraciones de los asalariados—; y
- la política empresaria de promover —y la estatal de convalidar— sistemáticas renegociaciones en las cláusulas contractuales, atentatorias de la seguridad jurídica de los usuarios y consumidores de los servicios públicos privatizados.

Lo anterior sugiere que la regulación pública de los servicios privatizados ha sido débil si se considera su manifiesta incapacidad —cuando no falta de voluntad— para promover medidas tendientes a introducir competencia y a proteger a los usuarios y consumidores, mientras que reveló una gran fortaleza para garantizar y potenciar el exacerbado poder de mercado que adquirieron, así como los ingentes beneficios que internalizaron, las firmas que tomaron a su cargo la

¹² Con respecto al concepto de “cooptación bifronte”, consultar Vispo, A.; “Los Entes de Regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes a un necesario debate en la Argentina de fin de siglo”, Grupo Editorial Norma/FLACSO, 1999.

prestación de los servicios públicos transferidos al sector privado en el transcurso de la década de los años noventa. Sin duda, ello constituye un claro indicador de que, de resultas de las principales modalidades asumidas por el programa de privatizaciones, se profundizó uno de los rasgos distintivos de la economía y la sociedad argentinas: la creciente –y cada vez más evidente– subordinación estatal frente a los intereses del capital concentrado interno.

En síntesis, “la premura privatizadora, la amplitud de sus realizaciones, los elevados niveles de concentración de la propiedad de las empresas privatizadas, las garantías –estatales e institucionales– de internalización de beneficios extraordinarios, la transferencia de capacidades decisivas en cuanto a la delimitación de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía, las discontinuidades normativas y regulatorias, las fragilidades institucionales son, en última instancia, algunos de los componentes esenciales y funcionales –en el campo normativo, regulatorio e institucional– al exitoso intento de conformar y afianzar sólidas articulaciones de intereses hegemónicos en la reconfiguración de los sectores de poder en la Argentina, como expresión de un régimen de acumulación del capital crecientemente concentrador en lo económico, y excluyente en lo social”.

La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana*

DANIEL AZPIAZU** Y KARINA FORCINITO***

1. Introducción

El 1º de mayo de 1993 la empresa Aguas Argentinas S.A. (consorcio liderado, en ese momento, por Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez de Francia y el grupo local Soldati) se hizo cargo de la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales en la Ciudad de Buenos Aires y los principales partidos del conurbano bonaerense que, hasta entonces, era prestado por Obras Sanitarias de la Nación (en adelante, O.S.N.).

Como un denominador común a buena parte de los servicios públicos monopólicos privatizados en la Argentina durante la década de los años noventa, la decisión oficial de concesionar el área de prestaciones de O.S.N. a través de decretos del Poder Ejecutivo Nacional conspiró contra la estabilidad jurídica del proceso y la previsibilidad, afectando sensiblemente los costos sociales involucrados en el mismo. En tal sentido, se ha ido conformando el marco propicio como para que, a partir de diversos decretos y resoluciones –muchos de ellos, de dudosa legalidad, sancionados bajo condiciones de absoluta discrecionalidad, nula transparencia, y sin participación alguna de usuarios y consumidores–, terminara por reformularse el contrato original de la concesión, incorporando la mayor parte de las inquietudes y las propuestas de la firma prestataria. Diversos fenómenos avalan tal interpretación. Basta con resaltar, al respecto, la sistematicidad de los incumplimientos de la empresa concesionaria (muy particularmente, en lo referido a las inversiones comprometidas y, consiguientemente, a las metas de expansión del servicio), así como el ejercicio activo de fuertes presiones tendientes a forzar determinadas interpretaciones de la normativa vigente;¹ las permanentes modificaciones regulatorias que, en todos los casos, favorecieron los intereses empresarios por sobre los sociales, desnaturalizando las cláusulas contractuales originales; la reformulación –de hecho– de las misiones y funciones del órgano regulador del sector (el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios –en adelante, ETOSS–

* El presente trabajo fue realizado en el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina, en el marco del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, que cuenta con el patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Se trata de una versión corregida y actualizada de una ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre de 2001.

** Investigador Principal del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina, y Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET.

*** Investigadora del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina y de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

¹ Así, por ejemplo, en el segundo semestre de 1995, en pleno “efecto tequila”, la empresa concesionaria decía que “Aguas Argentinas S.A. participa actualmente en *continuas negociaciones* con las autoridades para obtener una *dolarización de las tarifas* o, al menos, una *protección de los ingresos* mediante la introducción de una cláusula de *revaluación automática de las tarifas* en el caso de que se produjera una devaluación del peso” (cursivas propias). Por su parte, en mayo de 1996, la empresa planteaba que “situaciones sociales tales como el crecimiento de la desocupación y la subocupación y la mayor marginalidad” constituían “hechos imprevisibles y sobrevinientes” a la firma del contrato que, por tanto, abrían la posibilidad de renegociar los mismos; argumento empresario insostenible que, sin embargo, luego sería retomado por el órgano regulador del sector para recomendar a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte una nueva renegociación del contrato. Ver, en este último caso,

), y su creciente subordinación frente al Poder Ejecutivo y a la lógica de acumulación y reproducción del capital de la empresa monopólica regulada.

Transcurrido poco más de ocho años del inicio de la concesión, las inversiones en expansión resultaron muy inferiores a las comprometidas originariamente produciendo un impacto negativo en la calidad de vida de la población pobre del Gran Buenos Aires: aproximadamente 290.000 usuarios –30% de los previstos en el contrato– no fueron conectados a la red cloacal y más de 490.000 usuarios –cerca del 33% de lo pactado– aún no reciben agua potable.² Tampoco se realizaron, como establecía el contrato original, importantes obras vinculadas al tratamiento de los afluentes cloacales, ni a los planes de prevención de emergencias, hecho que derivó en la acumulación de niveles significativos de deterioro ambiental.

Así, en un contexto caracterizado por múltiples incumplimientos de las obligaciones asumidas por parte de la empresa concesionaria, el gobierno del entonces presidente Menem, mediante sucesivas renegociaciones con la empresa, modificó sustancialmente el contrato original desvirtuando sus objetivos iniciales en perjuicio de los usuarios. En este sentido, el régimen tarifario sufrió numerosas alteraciones entre las que se destacan: sucesivos incrementos de la tarifa base; modificaciones en el esquema de financiamiento de la expansión del servicio; un seguro de cambio sobre los ingresos de la empresa ante cualquier alteración en la paridad cambiaria, y la indexación de las tarifas –fijadas en moneda local– en función de la evolución de los precios de los EE.UU.; la introducción de nuevas instancias de revisión de precios; etc.. Dichas modificaciones han eliminado todo tipo de riesgo empresario de la concesión, en detrimento de los derechos de los usuarios y consumidores del servicio, y, naturalmente, repercutieron directamente sobre el desempeño de Aguas Argentinas S.A. (que obtuvo, desde el inicio de sus actividades, importantes ingresos y elevados márgenes de beneficio –de los más altos tanto a nivel local como en el plano internacional–).

Ante esta situación, la nueva gestión gubernamental que asumió a fines de 1999, no sólo no modificó los términos de las mencionadas renegociaciones (tal como se había afirmado durante la campaña pre-electoral), sino que dispuso medidas en absoluta continuidad con la administración anterior, aprobando una amplia gama de alteraciones en el contrato original como, entre otras, un nuevo incremento tarifario de más del 17% para el período 2001-2003.

La práctica regulatoria del Estado argentino durante los primeros ocho años de la concesión se ha orientado a garantizar a la concesionaria ganancias extraordinarias en un contexto de nulo riesgo empresarial. Ello se refleja, por ejemplo, en el hecho de que Aguas Argentinas S.A. obtuvo, entre 1994 y 1999, una tasa de beneficio sobre patrimonio neto promedio del 23,4%, mientras los parámetros sectoriales para una rentabilidad “razonable” se encuentran entre el 6,5% y el 12,5% en los Estados Unidos, y entre el 6% y 7% en Gran Bretaña.³

Con el fin de avanzar en el diagnóstico sobre la situación actual de la regulación económica de la actividad, a continuación se analizan los principales aspectos del modelo regulatorio emergente de la privatización de O.S.N., y la práctica regulatoria del servicio realizada, por acción u omisión, por distintas instancias del Estado desde el inicio de la prestación privada del servicio. Sobre esa base, se busca también identificar los impactos de mayor significación que, sobre la *performance* económica de Aguas Argentinas S.A., se desprenden de la orientación que ha venido asumiendo la regulación estatal en el sector.

Delfino, L.; “La renegociación del contrato de agua potable y desagües cloacales”, CECE, Serie Notas, N° 6, agosto 1997.

² Ver, al respecto, Comisión de Usuarios del ETOSS; “Propuesta de la Comisión de Usuarios frente a la revisión quinquenal del contrato de Aguas Argentinas S.A.”, agosto 2000, mimeo.

³ Ver Phillips, C.; “The regulation of Public Utilities”, Public Utilities Reports, inc. 1993.

2. La privatización de Obras Sanitarias de la Nación: principales características del proceso y del esquema regulatorio emergente

2.1. Antecedentes y marco regulatorio

Desde 1812 hasta inicios de la década de los años ochenta, la prestación de agua potable y desagües cloacales fue proporcionada por el Estado Nacional a través de O.S.N. en la mayor parte del territorio del país.⁴ Durante este período, la expansión territorial constituyó el objetivo central de la política de saneamiento (inscripto en la priorización de la universalización del servicio), siendo financiada mediante un sistema que conjugaba los ingresos percibidos por el cobro a los usuarios con aportes específicos del Tesoro Nacional.⁵

En 1980, bajo la gestión de la última dictadura militar, se dispuso la división de O.S.N. en 161 sistemas de agua potable y cloacas, y la transferencia de los mismos –libre de pasivos– a las diferentes provincias, quedando reducido el ámbito de suministro de la empresa a la Capital Federal y a trece partidos del conurbano bonaerense. Estas medidas fueron tomadas en un contexto de creciente desfinanciamiento del sector público, con el consiguiente impacto negativo sobre la expansión de los servicios, así como sobre el mantenimiento y la rehabilitación de la infraestructura existente. Al respecto, resulta relevante destacar que, dada la considerable extensión del territorio argentino y la dispar distribución de su relativamente escasa población, el carácter centralizado del sistema había hecho posible, hasta aquel momento, su expansión en regiones de menor desarrollo relativo y de escasa densidad demográfica, a partir de la instrumentación de un sistema tarifario estructurado en torno de ciertos subsidios cruzados entre distintos tipos de usuarios: se trataba de una estructura de precios relativos que tendía a favorecer a los consumidores de menores niveles de consumo y poder adquisitivo, y a las regiones del país de menor desarrollo relativo.

La subdivisión de O.S.N., y la consecuente descentralización de sus servicios, en un contexto de redistribución regresiva de los ingresos –tanto a nivel social como regional– y de aguda crisis fiscal y brusca contracción en la inversión estatal, limitó sobremanera la capacidad de expansión de los mismos en la medida en que no dispuso de mecanismos alternativos de financiamiento en procura del objetivo de creciente universalización del servicio. Como era de esperar, esto condujo, en los hechos, a un considerable deterioro de la prestación.⁶

Con relación a lo anterior, en el período previo a la privatización, la situación en la región abastecida por O.S.N. se caracterizaba por presentar claros signos de inequidad, lo cual se reflejaba en el hecho en que la población no atendida residía, en su mayoría, en los partidos de menores ingresos *per capita*.⁷ Asimismo, la firma estatal registraba, entre otros indicadores de

⁴ La empresa coexistía con el Servicio Nacional de Agua Potable (que abastecía las áreas rurales), con Obras Sanitarias de Buenos Aires (que proveía el servicio en diversas ciudades de la Provincia de Buenos Aires –excepto el conurbano bonaerense–), y con algunas cooperativas o empresas locales.

⁵ El financiamiento de O.S.N. provenía, en lo sustantivo, de los ingresos derivados de la prestación de los servicios de agua potable y desagües cloacales (tarifas fijas asociadas, fundamentalmente, a la extensión de la superficie de dominio de los inmuebles), de la aplicación de tasas a tareas de aprobación e inspección de proyectos privados de suministro de agua y, en menor medida, de la provisión de otros servicios.

⁶ Esto último merece ser resaltado, por cuanto tendió a sentar las bases para legitimar e instrumentar la posterior privatización de las empresas. A este respecto, cabe destacar que en el transcurso de los años noventa se transfirió al sector privado prácticamente la totalidad de las firmas estatales prestatarias de los servicios de agua y desagües cloacales existentes en el país.

⁷ En 1993, el área de operación de O.S.N. estaba poblada por 8,6 millones de personas, de las cuales cerca de 6 millones (el 70%) estaban conectados a la red de agua potable y aproximadamente 5 millones (el 60%) a la red cloacal. La Capital Federal presentaba una cobertura cercana al 100% de la población para ambos servicios, mientras que el área correspondiente al conurbano bonaerense revelaba una cobertura del orden del 35% en

comportamiento, un ostensible grado de desinversión (con un 79% de las cañerías instaladas amortizadas),⁸ un alto nivel de obsolescencia tecnológica en materia de tratamiento de los afluentes, una creciente polución del medio ambiente por contaminación industrial, una importante desatención de la demanda en los meses estivales, un considerable deterioro en la calidad del agua entregada, un deficiente sistema de macro y micromedición (que apenas alcanzaba al 15% de las conexiones), y una importante desactualización catastral.^{9/10}

En ese marco, a principios de 1991, la Administración Menem comienza a desplegar una estrategia político-institucional y económica tendiente a crear y garantizar las condiciones propicias para efectivizar la transferencia de O.S.N. al sector privado. Se destacan, en ese sentido, dos medidas de política que, en su articulación, desempeñaron un papel decisivo en la consecución del proceso de privatización de la empresa. Por un lado, en lo estrictamente económico, se promovieron importantes aumentos de las tarifas del servicio de forma de tornar mucho más atractiva la futura concesión del mismo al capital privado: en febrero de 1991 se dispuso un aumento del 25% en la tarifa promedio; en abril de ese mismo año (ya en el marco de la Ley de Convertibilidad –Nº 23.928–) se aprobó otro aumento tarifario del 29%; en abril de 1992 se incluyó la aplicación del IVA (18%) a las tarifas; y, finalmente, poco antes de la transferencia de la empresa se dispuso otro aumento tarifario del 8%.^{11/12}

Por otro lado, también a comienzos de 1991 se constituyó el Comité de Privatización de O.S.N. conformado, entre otros, por representantes del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires, del Poder Legislativo, de la Sindicatura General de Empresas Públicas, de los dos sindicatos del sector (la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias y la Unión de Trabajadores de Obras Sanitarias del Gran Buenos Aires), y de diversas gerencias de la empresa. Con ello se procuró integrar a distintos actores con la finalidad de que, eventualmente, pudieran llegar a tener algún tipo de incidencia sobre la determinación de la orientación que asumiría la política privatizadora. Para ello, se les dio participación en el proceso desestatizador al involucrarlos en la futura composición del ente regulador o en el propio directorio de la futura concesionaria de los servicios de agua potable y desagües cloacales de la región metropolitana.¹³

cloacas y del 53% en agua potable. Al respecto, véase Ferro, G.; “El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación”, CEER/UADE, abril 2000, mimeo.

⁸ La firma estatal producía 1.350 millones de m³ por año –con pérdidas en planta y en red del orden del 38% de la producción total–, al tiempo que eliminaba, siempre en términos anuales, 850 m³ de residuos cloacales. Un tratamiento de estas cuestiones puede consultarse en García, A.; “La renegociación del contrato de Aguas Argentinas S.A. (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)”, Realidad Económica, Nº 159, octubre-noviembre 1998.

⁹ Véase, Gaggero, J., Gerchunoff, P., Porto, A. y Urbiztondo, S.; “Algunas consideraciones sobre la privatización de Obras Sanitarias de la Nación”, en Revista Estudios, Año XV, Nº 63, julio-diciembre 1992.

¹⁰ A pesar del deterioro operativo de O.S.N., cabe destacar la importante expansión de la red de agua y cloacas que se registró con anterioridad a la privatización (sobre todo si se considera la profunda inestabilidad macroeconómica e institucional que caracterizó a dicho período). Al respecto, las evidencias disponibles indican que, entre 1980 y 1991, la población total servida con agua potable pasó del 58,5% al 65,2%, mientras que la que disponía de cloacas ascendió, en el mismo período, del 29,8% al 37,2% (en el área metropolitana, tales porcentuales se elevaban, a comienzos de los años noventa, al 70% y al 58%, respectivamente). Ver FIEL; “La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente”, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1999.

¹¹ En este sentido, consultar Ferro, G., op. cit..

¹² Cabe resaltar que en el período comprendido entre febrero de 1991 y mayo de 1993, el índice de precios mayoristas domésticos (IPIM) experimentó un incremento del orden del 9%.

¹³ Posteriormente, a través del Programa de Propiedad Participada, los trabajadores ingresaron al directorio de Aguas Argentinas S.A. (claro que con una muy reducida –si alguna– gravitación sobre la “voluntad social” de la firma).

Finalmente, en abril de 1993, en el marco de las atribuciones extraordinarias concedidas al Poder Ejecutivo Nacional por las Leyes de Reforma del Estado (N° 23.696) y de Emergencia Económica (N° 23.697), ambas sancionadas en 1989, se dispuso la privatización de O.S.N. mediante un régimen de concesión integral de la empresa por un lapso de 30 años (al finalizar dicho período, el concesionario se halla obligado a devolver los activos al Estado argentino).¹⁴. La transferencia al sector privado se realizó el 1° de mayo de dicho año, manteniendo tanto la integración vertical que caracterizaba a la empresa estatal como la horizontal, lo cual se refleja en que, por un lado, no se segmentó la producción de la distribución de agua potable y, por otro, tampoco se separó la generación y la distribución de agua potable del servicio de desagüe de las cloacas. Asimismo, se decidió mantener la extensión del área que abastecía O.S.N., dando lugar al sistema de saneamiento unitario entregado en concesión más grande del mundo.

En el marco de la insuficiencia de la cobertura del servicio, la universalización y la mejora en la calidad del mismo constituyeron los objetivos principales de la privatización, tal como fue establecido en el Pliego de Bases y Condiciones de la concesión.¹⁵ La modalidad de licitación adoptada fue la de adjudicar la concesión del servicio, bajo un régimen monopólico, al consorcio que ofreciera la menor tarifa base —es decir, la mayor reducción sobre la tarifa cobrada por O.S.N.— para desarrollar un plan de inversiones denominado Plan de Mejoras y Expansión de los Servicios que, en principio, involucraría alrededor de 4.108 millones de dólares a lo largo de toda la concesión.¹⁶ Dicho programa se dividió en seis Planes Quinquenales correlativos, siendo los dos primeros parte integrante de la oferta original de la empresa.¹⁷ Por otra parte, el llamado a licitación tenía en cuenta los siguientes aspectos:

- una estructura tarifaria predeterminada que involucraba una tipología de usuarios —residenciales, no residenciales y baldíos—, así como sistemas de facturación medido y no medido, con sus respectivos esquemas de subsidios cruzados entre zonas y tipos de edificación (involucrando antigüedad, y calidad y zona geográfica de la construcción) orientados a favorecer, en teoría, la universalización del servicio;
- la facturación se realizaría fundamentalmente mediante un sistema de tipo catastral o “cuota fija”, definido en función del consumo presunto por superficie, lo cual afecta a

¹⁴ El proceso de privatización y regulación de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento prestado por O.S.N. fue implementado a través de la instrumentación de diversos decretos del Poder Ejecutivo Nacional — N° 2.074/90, 1.443/90, 1.443/91 y 2.408/91—, por los que se resolvió entregar en concesión el servicio. Asimismo, en junio de 1992, mediante el Decreto N° 999, se sancionó el marco regulatorio sectorial, mientras que con la sanción del Decreto N° 787/93 se aprobó la adjudicación y el modelo de contrato de concesión.

¹⁵ Véase la Resolución SOPyC N° 186/92.

¹⁶ Replicando lo sucedido en la mayoría de las privatizaciones encaradas en el país en el transcurso del decenio de los noventa, O.S.N. fue transferida al sector privado libre de pasivos (ello supuso, en este caso, que el Estado Nacional absorbiera una deuda de casi 240 millones de dólares). Por otra parte, con la privatización se habilitó al consorcio ganador a implementar despidos masivos en el marco de un programa de “retiros voluntarios”. Esto último reviste particular importancia, sobre todo si se considera que, según consta en las Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A., al cabo de los primeros ocho meses de la concesión el empleo en la empresa disminuyó más de un 50% (pasó de 7.800 ocupados a 3.770). Esta brusca contracción de la ocupación impactó directamente sobre la *performance* de la firma: la productividad laboral promedio aumentó un 82% en el primer año de gestión, un 55% en 1994, y un 12% en 1995. Sobre este último aspecto, ver Abdala, M. y Spiller, P.; “Instituciones, contratos y regulación en Argentina”, Editorial Temas, 1999. Asimismo, consultar Duarte, M.; “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos”, en Revista Realidad Económica, N° 182, agosto-septiembre 2001.

¹⁷ Una de las particularidades de esta concesión fue que los “activos sujetos a explotación” fueron otorgados por el gobierno sin la obligación de pago de canon alguno por parte del consorcio adjudicatario (es decir, fueron transferidos en forma gratuita). Esta decisión no tenía justificación económica alguna, más aún si se tiene en cuenta que la futura empresa prestaría internalizaría, desde el mismo inicio de la concesión, holgados ingresos por ventas y márgenes de beneficios, como producto de la explotación de los mismos.

aquellos usuarios que no cuentan con medición real del consumo (representan aproximadamente al 85% del total);

- adicionalmente, se reconocía un sistema mixto de facturación para el resto de los usuarios (aquellos que cuentan con medidor de caudales),¹⁸ compuesto por un cargo fijo –equivalente al 50% de la “cuota fija”– y un cargo variable que se determina en función de los metros cúbicos realmente consumidos¹⁹ (en otras palabras, se estableció un régimen basado, fundamentalmente, en la facturación del consumo presunto por superficie, lo cual implica que no existe relación entre los ingresos corrientes de la empresa y la generación de agua potable y/o el procesamiento de residuos cloacales);²⁰

- finalmente, se determinó un nuevo cargo específico, denominado de infraestructura, orientado a financiar la expansión de las redes y la incorporación al servicio de nuevos usuarios (es decir, de nuevas conexiones, o a la renovación de aquéllas cuya vida útil hubiera vencido).

Con respecto a estos aspectos centrales del Régimen Tarifario de la Concesión, cabe destacar que, a diferencia del resto de los servicios públicos privatizados, en el caso de aguas no se suprimió el esquema de subsidios cruzados preexistente en la estructura tarifaria (desde los usuarios de mayores consumos e ingresos hacia los de menores; desde los no residenciales hacia los residenciales; y desde las zonas geográficas de mayor desarrollo relativo hacia las más retrasadas), con la finalidad de evitar que la prestación de servicios tan esenciales para la población se caracterizara por presentar un sesgo regresivo.

Sin embargo, el esquema de financiamiento de la expansión establecido para los nuevos usuarios –generalmente, pertenecientes a los sectores de menores ingresos– resultó inequitativo e injusto en la medida en que hizo recaer el cargo destinado a tal fin exclusivamente sobre los mismos.²¹ Dada la obligatoriedad de la conexión al servicio establecida por el Marco Regulatorio, la imposibilidad de pago de la misma involucraba la acumulación de una deuda confiscatoria sobre la propiedad.²² Asimismo, tal como surge de la Ley N° 13.577 (ley orgánica de O.S.N., sancionada en 1949), se incorporó la posibilidad de cortar el suministro de agua potable ante la falta de pago de tres boletas consecutivas (cláusula posteriormente incorporada en el Artículo

¹⁸ El sistema medido era originariamente obligatorio para los usuarios no residenciales –se concedieron dos años para su cumplimiento– y optativo para los residenciales. Sin embargo, como producto de una acción de amparo emprendida por la Defensoría del Pueblo de la Nación en 1995, que fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia en septiembre de 2000, la obligación de medición quedó sin efecto para los casos de inmuebles de propiedad horizontal con imposibilidad técnica de medición por unidad funcional (es decir, aquellos inmuebles en los cuales sólo es posible la medición global). Asimismo, la obligación de implementar el sistema medido a clientes no residenciales con posibilidad técnica de individualización del consumo tampoco fue cumplida por la empresa debido a que el ETOSS convirtió la obligación en opción a cargo del usuario, salvo que la empresa decidiera explícitamente lo contrario, mediante la Resolución ETOSS N° 8/95. Dicha norma estableció que el “silencio del usuario” faculta a la empresa a facturarle automáticamente en función del sistema catastral. En síntesis, teniendo en cuenta la prohibición de la medición global a consorcios y la opcionalidad del régimen medido para los clientes no residenciales con posibilidad técnica de individualización del consumo, en la actualidad se encuentra en vigencia un régimen de facturación del consumo presunto por superficie, a pesar que la extensión del sistema de micromedición estaba prevista en el Marco Regulatorio de la Concesión.

¹⁹ En relación con esto último, véase el Cuadro Anexo que se presenta al final del trabajo.

²⁰ Si bien el régimen era fundamentalmente de tipo catastral, en el marco regulatorio de la concesión también estaba prevista la extensión de la medición con carácter obligatorio para la empresa prestataria. La reglamentación de dicha obligación que debía ser efectuada durante los dos primeros años de la concesión, aún no fue implementada.

²¹ Los nuevos usuarios debían abonar por su cuenta el llamado Cargo de Infraestructura (que incluía un cargo de red y otro de conexión).

²² Dados los altos niveles de incobrabilidad a que dio lugar, este esquema de financiamiento de la expansión encontró una fuerte resistencia por parte de los usuarios y terminó siendo reemplazado en una de las posteriores renegociaciones del contrato de concesión.

Nº 75 del Reglamento de Usuarios de la empresa concesionaria) y continuar cobrando la deuda con independencia de la prestación efectiva del servicio por parte de la firma.

En relación con la regulación tarifaria, cabe destacar que la misma se orientó a establecer límites precisos –aunque, como se analiza posteriormente, sumamente laxos y plenamente funcionales a los intereses de la empresa concesionaria– a las variaciones de la tarifa base determinada en la licitación, mediante los siguientes mecanismos:

- se fijó un tope al nivel del ingreso medio percibido por la firma prestataria. Al respecto, se estableció que la principal variable de regulación de las tarifas sería el monto de ingresos que el concesionario percibiera por los servicios prestados (en función del número de usuarios servidos en cada año y de las condiciones de eficiencia establecidas en cada plan quinquenal).²³

Por otra parte, se dispuso que, de verificarse la existencia de excedentes en los ingresos provenientes de la facturación con respecto a las variables de la regulación, el órgano regulador podía promover la disminución de los valores tarifarios y los precios, previa disposición del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.²⁴ Ello tenía la doble finalidad de proteger, por un lado, los ingresos empresarios y, por otro, a los usuarios del eventual abuso del poder monopólico por parte de la firma prestataria;

- asimismo, se determinó que se podrían efectuar ajustes tarifarios de carácter “extraordinario” como consecuencia de modificaciones extraordinarias de costos –siempre y cuando se registraran incrementos superiores a un umbral del 7%, en un índice compuesto de costos de insumos de la empresa²⁵ – o de acontecimientos ajenos a la responsabilidad del concesionario, relevantes y no previsibles al momento de la licitación;

- por último, se estableció que podrían introducirse modificaciones tarifarias cada cinco años como consecuencia de cambios en los “Planes Quinquenales de Mejora y Expansión” de los servicios. Inicialmente, estas revisiones “ordinarias” de los cuadros tarifarios tenían una clara limitación durante los diez primeros años de la concesión en la medida en que se dispuso taxativamente que la revisión tarifaria al finalizar el primer quinquenio (en abril de 1998) sólo podía traer aparejada una reducción en las tarifas.²⁶

Teniendo en cuenta los componentes centrales descriptos del esquema de regulación económica de la concesión, es posible sostener que las tarifas y precios máximos establecidos en la licitación garantizaban explícitamente un mínimo de ingresos devengados al concesionario²⁷ que, como contrapartida, lo obligaba a prestar los servicios en las condiciones establecidas y a realizar las inversiones comprometidas para los primeros diez años de concesión. De este modo, se garantizaba indirectamente un piso a la tasa de retorno sobre el capital que, asimismo, se vería

²³ Ver el Artículo Nº 47 del Régimen Tarifario establecido en el Marco Regulatorio (Decreto Nº 999/92). En este sentido, el Pliego de Bases y Condiciones establece (en el numeral Nº 18.12.3.1) que la variable de regulación tarifaria dispuesta por el citado artículo del Marco Regulatorio, “se calculará en cada momento computando el cociente entre los ingresos que facture el Concesionario en un período determinado... y el número de usuarios servidos con agua potable y/o desagües cloacales en el mismo período”.

²⁴ Al respecto, consultar la cláusula Nº 18.12.3.2 del Pliego de Bases y Condiciones.

²⁵ En la medida en que no se contempló la situación de reducción en tales componentes de los costos, ello operaría como un incentivo del tipo *price cap*, en tanto tales incrementos de eficiencia empresaria serían internalizados por Aguas Argentinas S.A.. Se trata, en otras palabras, de un sistema híbrido de regulación de precios, ya que se conjuga con un mecanismo del tipo *cost plus* frente a las alzas de costos que se trasladan a las tarifas

²⁶ Tal como expresa la cláusula Nº 11.11.3 del Contrato de Concesión: “Únicamente corresponderán revisiones ordinarias referidas a la presentación del Segundo Plan Quinquenal y los sucesivos a éste. En el caso particular del Segundo Plan Quinquenal a ser implementado a partir del inicio del sexto año de la concesión, la revisión ordinaria correspondiente sólo podrá disponer reducciones en los valores tarifarios y en los precios vigentes”.

²⁷ Cabe destacar que tal como establece el Contrato de Concesión (en su numeral Nº 11.11.1.3), la concesión está basada en el principio de riesgo empresario, por lo tanto, para los cambios en los valores tarifarios y en los precios no pueden ser invocadas razones de modificaciones en las condiciones del mercado de bienes y/o de servicios comprometidos en la misma, que fueren ajenas a decisiones expresas del Poder Público Nacional.

regulado por el principio de razonabilidad tarifaria, asociado al concepto de ganancia “normal” u “ordinaria”, que afecta la prestación de servicios públicos privatizados o concesionados en la Argentina.²⁸ Como fuera mencionado, tales precios y tarifas debían reducirse en términos reales o permanecer inalterados, salvo variaciones significativas –de tipo “extraordinario”– en los costos de la empresa prestataria, los planes de inversión o los ingresos por usuario durante los diez primeros años de la concesión. Para el resto del período, se estableció que las tarifas serían determinadas en función de los costos de prestación y de la expansión del servicio en condiciones de eficiencia en cada una de las revisiones ordinarias quinquenales.

Finalmente, cabe mencionar que la regulación del contrato de concesión y la fiscalización del efectivo cumplimiento de lo establecido en el mismo quedó a cargo del ETOSS en cuya conformación intervienen tres jurisdicciones (Nación, Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).^{29/30} El organismo de control regula el desempeño de una única firma y se financia mediante una proporción fija de la facturación del servicio por parte de la misma (2,67%). Ambos hechos contradicen las recomendaciones existentes en materia de diseño institucional para la regulación, ya que elevan considerablemente el riesgo de captura del mismo por parte de la empresa regulada,³¹ en tanto el órgano regulador no cuenta con mayores incentivos para inducir o promover una reducción de las tarifas (que, en caso de concretarse, afectaría los ingresos del concesionario y, en consecuencia, del regulador).

2.2. Una oferta oportunista

Cabe incorporar algunas precisiones respecto de las metodologías específicas bajo las que se otorgó la concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales al capital privado. El proceso de privatización de O.S.N se inició, en lo formal, con el llamado a una licitación pública nacional e internacional (Resoluciones SOPyC N° 97/91 y 178/91), que tenía por objetivo seleccionar a los socios del futuro concesionario y al operador técnico del mismo. La misma involucraba dos grandes etapas o fases. La primera destinada a precalificar las ofertas técnicas, y la segunda a seleccionar, entre las aceptadas previamente, al consorcio ganador en función de una única variable: el nivel de descuento ofrecido como tarifa base respecto de la vigente al momento de la transferencia de O.S.N.. En ese marco, a través de la Resolución SOPyC N° 53/92 se precalificó a los cinco grupos que podían competir en la segunda fase.³² En diciembre de ese mismo año (Resolución SOPyC N° 155/92) se adjudicó la licitación al consorcio Aguas Argentinas S.A., *ad referendum* del Poder Ejecutivo Nacional. Finalmente, en el marco de las disposiciones del Decreto N° 787/93, el 28 de abril de 1993 se firmó el contrato

²⁸ Este principio fue establecido en la Ley de Reforma del Estado.

²⁹ El ETOSS fue creado por el Decreto N° 999/92, y en su directorio participan dos representantes de cada una de las tres jurisdicciones mencionadas. Tales directores son nombrados por seis años, pudiéndose renovar dicho mandato por un período adicional. A mediados de 1999, se estableció que los usuarios y consumidores pasarían a tener una comisión al interior del ETOSS; sin embargo, sus dictámenes no son de carácter vinculante para el directorio del ente de control.

³⁰ Originalmente, la autoridad de aplicación del contrato era la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación, de quien dependía indirectamente el nombramiento de los Directores del ETOSS por la jurisdicción nacional.

³¹ El diseño institucional descartó, por todas las vías posibles, la potencial competencia por comparación y, adicionalmente, la posibilidad de diferenciar la concesión de la prestación del servicio respecto de la construcción de nueva infraestructura, ambas opciones existentes en países con sólidas tradiciones en materia de regulación económica de servicios públicos.

³² Al igual que en la mayor parte de los procesos de privatización desarrollados en la Argentina, la fijación de elevados patrimonios mínimos (en este caso, 1.200 millones de dólares) se convirtió en una de las principales barreras de

de concesión con la empresa, que tomó posesión de la prestación del servicio el 1º de mayo de dicho año.

La estructura accionaria inicial del consorcio adjudicatario del proceso de licitación denota la presencia de una asociación de capitales transnacionales y locales que tenía como socios mayoritarios a la francesa Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez y al grupo nacional Soldati (ver Cuadro N° 1). En términos agregados, se constata el predominio de empresas de capital extranjero, en tanto las mismas accedieron al control del 50,4% de Aguas Argentinas S.A., mientras que las tenencias accionarias de los grupos de origen local representaban el 39,6% del capital social, al tiempo que el 10% restante se le asignó a los ex trabajadores de O.S.N. –Programa de Propiedad Participada–. Con relación a las empresas foráneas, cabe resaltar que la francesa Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez es el operador técnico del servicio, al tiempo que las restantes son prestatarias del servicio en sus respectivos países (tales los casos de la española Sociedad General de Aguas de Barcelona, la francesa Compagnie Generale des Eaux y la inglesa Anglian Water Plc.). Con respecto a los socios locales, vale destacar la existencia de dos firmas pertenecientes a sendos conglomerados empresarios (Sociedad Comercial del Plata del grupo económico Soldati, y Meller del grupo homónimo), y de una vinculada al sector financiero (Banco de Galicia y Buenos Aires).³³

Cuadro N° 1

Aguas Argentinas S.A.

Composición accionaria inicial, mayo de 1993

(en porcentajes)

Accionista	Origen del capital	%
Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez	Francia	25,4
Sociedad Comercial del Plata	Argentina	20,7
Sociedad General de Aguas de Barcelona	España	12,6
Meller	Argentina	10,8
Banco de Galicia y Buenos Aires	Argentina	8,1
Compagnie Generale des Eaux	Francia	7,9
Anglian Water Plc.	Reino Unido	4,5
Programa de Propiedad Participada	Trabajadores	10,0

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A INFORMACIÓN OFICIAL.

ingreso al proceso de venta de O.S.N. y, a la vez, en una clara demostración de la despreocupación oficial por difundir las tenencias accionarias de las nuevas prestadoras de los servicios privatizados. Al respecto, ver, en este mismo Documento de Trabajo, Azpiazu, D.; “Privatizaciones y regulación pública en la Argentina. Captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios”.

³³ Con posterioridad, a favor de la inexistencia regulatoria de restricciones temporales a la reventa de participaciones accionarias, el grupo Soldati se desprendió de sus tenencias (adquiridas por Suez Lyonnaise des Eaux S.A.) al igual que, parcialmente, el grupo Meller (ahora, a través de Aguas Inversora S.A.). De resultados de ello, la actual composición accionaria de Aguas Argentinas S.A. es la siguiente: Suez Lyonnaise des Eaux S.A. (34,7%), Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (25,0%), Banco de Galicia y Buenos Aires S.A. (8,3%), Vivendi S.A. (7,6%), Aguas Inversora S.A. (5,2%), Corporación Financiera Internacional (5,0%), Anglian Water Plc. (4,3%), y Programa de Propiedad Participada (10%).

Tal como se señalara precedentemente, la adjudicación a Aguas Argentinas S.A. se vio fundamentada en el hecho de haber sido el consorcio que ofreció el mayor coeficiente de descuento –26,9%– respecto de la tarifa vigente al momento de la transferencia. Ello supuso un coeficiente o factor “K” de 0,731 que, como tal, debía constituirse en el valor tope tarifario para los diez primeros años de la concesión. El oferente que se ubicó segundo, Aguas de Buenos Aires-Thames Water International Services Ltd. (con participación del grupo local Macri) había ofrecido una tasa de descuento ligeramente inferior (26,1%, o sea un factor “K” de 0,739), al tiempo que el tercer consorcio, liderado por North West Water Internacional Ltd. –con participaciones accionarias de los grupos locales Acindar S.A. y Loma Negra S.A.–, ofreció una reducción tarifaria de apenas el 11,5%.

De las consideraciones precedentes se infieren algunos de los rasgos que han caracterizado al proceso licitatorio de la mayor concesión unitaria del servicio de agua potable y saneamiento. En primer lugar, resulta casi sorprendente –si bien se trata de un fenómeno que se manifiesta en la generalidad de los procesos de privatización concluidos en la Argentina– el escaso número de oferentes ante un negocio que, por las propias modalidades adoptadas y por todas las potencialidades que ofrecía, debería haber resultado muy atractivo para un número importante de empresas-consorcios privados. Sin embargo, quedó de manifiesto que la inexistencia de futura competencia “en el mercado” se trasladó, también, en buena medida, a la competencia “por el mercado”.

En segundo lugar, tal como se desprende de las ofertas correspondientes a quienes ocuparon los dos primeros puestos en la licitación, la coordinación y el *lobbying* empresario en torno a sus respectivas ofertas ocupó un lugar por demás destacado. Más aún cuando se trató, como quedó demostrado pocos meses después de la adjudicación de la empresa, de ofertas oportunistas,³⁴ estructuradas a partir de propuestas de precios “predatorios”, que luego serían renegociadas con el poder concedente. Ello se vio favorecido por la inexistencia de aportes obligatorios de capital propio (por ejemplo, mediante la compra de acciones) e, incluso, de pago de canon alguno por el uso económico de activos públicos. Es más, al no establecerse restricción alguna a la capacidad de endeudamiento del concesionario, la firma ha venido incrementando sostenidamente su recurrencia a financiamiento externo (Corporación Financiera Internacional, Banco Europeo de Inversiones y diversas emisiones de Obligaciones Negociables),³⁵ a punto tal que en el balance cerrado el 31 de diciembre de 1999, el coeficiente pasivo total/patrimonio neto se elevó a 2,65, cuando en la oferta original estaba previsto que tal indicador no resultaría superior a 0,80.³⁶

A partir de estas consideraciones generales sobre los rasgos sobresalientes del proceso y del marco regulatorio emergente de la privatización de O.S.N., en la sección siguiente se analizarán los principales elementos que caracterizan a, por un lado, los reiterados incumplimientos empresarios de diversas cláusulas contractuales y, por otro, en ese marco, las recurrentes renegociaciones contractuales con, incluso, distintas instancias del poder concedente.

³⁴ Ver, entre otros, Abdala, M. y Spiller, P.; op. cit.; Ferro, G.; op. cit.; y Lentini, E. J.; “Diagnóstico y soluciones para la regulación del servicio de agua del Gran Buenos Aires. Perspectivas argentina y latinoamericana. Cómo pensar el problema”, enero 2000, mimeo.

³⁵ Al decir de Lentini, E. J. (op. cit.): “Lo relevante es que la concesión se financia esencialmente sobre la base de las instituciones financieras participantes en este *project finance* y no por capital propio”.

³⁶ A partir de los acuerdos de financiación celebrados con la Corporación Financiera Internacional, la empresa se comprometió a reducir tal coeficiente a no más de 1,9 desde el 1º de enero de 2003.

3. La convalidación estatal de los sistemáticos incumplimientos del contrato de concesión y la redefinición de las reglas de juego originales

3.1. La primera renegociación contractual en el año 1994

A pesar que, taxativamente, el propio contrato de concesión prohibía toda revisión tarifaria que pudiera estar asociada a minimizar o anular el riesgo empresario, y a compensar las imprevisiones, negligencias o ineficiencias del concesionario, transcurridos apenas ocho meses de iniciada la concesión, la empresa adjudicataria solicitó una “revisión extraordinaria” de las tarifas, aduciendo pérdidas operativas no previstas.³⁷

Sin mayores argumentaciones oficiales al respecto, el Ministerio de Economía impulsó la primera modificación en el contrato con Aguas Argentinas S.A. en junio de 1994.³⁸ Como resultado de ello, se adelantaron y aumentaron las metas de expansión de los servicios y se incorporaron nuevos proyectos de inversión³⁹ que tuvieron, como contrapartida, un incremento en las tarifas y en los precios de la concesión a partir de julio de 1994. Mediante la Resolución ETOSS N° 81/94 se estableció un incremento de la tarifa general del 13,5%,⁴⁰ el cargo mínimo de conexión de agua aumentó un 83,7%, y el de cloacas un 42%; al tiempo que los cargos de infraestructura se incrementaron el 38,5% y el 45,7% para el servicio de agua potable y de desagües cloacales, respectivamente.⁴¹ Estos últimos aumentos⁴² no tenían justificación técnica alguna en los términos en que se había planteado la modificación contractual y la revisión tarifaria, ni relación con la evolución de los precios de la economía.⁴³

Sobre la base de esta nueva –y reformulada– estructura tarifaria, en el segundo año de gestión, la empresa Aguas Argentinas pasó de una situación deficitaria a una fuertemente

³⁷ Aguas Argentinas S.A. sostuvo que la pérdida operativa de 23 millones de dólares, correspondiente a los primeros ocho meses de la concesión, respondía al deficiente estado del padrón de usuarios y al mal funcionamiento de la red. Ambos aspectos debían estar contemplados, teóricamente, en el riesgo implícito en la tarifa ofrecida por la empresa al momento de la licitación. Ver Gaggero, J.; “Privatización de O.S.N. La Renegociación del Contrato de Concesión entre el Estado Nacional y Aguas Argentinas S.A.”, 1998, mimeo.

³⁸ Cabe destacar que la Autoridad de Aplicación dio lugar a una “revisión extraordinaria” sin que se cumplieran los requisitos estipulados para la misma en el Marco Regulatorio de la concesión.

³⁹ Se incorporó la prestación del servicio de agua y cloacas a la población de la Ciudad de Buenos Aires radicada en villas de emergencia y un plan de sustitución del agua de pozo en el Gran Buenos Aires orientado a combatir la contaminación con nitratos. Ver, García, A.; op. cit..

⁴⁰ Esta Resolución modificó el coeficiente “K” sobre la tarifa general cobrada por O.S.N al momento de la transferencia de los servicios, que pasó de 0,731 pesos a 0,830 pesos.

⁴¹ Dichos cargos pasaron, en pesos, de 325 a 450 y de 460 a 670, respectivamente. Al año siguiente, se modificó la metodología de cálculo de los cargos –encareciendo relativamente la conexión al servicio cloacal– y se introdujo una disminución del 14,5% en promedio en el nivel establecido para los mismos (esto último como resultado de la transferencia a los consumidores de las rebajas en las contribuciones patronales internalizadas por Aguas Argentinas S.A.). Cabe destacar, sin embargo, que los cargos mencionados resultaban extremadamente elevados para la población que no tenía acceso al servicio y generaron un importante nivel de morosidad y resistencia al pago. Luego de la reestructuración de 1995, los cargos medios de acceso para los dos servicios estaban entre 1.100 pesos y 1.500 pesos (sin impuestos), según estimaciones del Banco Mundial. Véase, en este sentido, Abdala, M. y Spiller, P.; op. cit..

⁴² Este incremento tarifario se sumó al que se había implementado en forma casi simultánea al traspaso de O.S.N. al consorcio Aguas Argentinas S.A. (en ese momento, y con el argumento de financiar al ETOSS, se decidió incrementar la tarifa en un 2,67%).

⁴³ El Índice de Precios Mayoristas se había incrementado un 3% desde la fecha de la oferta –3/1/1992– hasta el momento de la revisión en abril de 1994.

superavitaria, facturando casi 350 millones de dólares, con una rentabilidad neta superior a los 50 millones; al tiempo que el ETOSS constataba una amplia gama de incumplimientos empresarios, muy particularmente en cuanto al grado de ejecución de las obras e inversiones que –poco antes– habían fundamentado la “revisión extraordinaria” de las tarifas.

Los incumplimientos en el Plan de Mejoras y Expansión de los servicios que se acumularon durante los tres primeros años de la concesión alcanzaron a, aproximadamente, 300 millones de pesos (45% del total comprometido en el contrato).⁴⁴ Al respecto, la empresa comenzó a alegar ante el ETOSS que “situaciones sociales tales como el crecimiento de la desocupación, la subocupación y la mayor marginalidad constituían hechos imprevisibles y sobrevinientes a la firma del contrato” justificaban los incumplimientos mencionados en la medida en que derivaban en altos niveles de morosidad e incobrabilidad de los cargos de infraestructura.⁴⁵ Posteriormente, estos mismos argumentos serían retomados por el ETOSS para recomendar a la Autoridad de Aplicación –la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones– la renegociación del contrato.⁴⁶

3.2. La segunda renegociación contractual entre los años 1997 y 1999

En los años subsiguientes continuaron sucediéndose, por un lado, los reiterados e injustificados retrasos por parte de Aguas Argentinas S.A. en la ejecución de las inversiones y en el cumplimiento de las metas comprometidas contractualmente y, por otro, sus crecientes presiones en procura de, entre otras cosas, la dolarización de las tarifas, la aplicación de nuevas formas de resarcimiento ante el alto grado de incobrabilidad de los cargos de infraestructura, la reprogramación del plan de obras (en especial, los Planes Directores de Aguas y Cloacas) y, en síntesis, la revisión de diversas cláusulas contractuales.

La respuesta oficial resultó, nuevamente, funcional a los intereses empresarios. En febrero de 1997, el Poder Ejecutivo convocó (a través de la sanción del Decreto N° 149), sin mayor fundamentación legal, a la renegociación del contrato de concesión, con el objetivo de tratar la eliminación del “conflictivo” cargo de infraestructura, la gestión ambiental de Matanzas/Riachuelo, los Planes Directores de Aguas y Cloacas, y “toda cuestión que contribuya al mejor cumplimiento de los objetivos del marco regulatorio”. Asimismo, dicho decreto incorpora una serie de posibilidades de renegociación (entre otras, la prórroga del plazo de concesión, el diferimiento de inversiones, la reprogramación de obras, la incorporación de nuevas inversiones, así como de otras áreas a la concesión). El decreto incluye, a la vez, una nueva anomalía en materia de inclusiones a –y exclusiones de– la mesa de la renegociación. Se trata, en el primer caso, de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable,⁴⁷ que irá adquiriendo una creciente injerencia en el manejo de la concesión, a punto tal de constituirse en la autoridad responsable de la política tarifaria del sector y de la determinación de buena parte del plan de obras y, en el

⁴⁴ Cabe mencionar que a 20 meses del inicio del Contrato, en diciembre de 1994, la empresa propuso modificar el Plan Director de Aguas y el Plan Director de Cloacas, ambos incluidos en el Programa de Mejoras y Expansión del Servicio. El ETOSS encargó al Banco Mundial la evaluación técnica de la propuesta que resultó negativa y, por lo tanto, fue descartada.

⁴⁵ Las obras no efectuadas correspondían en su mayor parte a la expansión de las redes de agua y cloacas que debían ser financiadas mediante el cargo de infraestructura.

⁴⁶ Ver, al respecto, la nota del Directorio del ETOSS N° 4.457/97 citada en Gaggero, J.; op. cit..

⁴⁷ Ello se vio fundamentado en el Decreto N° 1.381, de noviembre de 1996, por el que se crea, en el ámbito de dicha secretaría, la Subsecretaría Hídrica y de Ordenamiento Ambiental, con “competencia en la elaboración de la política hídrica nacional”.

segundo, del ETOSS, órgano de control y fiscalización del área, que fue marginado de la renegociación del contrato.⁴⁸

Finalmente, en noviembre de 1997 se sancionó el Decreto N° 1.167, por el que se aprobó el acta-acuerdo firmado en septiembre que, en realidad, por las modificaciones que conllevó, supuso la celebración de un *nuevo* contrato de concesión que en poco se asemeja al resultante de la licitación pública original. En otras palabras, existiendo causales suficientes como para rescindir el contrato –dados los manifiestos incumplimientos de la concesionaria–, se optó por renegociar en términos plenamente compatibles con los intereses de la misma, alterando las condiciones originales bajo las que se había convocado a una licitación pública internacional. Todo ello, obviamente, sin consideración alguna respecto de la “seguridad jurídica” de quienes se habían presentado inicialmente en el proceso licitatorio previo a la privatización y, fundamentalmente, de la de los usuarios y consumidores.

En efecto, las nuevas condiciones contractuales no difieren sustancialmente de las que, hasta allí, habían sido planteadas y/o propuestas por Aguas Argentinas S.A.. Así, entre las principales modificaciones –transformaciones sustantivas– del contrato de concesión cabe resaltar:

- la incorporación de un seguro de cambio en la regulación tarifaria (“traslado inmediato a precios y tarifas de una devaluación”), de forma de eliminar todo riesgo devaluatorio sobre la operatoria comercial –más precisamente de los ingresos y los beneficios– de la empresa;

- la eliminación del cargo de infraestructura y su reemplazo por el concepto de SUMA (SU: Servicio Universal, MA: Medio Ambiente), pago fijo indexable y reajutable que pagan todos los usuarios (entre dos y tres pesos por servicio –aguas y cloacas–, por usuario, y por bimestre). A la vez, los nuevos usuarios deben pagar el CIS (Cargo de Incorporación al Servicio), en 30 cuotas mensuales de cuatro pesos;⁴⁹

- la modificación del umbral para el ajuste “extraordinario” por aumento de costos, que pasó del 7% al 0,5%, y se realizó recurriéndose a un argumento que, cuando menos, correspondería caracterizar como *insostenible* por parte de una gestión gubernamental que implementó uno de los programas de estabilización más exitosos de las últimas décadas;⁵⁰

- la incorporación de la posibilidad de una “revisión extraordinaria” de tarifas por año calendario, desnaturalizando la propia concepción original de tales revisiones. En ese marco, la empresa concesionaria solicitó la aprobación de un incremento de tarifas del 11,7% a partir de mayo de 1998. El mismo fue denegado por el ETOSS que, en su reemplazo, fijó un aumento de 1,6% (Resolución ETOSS N° 34/1998). La presentación de un recurso de alzada por parte

⁴⁸ Con respecto al paulatino desplazamiento del ETOSS como autoridad regulatoria del sector, pueden consultarse los Decretos N° 146/98 y 1.369/99. Al respecto, en los considerandos de la última de las normativas mencionadas se señala que “dada la complejidad técnica de las cuestiones atinentes a la regulación de la prestación del servicio de agua y cloacas [*sic*]... resulta conveniente delegar en la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación, la facultad de aprobar el texto ordenado del marco regulatorio y del Contrato de Concesión”. Es indudable que los argumentos esgrimidos para justificar el desplazamiento del ETOSS carecen de cualquier sustento (más aún cuando, en su momento, dicho organismo fue creado, precisamente, para regular la prestación del servicio de agua y cloacas), y que la delegación de sus principales funciones regulatorias en el ámbito de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (bajo la conducción de la Ing. María Julia Alsogaray) apuntó exclusivamente a que ciertos elementos determinantes (como, en lo sustantivo, la evolución del cuadro tarifario) quedaran bajo la órbita de la Presidencia de la Nación (sin duda, un ámbito mucho más “permeable” a los intereses de la empresa prestataria que el ETOSS).

⁴⁹ En ambos casos, esos nuevos cargos fueron retroactivos al 1° noviembre, y la recaudación agregada estimada ronda los 100 millones de pesos al año.

⁵⁰ El Decreto N° 1.167/97 señala que “el sistema de revisión tarifaria previsto ha sido diseñado tomando en consideración un escenario macroeconómico distinto del que hoy existe, lo que ha llevado a contemplar mecanismos de modificación de tarifas por variación de costos que *sólo se activan en porcentuales que resultan absolutamente impracticables en una economía estable como la actual*, con grave detrimento de la ecuación económico-financiera del contrato celebrado” (cursivas propias).

de la firma ante la nueva autoridad en la materia (la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable) derivó en un aumento adicional del 3,5% (5,1% en total), retroactivo a mayo, aprobado por el Decreto N° 1.196/98 (firmado por el Dr. Menem poco antes de emprender viaje a Francia, país de origen de la empresa que lidera el consorcio Aguas Argentinas S.A.);⁵¹

- la modificación del plazo de cobertura del primer plan quinquenal (de fines de abril de 1998 a diciembre de dicho año), otorgándole a la empresa ocho meses adicionales para que pueda cumplimentar las metas que debía alcanzar al final del quinquenio; y

- la postergación o cancelación de diversas inversiones comprometidas originalmente y la condonación de los incumplimientos en una serie de obras que, en algunos casos, fueron “compensadas” por inversiones como las correspondientes al complejo empresarial de Puerto Madero, cuyos costos –que ascendieron a nueve millones de pesos– fueron socializados.

Con posterioridad a esta revisión integral del contrato de concesión encarada a mediados de 1997, se sucedieron nuevas renegociaciones que se inscribieron en la misma lógica que las precedentes, en tanto determinaron, entre otros aspectos, la garantía estatal de nulo riesgo empresarial y de las ganancias extraordinarias internalizadas por Aguas Argentinas S.A., el incremento de las tarifas, la introducción de cláusulas de ajuste de precios violatorias de la Ley de Convertibilidad, la modificación de ciertas obligaciones contractuales asumidas por la firma (en particular, en materia de inversiones y de calidad y expansión del servicio), y, derivado de lo anterior, la convalidación oficial de los manifiestos incumplimientos en los que incurrió la empresa.

Así, en diciembre de 1998, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable emitió la Resolución N° 1.103, que introdujo modificaciones de significación en los lineamientos regulatorios y contractuales de la actividad. En el marco de esta última disposición normativa, y con independencia de las profundas alteraciones que sufriera el régimen tarifario de la concesión (sucesivos aumentos del coeficiente “K” contradictorios con el marco regulatorio original, eliminación del cargo de infraestructura y su reemplazo por el SUMA⁵² y el CIS, seguro de cambio tarifario, etc.), en julio de 1999, mediante las Resoluciones de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable N° 601 y 602, se introdujeron nuevos cambios relacionados con la regulación tarifaria, al tiempo que se aprobó la denominada Exposición Financiera Neta del primer quinquenio (en adelante, EFNQ) que, como se retomará más adelante, serviría de base para la determinación de la tarifa para el resto del período de concesión.

Procurando –expresamente– seguir los lineamientos de los esquemas de regulación tarifaria del tipo *price cap*, se estableció que las tarifas pasaran a ajustarse por un índice de precios determinado, al que se le sustrae un coeficiente de eficiencia (este mecanismo también se conoce como “IPD-X”, donde IPD es el índice de precios domésticos que se aplique, y X constituye el referido coeficiente de eficiencia). Mediante su aplicación, que promueve una disminución real de las tarifas, se pretende beneficiar a los usuarios cautivos al transferirles, cuando menos parcialmente, los aumentos de productividad de las empresas monopólicas, que a su vez pueden aumentar su rentabilidad si sus costos operativos disminuyen en una proporción mayor a la establecida para la baja de las tarifas.

En franca oposición con lo que indican la teoría y la experiencia histórica (en el sentido que en el sistema *price cap* el índice de precios “corrector” debe reflejar la evolución de los precios

⁵¹ El aumento concedido en mayo de 1998, sumado al cargo a la tarifa asociado al financiamiento del ETOSS, el aumento de 1994, y la incidencia del cargo SUMA y el CIS, “lleva a las tarifas de la concesión a un nivel casi 7,5% superior... al nivel tarifario previo a la licitación” (supone un alza del 47% respecto del coeficiente de inicio de la concesión). Ver Epszteyn, E. y Gaggero, J.; “Privatización y Regulación en Agua y Saneamiento: Área Metropolitana”, junio 1999, mimeo.

⁵² El cargo MA se introdujo para financiar la supuesta diferencia de costos que existiría entre las obras sustitutas, que se efectuarían para los servicios de cloacas y de tratamiento de afluentes, y las previstas en el contrato original. De este modo, se incorporaron metas de tipo ambiental en el contrato (originalmente excluidas), ampliando así el objeto social de la empresa.

internos), el índice de precios seleccionado fue el promedio simple entre el *Producer Price Index-Industrial Commodities* y el *Consumer Price Index-Water & Sewage Maintenance*, ambos de los Estados Unidos, que en los últimos años han aumentado más que los precios domésticos, y cuya aplicación contraviene lo dispuesto por la Ley de Convertibilidad.⁵³ Por su parte, el coeficiente de eficiencia global (X) establecido fue de tan sólo el 0,5% (significativamente inferior al coeficiente que se suele utilizar tanto local como internacionalmente en otros servicios privatizados regidos por el esquema regulatorio del tipo *price cap*).⁵⁴ Debe tenerse en cuenta, en forma adicional, que la inflación de los Estados Unidos ha tendido a ser en los últimos años superior al 0,5% anual. En consecuencia, si se mantuviera la inflación que registró la economía estadounidense en los últimos años, la aplicación de este particular esquema de “IPD-X” daría lugar a un ajuste ascendente de los precios (por ejemplo, 2% (variación de los precios en EE.UU.) – 0,5% (X) = 1,5%), y no descendente, que es lo que se pretende al implementar este tipo de mecanismos de ajuste.⁵⁵

A pesar de pretender –cuando menos de acuerdo a lo expresado explícitamente en las resoluciones referidas– virar hacia un esquema de regulación tarifaria del tipo *price cap*, se mantiene –como al comienzo de la concesión– la posibilidad de ajustar las tarifas por variaciones en los costos o ingresos de la empresa, mecanismo propio de los esquemas regulatorios del tipo *cost plus* o por tasa de retorno (en el que el proveedor o concesionario cobra un margen de ganancia preestablecido por encima de sus costos de producción). A tal fin, se establece la EFNQ, calculada como el valor presente del flujo de caja neto para solventar los gastos de operación y las inversiones “eficientes” de la concesión durante el quinquenio considerado, que pasa a ser una suerte de garantía de rentabilidad. En efecto, se estableció que en caso de que la EFNQ sea inferior a la pactada originalmente con las autoridades, los ingresos de la concesión deberán ajustarse –vía aumento de las tarifas y/o, quizá, mediante un subsidio estatal– de forma tal de alcanzar el flujo de caja inicialmente previsto y, por ende, la ecuación

⁵³ Esta nueva cláusula indexatoria se vincula con una de las principales disposiciones emanadas de la Resolución N° 1.103/98. La misma incorpora una peculiar forma de dolarización de los ingresos de la concesionaria (“en caso de alteración de la paridad \$/u\$, la misma se trasladará a la tarifa”), y la indexación de esta última (a partir del 1° de febrero de 2000). Sin embargo, la citada norma presenta una particular diferencia respecto a las características que adoptó, en otros servicios públicos privatizados, la indexación tarifaria en función de la evolución de los precios estadounidenses. En efecto, en la generalidad de los casos (telecomunicaciones, energía eléctrica, gas natural, redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires, Corredor Vial N° 18, etc.), la dolarización de las tarifas emerge como paso previo a la adopción de una figura elutória de los alcances de la Ley de Convertibilidad. Como esta última nada dice respecto a la moneda para la que rige la prohibición de indexación, se asume que su ámbito de aplicación se circunscribe a aquellos precios y tarifas fijados en moneda local (de allí que bastaría con expresarlos en cualquier otro signo monetario –como el dólar– para quedar eximidos de los alcances de la ley). En el caso del servicio de agua potable y saneamiento, ni siquiera se ha recurrido a tal artimaña, por cuanto las tarifas siguen fijadas en pesos, e ignorando por completo las disposiciones de la Ley de Convertibilidad, se las indexa por la variación de índices de precios de los EE.UU.

⁵⁴ En su reemplazo podría haberse establecido, por ejemplo, como criterio de eficiencia, la propia reducción de los “gastos de explotación” (o de los costos operativos), que fue de -7,7% entre 1994 y 1998, en su relación con el incremento de la población servida con agua (29,9% en el mismo período) y con cloacas (19,6%). En base a tales indicadores de comportamiento –y a otros, relacionados con la propia operatoria de Aguas Argentinas S.A.– podría construirse un coeficiente real de eficiencia de la empresa monopólica –seguramente muy superior a ese 0,5%–.

⁵⁵ Se trata de un factor X que no sólo no contribuirá a reducir en términos reales las tarifas finales abonadas por los usuarios, sino que, adicionalmente, resulta superfluo en la medida en que no guarda ningún tipo de relación con las ganancias de eficiencia efectivamente internalizadas por la empresa que ascendieron al 6,4% anual acumulativo para el período 1993-2000. Ello se desprendería de la información –proporcionada por la propia empresa concesionaria– que surge de un reciente estudio financiado por la Asociación de Empresas de Servicios Públicos en la Argentina, de la cual forma parte Aguas Argentinas S.A.. Véase Centro de Estudios Económicos

económico-financiera original. De este modo, el nuevo esquema impuesto por el gobierno continúa garantizando un piso a la tasa de retorno pero, esta vez, habiendo trasladado por completo el riesgo empresarial, tanto el vinculado con la operación en condiciones de eficiencia,⁵⁶ como con la gestión comercial –morosidad, incobrabilidad, etc.– y financiera,⁵⁷ a los usuarios y consumidores del servicio.

También se introdujeron modificaciones con respecto al financiamiento de la expansión de la red. Se plantea la insuficiencia del cargo SU para financiar la expansión del servicio, y se estipula la conveniencia de cumplir las metas de expansión con una participación significativa de obras por cuenta de terceros (en adelante, OPCT). Es decir, no se elimina el SU (que se integra al cargo fijo de la factura), y se establece, al mismo tiempo, que buena parte de las nuevas obras de expansión sea financiada por los propios usuarios (bajo un esquema que se asemeja al vigente a comienzos de la concesión, cuando aún se aplicaba el –muy oneroso para los usuarios– cargo de infraestructura).

En síntesis, se plantea para los próximos años un esquema de regulación tarifaria supuestamente basado en el mecanismo *price cap* (si bien, por lo expuesto, su aplicación muy probablemente dará lugar a ajustes ascendentes de las tarifas), pero sin mayores incentivos para el incremento de eficiencia de la concesión –aspecto central del *price cap*–, puesto que incluye “cláusulas gatillo” referidas al incremento de tarifas por aumento de costos o insuficiencia de ingresos, relacionadas con la garantía de ingresos estipulada en la EFNQ.

Se trata de un mecanismo *ad hoc* donde confluyen un *price cap* “invertido” que garantiza a la empresa el aumento de las tarifas –y no a los usuarios su disminución– y algunos ingredientes –los más defectuosos– del mecanismo *cost plus*, como es el traslado de aumentos en los costos o insuficiencia en los ingresos por tarifas. Además, cada nuevo usuario vuelve a financiar por su propia cuenta su conexión a la red, pero sin que se anule el cargo SU creado originalmente a tal fin (y que, en consecuencia, debe ser computado como un aumento adicional de las tarifas, al quedar totalmente desvirtuado su contenido “redistributivo” inicial).

Asimismo, se incorpora la posibilidad de realizar revisiones anuales, quinquenales, extraordinarias y “por fuerza mayor” o “caso fortuito” que, más allá de sus matices, tienen un denominador común: preservar normativamente las rentas de privilegio que subyacen en la inalterabilidad de la ecuación económico-financiera de la empresa. En otras palabras: nulo riesgo empresarial y garantía de rentas monopólicas, al margen de toda consideración sobre la eficiencia microeconómica de Aguas Argentinas S.A.⁵⁸

En este sentido, y a simple título ilustrativo, puede señalarse que, según surge de la información obrante en los balances anuales de la empresa, entre 1994 y 1999, Aguas Argentinas S.A. registró, en promedio, una tasa de beneficio sobre patrimonio neto superior al 23%, que se

de la Regulación (UADE); “Las empresas privadas de servicios públicos en la Argentina. Análisis de su contribución a la competitividad del país”, 2001.

⁵⁶ Al respecto, cabe destacar que el nuevo esquema regulatorio establece como criterio de eficiencia para definir la EFNQ a los parámetros actuales de funcionamiento de la empresa.

⁵⁷ Una de las principales críticas que se le ha hecho a este esquema es que en la definición de los flujos de fondos netos se incluye la variación de los activos y pasivos circulantes, vale decir, el capital de trabajo de la empresa, mezclando de este modo la evaluación del proyecto de inversión a partir del cual se determina la tarifa –que constituye uno de los problemas centrales de la regulación–, con los requerimientos de financiamiento que dicha inversión le plantea a la empresa a lo largo del tiempo. Este último aspecto está vinculado al riesgo que asume la empresa en el marco de esta concesión. Para un tratamiento más detenido de estas cuestiones, consultar Epsztein, E. y Gaggero, J.; op. cit.

⁵⁸ Cabe destacar que una vez efectivizada la renegociación contractual de 1999 (que determinó, en los hechos, la conformación de un nuevo marco regulatorio –mucho más funcional a los intereses de Aguas Argentinas S.A. que el original–), el ETOSS recuperó su carácter de autoridad de aplicación en materia regulatoria que había sido delegada en la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (es decir, en la Presidencia de la Nación).

ubicó en “apenas” el 14% si se considera la rentabilidad media sobre ventas (Cuadro N° 2). A los efectos de captar el carácter extraordinario de tales márgenes de ganancia, cabe destacar que, en el mismo período, el conjunto de las doscientas empresas más grandes de la economía argentina registró, siempre en promedio, una tasa de beneficio sobre patrimonio neto del orden del 5%, que disminuye al 4% en términos de la facturación.

Por otro lado, los márgenes de beneficio internalizados por Aguas Argentinas S.A. durante los años noventa en nada se asemejan a los niveles considerados aceptables o razonables en otros países para la “industria” del agua. Así, por ejemplo, en EE.UU., las tasas de beneficio obtenidas en 1991 fluctuaron entre un mínimo del 6% del patrimonio neto y un máximo de 12,5%; en el Reino Unido, la tasa razonable para el sector se ubica entre el 6% y el 7%; en Francia se considera como tasa de retorno aceptable la del 6% del patrimonio neto. Por su parte, en el caso de Chile, la relación Utilidad/Patrimonio Neto presenta, como promedio ponderado, valores de 6,5% (en 1998) y de 8,1% (1997), con niveles extremos que varían, en el primer caso, entre 15,7% (Maipú –empresa mediana–) y -6,9% (ESVAL –también mediana–). Por su parte, en 1997, tales valores extremos oscilaron entre un 12,3% (ESSAN) y un 0,7% (A. Cordillera). Es indudable que se trata, en todos los casos, de niveles de rentabilidad sobre patrimonio mucho más “justos” y “razonables” que los obtenidos por Aguas Argentinas S.A.. En ese sentido, a menos que el resto de las operadoras internacionales sea muy ineficiente o que se conforme con márgenes de rentabilidad sustancialmente inferiores a los registrados en la Argentina, las tasas de beneficio locales estarían en contradicción con lo dispuesto normativamente, y no serían más que resultantes de tarifas que no son “justas”, ni “razonables”.

Cuadro N° 2

Evolución de las tasas de rentabilidad de Aguas Argentinas S.A., 1994-1999*

(en porcentajes)

Años	Rentabilidad sobre patrimonio neto	Rentabilidad sobre ventas
1994	20,1	8,7
1995	28,9	14,8
1996	25,4	15,4
1997	21,1	13,7
1998	17,1	11,5
1999	27,6	18,0

* Las utilidades son después del pago de impuestos (beneficios netos).

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A LAS MEMORIAS Y BALANCES DE AGUAS ARGENTINAS S.A.

En definitiva, las recurrentes renegociaciones contractuales encaradas durante la Administración Menem en el ámbito de la prestación de agua potable y desagües cloacales,⁵⁹ se caracterizaron por presentar un sesgo similar a las encaradas en los restantes sectores públicos privatizados, y han denotado una priorización sistemática de los intereses de, en este caso, Aguas Argentinas S.A., en detrimento de los de los usuarios y consumidores. A este respecto,

⁵⁹ La normativa emergente de las diversas renegociaciones contractuales con la empresa contaron con la aprobación de la Comisión Bicameral para el Seguimiento de las Privatizaciones del Honorable Congreso de la Nación y de la Auditoría General de la Nación (a cargo de la oposición).

basta con mencionar que, según lo establecía el marco regulatorio original, salvo razones excepcionales, las tarifas no podrían crecer durante los primeros diez años de la concesión; sin embargo, como producto de las sucesivas transformaciones regulatorias que se registraron, las tarifas no sólo se incrementaron sino que también se introdujeron distintos reaseguros normativos para que dicha situación se siga manteniendo en el tiempo (seguro de cambio sobre las tarifas –fijadas en pesos– e indexación de las mismas en función de la evolución de los precios estadounidenses, ajuste tarifario según la variación de los costos o ingresos de la empresa, etc.). Sin duda, la conjunción de todo lo anterior conllevó, en los hechos, la conformación de un nuevo marco normativo (plenamente funcional con el proceso de acumulación y reproducción del capital de la firma prestataria) que le garantizó a la misma la internalización de holgados márgenes de beneficios –de los más altos tanto en el plano local como en el internacional–.

3.3. La demorada primera revisión ordinaria de la concesión bajo el gobierno de la Alianza

A partir de los ostensibles –convalidados por el accionar estatal– incumplimientos en los que había incurrido Aguas Argentinas S.A. durante más de un quinquenio (a pesar que, como se desprende de la información analizada, la empresa logró sucesivas modificaciones –más específicamente, reducciones– en sus obligaciones contractuales, sobre todo en materia de expansión del servicio de agua y de la red cloacal), resultaba claro que la Administración De la Rúa contaba con suficientes elementos de juicio como para “hacer caer” el contrato de concesión. Sin embargo, y replicando lo sucedido en los restantes sectores públicos privatizados, la política encarada por el gobierno de la Alianza no modificó (tal como se afirmó durante la campaña electoral), sino que más bien profundizó de modo notable, los criterios que, bajo la anterior gestión gubernamental, habían hecho de la concesión de Aguas Argentinas S.A. un negocio con nulo riesgo empresarial y garantía estatal de ganancias extraordinarias.

En efecto, en enero de 2001, en el marco de un proceso de negociación muy poco transparente y prácticamente sin participación alguna de los usuarios y consumidores del servicio (si bien se convocó a una Audiencia Pública, las críticas planteadas en la misma no fueron mayormente consideradas), se firmó un Acta-Acuerdo entre Aguas Argentinas S.A. y el ETOSS, por la que quedó aprobado el Segundo Plan Quinquenal (que, originalmente, debería entrado en vigencia en 1999).^{60/61} A cambio de comprometerse a cumplir con su retrasado plan de inversiones, y a adelantar algunas obras previstas, la firma se verá favorecida con un incremento tarifario del 3,9% anual acumulativo entre 2001 y 2003; un ajuste por la inflación estadounidense del 1,5% (un 1% se trasladará a tarifas durante el año 2001, y el 0,5% restante en el transcurso de 2002); y otros dos cargos fijos bimestrales adicionales (1,55

⁶⁰ Cabe mencionar que a casi un año de la firma del Acta-Acuerdo entre la empresa y el ETOSS, la misma aún no ha sido publicada oficialmente.

⁶¹ Se trata del denominado Plan de Mejoras y Expansión del Servicio (en adelante, PMES), correspondiente al período 1999-2003, por el que la empresa se aviene a realizar una inversión de aproximadamente 1.100 millones de pesos.

pesos por factura).^{62/63} De resultas de ello, la tarifa promedio aumentará un 9,1% en el transcurso del año 2001 (porcentaje que se elevará hasta casi el 20% a principios de 2003).⁶⁴

En otros términos, nuevamente serán los usuarios los que subsidiarán las inversiones que la firma se compromete a realizar (la mayoría de las cuales, vale enfatizar, se vincula con obras de expansión de la red y/o con mejoras en la calidad del servicio –muchas de ellas acordadas en el contrato original y/o en sus sucesivas renegociaciones y, por lo tanto, incumplidas y condonadas oficialmente– que favorecerían a los sectores sociales de menores ingresos de la Capital Federal y el conurbano bonaerense).⁶⁵ En consecuencia, como resultado de esta última renegociación contractual, nuevamente se han visto favorecidos los intereses de la empresa prestataria –y su “seguridad jurídica”– en detrimento de los de los usuarios y consumidores. En efecto, no solamente se determinó que las nuevas inversiones se financiarán con fuertes incrementos en los precios, sino que adicionalmente el Estado terminó por convalidar un conjunto importante de incumplimientos contractuales con claras implicancias regresivas en términos distributivos. Ello sin mencionar que se trata de la profundización de un entorno normativo que poco se asemeja al original.⁶⁶

De las consideraciones precedentes se desprende que los resultados obtenidos por la Alianza en la renegociación con Aguas Argentinas S.A. en nada se condicen con las propuestas preelectorales, donde se enfatizaba que la rebaja de las tarifas de los servicios públicos iba a ser

⁶² Se trata de los cargos de “Renovación de Conexión” (que apunta a financiar la renovación de las cañerías domiciliarias con una antigüedad superior a los treinta años) y el destinado a financiar el llamado Plan de Saneamiento Integral (cuyo núcleo principal lo constituye la construcción de una planta de tratamiento de residuos cloacales en la Ciudad de Buenos Aires).

⁶³ El acuerdo firmado entre el ETOSS y Aguas Argentinas S.A. también establece que aquellos usuarios que no posean registrada la titularidad sobre los inmuebles en los que se presta el servicio abonarán un cargo bimestral de 1 peso por factura a partir del 1º de abril de 2001 (hasta tanto se regularice dicha situación). El hecho que una multa constituya un mecanismo de financiamiento de las inversiones resulta completamente ilegítimo como tal, arbitrario en términos distributivos y contrario a la “seguridad jurídica” de los usuarios. Asimismo, también se reconoce como mecanismo de financiamiento de las nuevas inversiones la figura de la Obra por Cuenta de Terceros, por la cual la empresa le otorga a los usuarios que realicen sus propias obras de expansión un descuento sobre las tarifas finales.

⁶⁴ Entre las principales obras que, a cambio del incremento tarifario, Aguas Argentinas S.A. se compromete a encarar en el transcurso del quinquenio de referencia figuran: la construcción de la mencionada planta depuradora de líquidos cloacales en la Capital Federal, la expansión de la red de agua y desagües cloacales (en especial, en el conurbano bonaerense), la renovación y/o la rehabilitación de las cañerías y los equipos instalados, etc.. Cabe destacar que como el período ya empezó a regir desde hace dos años, algunas de las obras propuestas ya fueron realizadas por la empresa.

⁶⁵ El PMES establece que una parte del incremento tarifario resultante de la última revisión contractual se destinará a subsidiar la denominada tarifa social (tendiente a facilitar el acceso al servicio de los sectores de menor poder adquisitivo de la población servida por Aguas Argentinas S.A.). Ello sugiere que, una vez más, la ecuación económico-financiera de la firma prestataria se mantendrá inalterada. De las significativas brechas de rentabilidad que separan a Aguas Argentinas S.A. de empresas que prestan servicios similares en el plano internacional, se infiere que la constitución de un fondo tendiente a financiar la implementación de la tarifa social se podría haber constituido con una cuota-parte de la ingente masa de beneficios que internalizó la empresa concesionaria desde que inició sus actividades, sin por ello afectar los extraordinarios márgenes de rentabilidad que registró.

⁶⁶ La nueva administración manifiesta una clara continuidad con la anterior en lo que se refiere a la falta de transparencia en materia de procedimientos. Por caso, en el Acta Acuerdo mencionada se establece que en caso que al 31 de diciembre de 2001 no se haya obtenido el total de los recursos necesarios para completar la expansión prevista a ser financiada con recursos extraordinarios y OPCT, las partes acuerdan “analizar la situación particular y adoptar las medidas que permitan cumplimentar dicho objetivo”. De este modo, el Acta deja abierta explícitamente la posibilidad de nuevos incumplimientos de las inversiones por parte de la empresa y, consecuentemente, de nuevas renegociaciones contractuales durante el presente quinquenio.

una de las principales acciones de gobierno. Por el contrario, no sólo se han incrementado las tarifas (mediante la aplicación de mecanismos de ajuste que contravienen lo establecido en la Ley de Convertibilidad), sino que, en esencia, se ha legitimado y convalidado todo lo que se criticaba a la Administración Menem desde la oposición. En efecto, la última renegociación no hace más que replicar a las precedentes, tanto en sus formas (nula transparencia, negociación “a puertas cerradas” con la empresa), como por sus características más sustantivas (subsidiar obras – muchas de ellas fijadas con antelación– con importantes aumentos en las tarifas, consolidar las garantías de nulo riesgo empresario, preservar –cuando no, incrementar– los beneficios extraordinarios y de privilegio para la firma prestataria, subordinar por completo los intereses y los derechos de usuarios y consumidores, etc.).

Con respecto a lo anterior, es indudable que los holgados márgenes de ganancia que internalizó Aguas Argentinas S.A. desde que tomó a su cargo la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales en el Área Metropolitana se encuentran estrechamente vinculados con las múltiples renegociaciones contractuales que se sucedieron desde 1993 hasta la actualidad y, derivado de ello, con la política tarifaria implementada. En tal sentido, cabe destacar que, como producto de los sucesivos aumentos tarifarios autorizados, la tarifa del servicio se incrementó alrededor de un 55%,⁶⁷ con lo cual la rebaja inicial del 27% con que la empresa ganó la licitación fue más que compensada (esto último es particularmente importante de mencionar por cuanto el marco regulatorio original establecía que, durante los primeros diez años de la concesión, los precios no sólo no podrían ser aumentados –salvo que se registrara un incremento en los costos de la empresa que justificara una suba tarifaria– sino que, incluso, podrían llegar a disminuir como producto de las revisiones ordinarias).⁶⁸ Cabe agregar, además, que dicho incremento tarifario no guarda relación alguna con la variación de los precios mayoristas y al consumidor domésticos (entre el comienzo de la concesión y mayo de 2001, ambos índices acumularon un crecimiento de aproximadamente el 7%).

Por otro lado, teniendo en cuenta que la empresa ha incumplido el 63,5% del monto comprometido de inversión correspondiente al primer quinquenio, era obligación de la autoridad regulatoria impedir y/o subsanar la apropiación ilegítima de los recursos involucrados en el incumplimiento –que ascienden a 920 millones de pesos⁶⁹– haciendo uso de su competencia mediante los ajustes compensatorios sobre los niveles tarifarios previstos en la normativa original. Sin embargo, el ETOSS convalidó, en la práctica, el abuso de poder monopólico por parte de Aguas Argentinas S.A., garantizándole la apropiación de ganancias extraordinarias y transfiriendo a los usuarios la totalidad del riesgo del negocio a través de las sucesivas modificaciones del contrato.

4. El desempeño económico de Aguas Argentinas S.A.

Como un modo de visualizar algunos de los efectos que los vaivenes en la regulación pública descriptos han tenido sobre el desempeño económico de la empresa concesionaria, en el presente apartado se analiza la evolución de los ingresos y los costos de Aguas Argentinas S.A., en términos absolutos, y en relación con la cantidad de usuarios (variable de regulación establecida por el Marco Regulatorio original). A partir de ello surge una serie de inferencias de particular significación en términos de las posibles fuentes de las rentabilidades de privilegio que ha venido internalizando Aguas Argentinas S.A. durante los últimos años.

⁶⁷ Ver Epszteyn, E. y Gaggero, J.; op. cit..

⁶⁸ A modo de ejemplo, cabe destacar que el factor “K” fijado en la última renegociación contractual de 2001 (0,917 pesos) supera en un 25% al que le permitió al consorcio Aguas Argentinas S.A. ganar la concesión.

⁶⁹ Epszteyn, E. y Gaggero, J.; op. cit..

A pesar de los altos niveles de incobrabilidad denunciados por la empresa en los primeros años de la concesión (muy particularmente, del cargo de infraestructura), los ingresos netos crecieron un 67,5% en el período 1994-1999. Dicho incremento resultó más que proporcional al de la cantidad de usuarios (conexiones) que se expandió un 31,5% en el mismo período. Cabe mencionar, al respecto, que entre 1994 y 1999 –lapso en que, como fuera analizado, se redefinió completamente el contrato de concesión–, la variable de regulación tarifaria “ingresos por usuario” pasó de 145 pesos a 185 pesos (es decir, aumentó un 27,6%), en un marco caracterizado por la inacción del poder concedente, en general, y del ETOSS, en particular, con respecto a la necesaria protección de los derechos de los usuarios frente a la apropiación ilegítima de recursos por parte de la empresa (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3

Evolución de la variable de regulación tarifaria (Ingresos por usuario), 1994-1999

(en miles de pesos y valores absolutos)

Período	Ingresos Miles de \$	Usuarios totales Cantidades	Ingresos / Usuarios Miles de \$
1994	304.980	2.103.310	0,145
1997	419.998	2.342.432	0,179
1998	436.722	2.540.558	0,172
1999	510.958	2.766.064	0,185

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A LAS MEMORIAS Y BALANCES DE AGUAS ARGENTINAS S.A.

El escaso crecimiento de las conexiones respecto de los ingresos es indicativo de los incumplimientos empresarios en materia de inversión en expansión de la cobertura del servicio. Estos incumplimientos alcanzaron, de acuerdo a estimaciones de la Comisión de Usuarios del ETOSS,⁷⁰ al 63% de la población comprometida en la oferta original (1.077.000 habitantes) para el servicio de agua potable, y al 88% de la correspondiente al servicio de cloacas (812.000 habitantes). Cabe inferir además que, dada la prácticamente nula elasticidad-precio de la demanda de ambos servicios, vinculada al escaso nivel de medición, el fuerte aumento de los ingresos de la empresa está directamente asociado a los recurrentes incrementos de las tarifas autorizados por el ETOSS y el Gobierno Nacional.

Teniendo en cuenta, asimismo, que el fuerte incremento de los ingresos fue menos que proporcional al de los costos, que aumentaron un 28,7% durante el período bajo análisis,⁷¹ es posible afirmar que la política tarifaria, por un lado, y los incumplimientos en materia de inversión, por otro, son los principales factores explicativos de las elevadas tasas de rentabilidad que internalizó Aguas Argentinas S.A.

⁷⁰ Ver Comisión de Usuarios del ETOSS; op. cit..

⁷¹ Sin embargo, cabe destacar que, tal como se desprende de la información que consta en las Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A., se produjo una modificación importante en la estructura de costos de la empresa. Aquellos costos vinculados a la explotación del servicio redujeron su importancia relativa y los relacionados con la comercialización, administración y financiamiento externo la incrementaron sustancialmente. Los costos de explotación pasaron, entre 1994 y 1999, de representar el 66,9% del total al 42,9%, mientras los vinculados con la comercialización pasaron del 15,9% al 21,2%, los de administración del 8,9% al 18%, y los de financiamiento (estrechamente asociados a la sistemática absorción de créditos del exterior) lo hicieron de -0,3% a 6,9%.

Cuadro N° 4

Inversiones no realizadas por Aguas Argentinas S.A. 1993-1998

(en millones de dólares a valores de oferta)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	Totales
Inversiones ofertadas	101,5	210,52	302,91	362,36	229,1	83,07	1.289,46
Inversiones ejecutadas	40,93	144,55	132,17	100,49	109,52	15,41	543,07
Incumplimiento	-60,57	-65,97	-170,74	-261,87	-119,58	-67,66	-746,39

* Corresponde al período mayo-diciembre de 1998.

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A COMISIÓN DE USUARIOS DEL ETOSS; OP. CIT.

5. Síntesis y reflexiones finales

La privatización de la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales en el Área Metropolitana de Buenos Aires se propuso como objetivos principales la universalización del servicio y la mejora en la calidad del mismo. El logro de los mismos requería indefectiblemente el desarrollo de nuevas obras de infraestructura, así como la rehabilitación y modernización de las ya existentes.

Al respecto, la supuesta “incapacidad estatal” para realizar dichas inversiones, en condiciones de eficiencia, se constituyó en el argumento central con el que los reformadores neoliberales justificaron la privatización de O.S.N. a principios de la década de los años noventa. El carácter estratégico de dichas inversiones para el bienestar y la salud de la población justificó, asimismo, la transferencia gratuita al capital privado del derecho de explotación de los activos acumulados durante más de ochenta años por la empresa estatal (es decir, por el conjunto de la sociedad argentina), a cambio de la obtención de la menor tarifa posible para la prestación del servicio. La tarifa base ganadora de la licitación, entonces, no sólo permitiría financiar las inversiones correspondientes a los diez primeros años (taxativamente definidas tanto en el Pliego de Bases y Condiciones como en el Contrato de Concesión) sino que se constituiría, simultáneamente, en el mecanismo excluyente de acceso a los servicios.

A más de ocho años de inicio de la concesión, los incumplimientos en materia de inversión en que incurrió Aguas Argentinas S.A. —que alcanzaron, hasta diciembre de 1998, 746 millones de dólares y representan un 58% de los montos comprometidos⁷²—, al amparo de una captura institucional que no sólo hizo posible la internalización ilegítima de los beneficios extraordinarios asociados a la explotación, sino que impulsó sucesivos aumentos en la tarifa base y en los precios de los servicios, en un contexto de estabilidad —o deflación— de los precios domésticos, expresan, sin duda, el fracaso del proceso de privatización en términos de sus propios objetivos, al tiempo que suponen un grave perjuicio económico y social para los usuarios.

El comportamiento de la empresa adjudicataria, que articuló incumplimientos de las obligaciones asumidas con presión sobre el poder político e institucional para modificar las cláusulas contractuales en su beneficio desde el inicio de la concesión, sugiere que la oferta ganadora de la licitación tuvo un carácter oportunista y predatorio orientada a redefinir a su favor las condiciones de explotación con posterioridad a la adjudicación. Con este propósito, una vez iniciada la concesión, la firma parece haber usufructuado el poder que le otorgaría la pérdida de legitimidad gubernamental asociada al fracaso de la privatización.

⁷² Ver Cuadro N° 4.

Al momento de la demorada revisión ordinaria del primer quinquenio de la concesión, la actual gestión gubernamental soslayó la existencia de las condiciones fijadas originalmente en cuanto a los causales de extinción del contrato. En tal sentido, según lo establecido en el Contrato de Concesión de Aguas Argentinas S.A., el Poder Ejecutivo Nacional podía “rescindir el contrato de concesión unilateralmente con fundamento, si existieren causas de incumplimiento grave de las disposiciones legales y/o reglamentarias, atrasos reiterados e injustificados en el cumplimiento de las inversiones y metas convenidas”.

Cuadro Anexo

Cuadro tarifario vigente, junio 2001

<p>Sistema no medido o de cuota fija</p> <p>Max {TBBNM;TM}</p> <p>$TBBNM = \{[(Sc * E * St/10) * Pm^2] * Z * K + SUMA\} * (1 + TETOSS + TIVA)$</p> <p>con $0,64 < E < 3,88 \vee 0,8 < Z < 3,5 \vee K = 0,917$</p> <p>TBBNM: Tarifa básica bimestral del sistema no medido</p> <p>TM: Tarifa mínima por categoría de usuarios por servicio</p> <p>Residencial I: \$4,00*K</p> <p>Residencial II: \$1,00*K</p> <p>No Residencial I: \$8,00*K</p> <p>No Residencial II: \$2,00*K</p> <p>Baldío: \$3,00*K</p> <p>Sc: Superficie cubierta total</p> <p>St: Superficie del terreno</p> <p>E: Coeficiente de antigüedad y tipo de inmueble</p> <p>Z: Coeficiente zona geográfica de edificación</p> <p>K: Coeficiente de descuento sobre la tarifa base ofrecido por el concesionario (K ganador de la licitación fue de 0,731)</p> <p>Pm²: tarifa general por categoría de usuarios por servicio*</p> <p>Residencial: \$0,0279/m²</p> <p>No Residencial: \$0,0558/m²</p> <p>Baldío: \$0,00279/m² con SC=0</p> <p>*Las cloacas son el 10% más caras en el radio viejo de Buenos Aires</p> <p>SU: Cargo por servicio universal de \$2,01 bimestrales por servicio desde el 1/11/97, para clientes cubiertos</p> <p>MA: Cargo fijo por mejora ambiental de \$1,98 por factura desde el 1/11/98</p> <p>TETOSS: tasa correspondiente al financiamiento del ETOSS (0,0267)</p> <p>TIVA: Tasa correspondiente al IVA (0,21)</p> <p>Sistema medido (global o individual)</p> <p>$TBM = \{0,50 * MAX \{TBBNM; TM\} + [Pm^3 * (m^3 - X m^3) * K] + SUMA\} * (1 + TETOSS + TIVA)$ –cargo fijo– –cargo variable–</p> <p>TBM: Tarifa Bimestral del sistema medido</p> <p>TM: Tarifa mínima por categoría de usuario y por servicio</p> <p>Pm³: Precio por metro cúbico de agua potable y residuos cloacales \$0,66*k (agua y cloacas) o \$0,033*k (aguas)</p> <p>(m³ - X m³): cantidad de m³ consumidos menos el consumo libre</p> <p>Consumo libre bimestral por tipo de usuario</p> <p>R= 0 m² (A partir de abril de 2001, dado que previamente el consumo libre era de 30 m²)</p> <p>NR= 0 m² B= 0 m²</p> <p>K: Coeficiente de descuento sobre la tarifa base ofrecido por el concesionario (K ganador de la licitación fue de 0,731)</p> <p>SU: Cargo por servicio universal de \$2,01 bimestrales por servicio desde el 1/11/97, para clientes cubiertos</p> <p>MA: Cargo fijo por mejora ambiental de \$1,98 por factura desde el 1/11/98</p> <p>TETOSS: tasa correspondiente al financiamiento del ETOSS (0,0267)</p> <p>TIVA: Tasa correspondiente al IVA (0,21)</p> <p>Para ambos sistemas de facturación:</p> <p>CIS: Cargo por integración al servicio de \$8 bimestrales por servicio desde el 1/11/97 para nuevos clientes que se abona en cuotas bimestrales durante los 5 años posteriores a la incorporación</p> <p>Los cargos fijos SU, CIS y MA están alcanzados por futuros aumentos de K y por el IVA (21%)</p>

Bibliografía

- Abdala, M. y Spiller, P.; *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, Buenos Aires, Temas, 1999.
- Azpiazu, D.; “Elite empresaria en la Argentina. Terciarización, centralización del capital, privatización y beneficios extraordinarios”, Documento de Trabajo N° 2 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO/SECYT/CONICET, noviembre 1996.
- Azpiazu, D. y Schorr, M.; “Las privatizaciones en la Argentina: desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias”, agosto 2001, *mimeo*.
- Centro de Estudios Económicos de la Regulación (UADE); “Las empresas privadas de servicios públicos en la Argentina. Análisis de su contribución a la competitividad del país”, Buenos Aires, 2001.
- Comisión de Usuarios del ETOSS; “Propuesta de la Comisión de Usuarios frente a la revisión quinquenal del contrato de Aguas Argentinas”, agosto 2000, *mimeo*.
- Delfino, L.; “La renegociación del contrato de agua potable y desagües cloacales”, CECE, Serie Notas, N° 6, agosto 1997.
- Duarte, M.; “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos”, en *Realidad Económica*, N° 182, agosto-septiembre 2001.
- Epsztejn, E. y Gaggero, J.; “Privatización y regulación en agua y saneamiento: Área Metropolitana. Antecedentes y situación actual”, junio 1999, *mimeo*.
- Ferro, G.; “El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación”, CEER/UADE, abril 2000, *mimeo*.
- FIEL; “La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente”, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1999.
- Gaggero, J.; “Privatización de O.S.N. La renegociación del contrato de concesión entre el Estado Nacional y Aguas Argentinas S.A.”, 1998, *mimeo*.
- Gaggero, J., Gerchunoff, P., Porto, A. y Urbiztondo, S.; “Algunas consideraciones sobre la privatización de Obras Sanitarias de la Nación”, en *Estudios*, Año XV, N° 63, julio-diciembre 1992.
- García, A.; “La renegociación del contrato de Aguas Argentinas (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)”, en *Realidad Económica*, N° 159, octubre-noviembre 1998.
- Lentini, E. J.; “Diagnóstico y soluciones para la regulación del servicio de agua del Gran Buenos Aires. Perspectivas argentina y latinoamericana. Cómo pensar el problema”, enero 2000, *mimeo*.
- Phillips, C.; “The regulation of Public Utilities”, Public Utilities Reports, inc. 1993.

Regulación pública en el mercado argentino de gas natural: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital

DANIEL AZPIAZU** Y MARTÍN SCHORR***

1. Introducción

En el presente trabajo se analiza la dinámica del mercado argentino de gas natural durante el decenio de los noventa, con el propósito de identificar y evaluar el sentido de las principales transformaciones derivadas tanto de la privatización de Gas del Estado como de la reorganización institucional y, fundamentalmente, regulatoria del sector. Para ello, se enfatiza una serie de aspectos vinculados con los lineamientos centrales que presenta el nuevo marco regulatorio sectorial, así como con las características e impactos de mayor significación que se desprenden de la evolución de las tarifas, de los precios relativos de los distintos servicios, del desempeño económico de las firmas prestatarias, y de las estrategias desplegadas por los actores más importantes del sector. Asimismo, se analizan los principales rasgos morfológicos del mercado que devienen tanto del marco normativo emergente del proceso privatizador como de las transferencias de capital registradas con posterioridad al mismo y, en ambos planos, el papel que ha venido desempeñando la regulación pública.

Bajo este encuadre analítico, la sección II tiene por objeto presentar los aspectos más relevantes que caracterizaban al mercado gasífero local con anterioridad a la transferencia de Gas del Estado al sector privado. Para ello, se resumen muy esquemáticamente el tipo de configuración estructural del mercado que existía durante la prestación estatal de los servicios de transporte y distribución de gas natural,¹ y la evolución sectorial en el período previo al proceso de privatización. En la sección III, por su parte, se busca determinar las modificaciones de mayor significación que introdujo el marco normativo emergente del proceso privatizador en la estructura y el funcionamiento que tradicionalmente habían caracterizado al sector gasífero argentino, para lo cual el estudio se focaliza en la estructura de mercado resultante de la privatización, las diversas modalidades de determinación y regulación de las tarifas, las distintas categorías de usuario reconocidas por el nuevo marco normativo, y los diferentes tipos de relaciones comerciales y tecno-productivas que se establecen entre los distintos actores de la cadena gasífera. La finalidad de la sección IV es estudiar la evolución de las tarifas abonadas por los distintos consumidores, así como las implicancias centrales que se desprenden de dicho patrón de desenvolvimiento, para lo cual se coloca especial énfasis en el análisis de la relación que se establece entre la dinámica tarifaria y ciertas disposiciones regulatorias en la materia. En estrecha relación con lo anterior, en la sección V se analiza el desempeño económico registrado por las empresas privadas que tomaron a su cargo la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas natural

* El presente trabajo fue realizado en el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina, en el marco del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, que cuenta con el patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Se trata de una versión corregida y actualizada de una ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre de 2001.

** Investigador Principal del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina, y Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET.

*** Investigador del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina, y becario del Conicet.

¹ A partir de la privatización de Gas del Estado el sector privado pasó a hacerse cargo en forma monopólica de la prestación de los dos servicios que hasta ese momento brindaba la empresa estatal (transporte y distribución). Si bien el eje del presente estudio lo constituyen estos dos eslabones de la cadena gasífera, también se incluirá en el análisis al –como se verá, estratégico– segmento productor.

con posterioridad a la privatización de Gas del Estado. La sección VI apunta a identificar las principales implicaciones –tanto estructurales como de comportamiento– que se derivan del intenso proceso de compra-venta de empresas y/o de participaciones accionarias en las firmas más importantes del sector que tuvo lugar a partir de la transferencia de Gas del Estado y la problemática regulatoria al respecto. Finalmente, en la sección VII se sintetizan las principales conclusiones que surgen de los distintos desarrollos previos.

2. Antecedentes: estructura y desempeño del mercado gasífero argentino antes de la privatización de Gas del Estado

Desde la creación, en 1946, de Gas del Estado (en adelante, GdE) hasta su transferencia al capital privado (a comienzos de 1993), el mercado gasífero local fue controlado por dos empresas de propiedad estatal: mientras que GdE operaba monopólicamente en los segmentos de transporte y distribución de gas natural, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (en adelante, YPF) se ocupaba –casi en forma monopólica– de las actividades de exploración y producción del fluido. Con respecto a la política de fijación de precios, la Secretaría de Energía era el organismo estatal encargado de fijar los precios de transferencia que GdE pagaba a YPF, a la vez que determinaba los niveles tarifarios que debían abonar los distintos tipos de usuarios.

En relación con la dinámica sectorial, vale la pena mencionar, por ejemplo, la importante expansión registrada en la red de gas natural entre mediados de la década de los ochenta y el año anterior a la transferencia de la firma estatal al sector privado; proceso que queda reflejado al analizar, entre otras variables, la cantidad de usuarios del sistema de distribución y la evolución de los niveles de consumo de gas por redes. Entre 1987 y 1992, el número de usuarios del sistema de distribución se incrementó un 23,6% (equivalente a una tasa anual acumulativa del 4,3%), mientras que los niveles de gas consumidos por los distintos usuarios de la red de distribución se incrementaron un 30,2% (5,4% de considerar la variación promedio anual).² Esta notable expansión en la población servida por GdE determinó que en el período previo a su privatización el mercado interno se encontrara prácticamente al límite de su expansión posible.³

Con respecto a la evolución de las reservas gasíferas, las evidencias disponibles indican que antes de efectivizarse la venta de la empresa estatal, las mismas representaban más del 20% de las reservas y potenciales energéticos del país y casi las dos terceras partes de las reservas de hidrocarburos, cuando a comienzos de los años setenta tales valores eran del 10% y el 30%, respectivamente. Dicho crecimiento estuvo directamente asociado a las importantes tareas de exploración encaradas, casi excluyentemente, por YPF. Este considerable incremento en la disponibilidad de reservas de gas natural por parte del país determinó que en 1992, antes de la privatización de GdE, el nivel de reservas existentes alcanzara, dados los volúmenes de extracción y producción entonces vigentes, para casi treinta años.

Es indudable que la significativa expansión de la red de usuarios del sistema de distribución que realizó GdE, así como el considerable aumento de las reservas gasíferas que se derivó de las tareas exploratorias encaradas por YPF, favorecieron a las empresas privadas que tomaron a su

² La significativa expansión de la red verificada durante la gestión estatal de los servicios de transporte y distribución de gas natural se venía registrando desde mucho antes de los años ochenta. En efecto, entre 1960 y 1987 el número de usuarios de la red de distribución se había incrementado a una tasa anual acumulativa del 6%, mientras que las ventas de gas natural distribuido por redes habían crecido en el mismo lapso a un promedio anual cercano al 13%. Véase, Kozulj, R.; “El nuevo marco regulatorio y la privatización de Gas del Estado: ¿acceso abierto o acceso cerrado?”, IDEE-FB, 1993.

³ Ello se reflejaba en que la demanda efectiva había llegado a satisfacer cerca del 70% del mercado potencial (Kozulj, R.; “Resultados de la reestructuración de la industria de gas en la Argentina”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 14, noviembre 2000).

cargo la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas. Ello, no sólo porque se trata de actividades que suponen inversiones de alto riesgo e incertidumbre, así como largos plazos de maduración, y que se caracterizan por presentar un reducido margen de rentabilidad relativa, sino también porque, en el caso del gas, su transporte y su distribución requieren inversiones de cierta envergadura, para cuya recuperación es necesario asegurar la existencia de reservas comprobadas de largo plazo y un nivel de demanda que permita garantizar su repago.⁴

De las consideraciones antecedentes se infiere la muy buena *performance* sectorial registrada durante los últimos años de la gestión estatal de GdE, lo cual merece ser resaltado por cuanto se dio en el marco de un contexto macroeconómico sumamente convulsionado e inestable, caracterizado por una aguda crisis fiscal. Ello se refleja, por ejemplo, en la notable expansión que se registró tanto en el número de usuarios conectados a la red de distribución, como en los volúmenes de consumo y en los niveles de reservas gasíferas comprobadas disponibles. Como producto de esta dinámica, el gas natural llegó a representar a fines de la década de los ochenta casi el 40% de la matriz energética del país, cifra por demás elevada si se considera que en países como Alemania, Australia, Estados Unidos, Gran Bretaña o Italia, dicha participación oscilaba entonces entre un 10% y un 25%.⁵ En función de lo anterior, puede concluirse que el Estado argentino entregó al capital concentrado una de sus principales empresas luego de haber realizado ciertas actividades estratégicas (expansión de la red, aumento en las reservas gasíferas comprobadas, incremento en el sistema de transporte, etc.) que, por su reducida tasa de retorno y por los relativamente largos plazos de maduración de este tipo de inversiones, difícilmente hubieran sido encaradas por el sector privado (más aún cuando, como se analiza posteriormente, las empresas que sucedieron a GdE en la prestación de los servicios de transporte y distribución obtuvieron, desde el mismo inicio de sus operaciones, muy elevados márgenes de beneficio –promovidos y garantizados por la propia regulación estatal–).

3. Principales características e implicaciones del marco regulatorio emergente de la privatización de Gas del Estado

El proceso de transferencia de GdE al sector privado se inicia con la sanción de la Ley de Reforma del Estado (N° 23.696), mediante la cual se declaró a la empresa –junto con otros importantes activos del Estado argentino– como “sujeta a privatización”, y de los Decretos N° 1.212/89 y 48/91. El primero de dichos decretos, al igual que numerosas resoluciones, buscó

⁴ A partir de la desregulación del mercado local de hidrocarburos y de la transferencia de Gas del Estado e YPF al sector privado se ha registrado un importante incremento en la extracción de gas natural que no ha sido suficientemente compensado con nuevas tareas de exploración, lo cual conllevó una considerable disminución en el nivel de reservas disponibles. Al respecto, a los ritmos actuales de exploración y extracción se estima que el período de agotamiento de las reservas existentes en el país sería inferior a los veinte años. En relación con esto último, cabe señalar que, dados los numerosos proyectos actualmente existentes para exportar gas natural (a países limítrofes), es altamente probable que en los próximos años se produzca un incremento de significación en el ritmo de extracción del fluido que, de no ser suficientemente compensado con nuevas tareas exploratorias, puede traer aparejada una disminución aún mayor en el nivel de reservas disponibles por parte del país, lo cual resulta particularmente importante de resaltar por cuanto se trata de un –estratégico– recurso natural de carácter no renovable. Para un tratamiento más detenido de estas cuestiones, consultar CIER/CAF/IDEE-FB; “Análisis del rol y los precios del gas natural”, junio 1998; y Dorfman, A.; “Acerca de la política energética”, en Revista Realidad Económica, N° 167, octubre-noviembre 1999.

⁵ La evolución de la capacidad de transporte constituye otro indicador del importante crecimiento del sector durante la prestación estatal del servicio: entre 1960 y 1990 dicha capacidad se incrementó a una tasa promedio anual del 7%, llegando a ser de 61,6 millones de m³/día. Al respecto, ver Kozulj, R.; “El nuevo marco regulatorio y la privatización de Gas del Estado: ¿acceso abierto o acceso cerrado?”, op. cit..

“amoldar” la política de precios –y la consiguiente estructura tarifaria– a la participación privada en la actividad;⁶ mientras que el segundo impulsó un proceso de reconfiguración estructural del mercado a partir de la segmentación tanto vertical como horizontal de la compañía estatal.

En ese marco general, en 1992 se sanciona la Ley N° 24.076,⁷ mediante la cual se define el nuevo contexto –operativo y normativo– en el que pasarían a ser prestados los servicios de transporte y distribución de gas natural por parte del sector privado a partir de enero de 1993.⁸ El nuevo marco regulatorio introdujo importantes transformaciones con respecto a la forma en que había venido funcionado el sector gasífero en la Argentina (en relación con, por ejemplo, la estructura de mercado, la forma de regular las tarifas y la propiedad del capital, los distintos tipos de servicio prestados por las empresas, etc.).

Una de las principales implicancias derivadas de la desestatización de GdE fue la desintegración vertical y horizontal de la cadena gasífera, lo cual alteró radicalmente el funcionamiento de un mercado que, hasta entonces, había sido abastecido por una única firma integrada. Como producto de la privatización, GdE fue subdividida en dos sociedades transportistas (Norte y Sur), y en ocho unidades de distribución –monopólicas– con jurisdicción sobre distintas regiones del país (Metropolitana, Buenos Aires Norte, Central, Cuyana, Litoral, Noroeste, Pampeana y Sur).^{9/10} A este respecto, cabe destacar que las licencias para la explotación de los servicios de transporte y distribución por parte del sector privado fueron entregadas por un lapso de 35 años, con la posibilidad de ser prorrogados por 10 más.

Mediante dicha subdivisión se apuntaba a configurar un mercado caracterizado por una dinámica relativamente competitiva, lo cual se sustentaba en el argumento de que el incremento

⁶ En este sentido, las Resoluciones del Ministerio de Economía N° 29/91, 192/91, 105/92 y 287/92 fueron adecuando los cargos fijos por factura y el nivel de precios según el rango de consumo hacia valores considerados “consistentes” con los de un mercado estructurado a partir de la participación del sector privado.

⁷ Dicha ley fue reglamentada por los Decretos N° 1.738 y 2.255, ambos sancionados en el año 1992. La sanción por ley del marco regulatorio sectorial brinda un mayor grado de estabilidad al mismo, en tanto ha tornado más dificultosa la renegociación y/o revisión de los contratos originales. Este último fenómeno (la recurrente modificación de los contratos o pliegos originales) se ha dado –con mayor o menor intensidad, según los casos– en numerosos sectores privatizados como, por ejemplo, el de provisión de agua y servicios cloacales, el de concesiones viales, el de ferrocarriles, y el de telecomunicaciones, cuyos respectivos marcos regulatorios fueron establecidos por la vía de decretos presidenciales de “necesidad y urgencia” (Azpiazu, D.; “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, en Revista Realidad Económica, N° 164, mayo-junio 1999). Sin embargo, cabe señalar que la Ley N° 24.076 fue aprobada mediante un ardid parlamentario ilegal, al brindar mayoría en la Honorable Cámara de Diputados el voto de un ciudadano “que pasaba por ahí” (posteriormente conocido como el “diputrucho”).

⁸ Si bien el segmento productor no está sujeto a la legislación de referencia (sólo se regulan las etapas monopólicas de la cadena gasífera), vale la pena destacar que dicha normativa le concede al Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS, creado por la ley marco del sector) la facultad de prevenir que las empresas productoras de gas instrumenten distintos tipos de prácticas anticompetitivas. En efecto, en el Artículo N° 52 (Inciso d) de tal norma se señala que una de las principales funciones del ente es la de “prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o indebidamente discriminatorias entre los participantes de cada una de las etapas de la industria, incluyendo a productores y consumidores”.

⁹ Por otro lado, atento a la inexistencia previa de redes de distribución de gas en el área mesopotámica, en 1997 el Estado Nacional otorgó a un consorcio formado por las firmas Gaz de France, Gaseba, Bidas y Emprigas (perteneciente al grupo económico local Roggio) la concesión para la construcción, y posterior operación, de una red de distribución de gas natural en dicha región (que presenta una gran importancia estratégica dada su cercanía con el mercado brasilero, que puede convertirse en un importante demandante de gas natural argentino).

¹⁰ El número de firmas distribuidoras y transportistas en que finalmente se segmentó GdE difirió del propuesto originalmente. En efecto, el Decreto N° 48/91 establecía que la empresa estatal sería subdividida a partir de la creación de cuatro “unidades de negocios” vinculadas al transporte, y de entre quince y veinte distribuidoras.

en el número de actores en el sector permitiría introducir ciertas presiones competitivas en el mismo y, en consecuencia, distribuir el poder de mercado de forma tal de prevenir la instrumentación de prácticas abusivas por parte de los mismos. Para ello, al margen de desintegrar verticalmente y segmentar a la empresa estatal en varias “unidades de negocios”, el nuevo marco regulatorio sectorial impuso una serie de restricciones legales a la integración vertical. En efecto, la Ley N° 24.076 contemplaba ciertas limitaciones en relación con la propiedad del capital de las empresas que operan en los distintos eslabones de la cadena gasífera. Así, por ejemplo, los productores no podían controlar el capital de una firma transportista, ni ambos tipos de agentes podían hacer lo propio respecto de una distribuidora; ni los grandes usuarios tener una participación controlante sobre una distribuidora dentro de su propia área de consumo.¹¹

Con respecto a lo anterior, cuando se analiza la composición accionaria de los consorcios que resultaron adjudicatarios de las diferentes “unidades de negocio” en que fue subdividida GdE se constata la presencia de grandes grupos económicos ex contratistas de la empresa y de YPF (como, por ejemplo, Astra, Macri, Pérez Companc, Soldati y Techint) que son, simultáneamente, grandes usuarios industriales para los que el gas natural constituye uno de sus principales insumos energéticos. Por otra parte, muchos de ellos (tales los casos de Astra, Pérez Companc, Soldati y Techint) son importantes productores de gas natural y petróleo,¹² mientras que en algunos casos son fabricantes de equipos y materiales para la actividad (como el conglomerado extranjero Techint, que controla la producción local de tubos sin costura, material utilizado fundamentalmente para el transporte de gas y petróleo).

En relación con esto último, cuando se observa la estructura accionaria original de los distintos consorcios adjudicatarios se verifica, a pesar de que el nuevo marco regulatorio buscaba promover justamente lo contrario, un significativo proceso de reintegración vertical e, incluso, horizontal de la cadena gasífera, en tanto se constata la participación simultánea de ciertos actores en los distintos eslabones que la conforman (producción, transporte y distribución).

En este sentido, cabe destacar, por ejemplo, el caso del grupo Pérez Companc, que logró consolidarse como uno de los principales operadores de las cuencas austral y neuquina (predominantemente gasífera), a partir de su participación en las áreas Puesto Hernández y Santa Cruz II, a la vez que participó en el capital de la Transportadora de Gas del Sur, así como en la Distribuidora de Gas Metropolitana (Metrogas). Al analizar la estrategia de este conglomerado empresario con respecto a la privatización de GdE se observa que la misma apuntó a incrementar en forma considerable el grado de integración tanto vertical como horizontal de sus actividades.¹³ Al respecto, su participación en las diversas fases de la cadena gasífera, así como en distin-

¹¹ Estas restricciones a la integración vertical y/u horizontal fijadas en la Ley N° 24.076 se vieron parcialmente modificadas con la sanción del decreto reglamentario. En efecto, el Decreto N° 1.738/92 redujo de manera considerable las limitaciones a la integración de los distintos actores de la cadena gasífera que había establecido la ley marco del sector. Para un tratamiento detenido de estas cuestiones, véase Azpiazu, D. y Schorr, M.; “Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital”, Documento de Trabajo N° 1 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, (BID 1201/OC-AR PICT 99-02-07523), FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires, diciembre 2001.

¹² Todos estos grupos económicos también resultaron adjudicatarios de buena parte de las áreas petroleras –tanto las centrales como las marginales– transferidas al sector privado en el marco del proceso de privatización de YPF. Al respecto, consultar Azpiazu, D.; “La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la economía. La creciente polarización del poder económico”, en Azpiazu, D. y Nochteff, H.; “El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política”, FLACSO/Tesis Norma, 1994.

¹³ En lo que respecta al proceso de integración vertical, puede señalarse que la totalidad del gas natural que Metrogas distribuye en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y los principales partidos del conurbano bonaerense es provisto por la Transportadora de Gas del Sur (cuya principal fuente de abastecimiento está constituida por las reservas gasíferas existentes en las cuencas austral y neuquina del país, donde la presencia de Pérez Companc es decisiva).

tos segmentos de los mercados de energía eléctrica y petróleo, le permitió consolidarse como uno de los principales actores del conjunto del sector energético local. En relación con esto último, si se considera que el gas natural constituye una de las principales fuentes energéticas utilizadas en el sector eléctrico, el conglomerado también logró incrementar sustancialmente el grado de integración vertical de sus actividades en dicho mercado, en el cual también tuvo una participación decisiva en los segmentos de generación eléctrica (Hidroeléctrica Pichi Picún Leufú, Central Costanera, Central Termoeléctrica Buenos Aires), transporte (Transener, Transba y Yacylec), y distribución (Edesur). Por otro lado, la participación en el proceso de desestatización de GdE le permitió a este grupo empresario ingresar a un mercado a partir del cual puede proveerse de uno de los principales insumos energéticos empleados en las muy diversas actividades manufactureras en las que participaba al momento de la privatización (como, por ejemplo, la elaboración de productos químicos y petroquímicos).

El conglomerado local Soldati, por su parte, resultó adjudicatario, en el marco del proceso de desestatización de YPF, de los yacimientos Aguara Güe y Palmar Largo, donde existen importantes reservas de gas, a la vez que participó en los consorcios adjudicatarios de la Transportadora de Gas del Norte y de la Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte (Gas Natural Ban).¹⁴ Al igual que en el caso de Pérez Companc, al analizar la estrategia de este grupo económico se evidencia que la participación en los procesos de privatización de GdE y Segba, así como de transferencia de importantes yacimientos propiedad de YPF al sector privado, le brindó la posibilidad de integrar tanto vertical como horizontalmente un amplio espectro de actividades (extracción y refinación de petróleo, transporte y distribución de gas natural, generación y transmisión de energía eléctrica, producción y comercialización de productos derivados de gas y petróleo, etc.).

Asimismo, al analizar la estrategia de los otros conglomerados empresarios que participaron activamente en la privatización de GdE, pueden identificarse tres lógicas de comportamiento (no necesariamente excluyentes entre sí): aquellos grupos económicos en los que primaron objetivos tendientes a incrementar su participación en el conjunto del mercado energético (por ejemplo, Astra y Techint quienes, privatizaciones y desregulación petrolera mediante, lograron insertarse en distintos segmentos de dicho mercado como, entre otros, la producción de petróleo y gas natural, la generación y distribución de energía eléctrica, etc.); los que ingresaron al sector con la finalidad de participar en un mercado a partir del cual obtienen un importante insumo para su actividad productiva principal (tal el caso de Loma Negra con la elaboración de cemento, y de Acindar y Techint con la producción de acero y derivados); y aquellos en los que se privilegió una estrategia de diversificación de sus actividades hacia diferentes servicios privatizados poco –o nada– relacionados entre sí por relaciones tecno-productivas y/o comerciales (como es el caso del CEI Citicorp Holdings, que ingresó no sólo al mercado gasífero –en los segmentos de transporte y distribución–, sino también al eléctrico y al de telecomunicaciones, entre otros).¹⁵

En suma, como resultado de las principales características que adoptó el traspaso de GdE –y de YPF– al sector privado, se tendieron a conformar dos subsistemas –relativamente independientes entre sí– dominados por un número reducido de grupos económicos ex contratistas de la empresa e YPF (por ejemplo, Pérez Companc era uno de los actores privados de mayor gravitación de la región sur –correspondiente a las cuencas austral y neuquina–, mientras que Soldati y Techint hacían lo propio en la norte –cuenca noroeste–).¹⁶

¹⁴ Téngase presente que las áreas mencionadas se ubican en la cuenca noroeste, que es la principal fuente de abastecimiento para la Transportadora de Gas del Norte (uno de cuyos principales demandantes es, precisamente, Gas Natural Ban).

¹⁵ A este respecto, consultar, nuevamente, Azpiazu, D. y Schorr, M.; op. cit..

¹⁶ En este sentido, Kozulj (“El nuevo marco regulatorio y la privatización de Gas del Estado: ¿acceso abierto o acceso cerrado?”, op. cit.) señala: “El análisis de la conformación societaria de los consorcios que participan en los diversos eslabones de la cadena muestra... que en la práctica Gas del Estado quedó privatizada en dos grandes

En definitiva, a pesar de la subdivisión de la compañía monopólica estatal, se terminó por configurar, en los hechos, un mercado caracterizado por un elevado grado de integración vertical y horizontal, en el que un núcleo muy reducido de grandes conglomerados empresarios logró constituir, en algunos casos, y consolidar, en otros, un considerable poder de mercado. Dicha situación, en tanto supone la presencia de los mismos actores en los distintos eslabones de la cadena gasífera, así como en otros segmentos del mercado energético, conllevó, sobre la base de la segmentación inicial del mercado, un importante proceso de reconcentración económica del mercado gasífero –y del conjunto del sector energético–, reduciendo, en gran medida, las posibilidades de garantizar un funcionamiento competitivo del mismo (uno de los principales objetivos por los que se promovió y justificó la privatización de GdE), y elevando considerablemente el riesgo de que tales actores instrumenten distintos tipos de prácticas discriminatorias (subsidios cruzados, precios de transferencia, etc.), con efectos también negativos sobre el funcionamiento de otros mercados, en especial, aquellos industriales energo-intensivos.

Otra modificación de suma relevancia que introdujo el marco regulatorio sectorial emergente de la privatización de GdE remite a la forma en que pasaron a relacionarse las empresas transportistas y las distribuidoras con las compañías productoras de gas natural. Como fuera mencionado, en el régimen anterior a la privatización dicha relación se encontraba regulada a través de un precio de transferencia determinado oficialmente. Con la sanción del nuevo marco regulatorio se apuntó a que el precio al que se adquiere el gas en “boca de pozo” –es decir, el precio que reciben las empresas extractoras de gas (que constituye uno de los componentes centrales de las tarifas finales)– quede definido por la interacción entre la oferta y la demanda –ambas caracterizadas por estructuras de mercado altamente concentradas–.

Durante el primer año de actividad de las Licenciatarias de transporte y distribución, el precio del gas en el punto de ingreso al sistema de transporte estuvo fijado por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Posteriormente, con la sanción del Decreto N° 2.731/93, a partir del cual se desreguló el mercado generador de gas, el precio del gas en “boca de pozo” pasó a determinarse, desde enero de 1994, por las “fuerzas del mercado”. En función de ello, quedó definido un mercado mayorista, cuyos principales actores son las empresas productoras y las distribuidoras, así como los grandes usuarios industriales y las generadoras termoeléctricas. Cabe señalar que los grandes consumidores se encuentran habilitados para convenir la compra de gas directamente con los productores, mediante contratos (*by pass*, de carácter físico o comercial) que implican una desvinculación –total o parcial, según el tipo de contrato establecido– entre el usuario y el sistema de distribución.¹⁷

No obstante, la estructura de mercado –fuertemente concentrada– que presenta en la actualidad la producción gasífera,¹⁸ plantea serios interrogantes en cuanto a la posibilidad de

subsistemas, altamente integrados, con escasa posibilidad de que se produzca un esquema competitivo... como el que supuestamente intenta promover el marco regulatorio”. Si bien se analiza más adelante, cabe destacar que con la venta, a fines de la década pasada, de YPF y el grupo económico local Astra al conglomerado español Repsol se registraron ciertos cambios de significación en la conformación estructural de las dos subzonas (la sur es controlada, fundamentalmente, por Repsol y Pérez Companc, y la norte por la empresa española y el conglomerado extranjero Techint y, en menor medida, por el grupo local Soldati).

¹⁷ La desvinculación “física” se da cuando el usuario se hace cargo de la construcción de un ducto hasta sus instalaciones, evitando, de esta forma, la intervención de una distribuidora. Es “comercial” cuando el consumidor pacta directamente con el transportista y luego le abona al distribuidor la tasa de distribución correspondiente. Según información del ENARGAS, entre el momento en que se desreguló el segmento productor y fines del decenio de los noventa, estas dos modalidades de consumo pasaron de explicar, en conjunto, cerca del 8% de la totalidad del gas comercializado, a más del 30% (de dicho total, aproximadamente un 85% corresponde a contratos de tipo *by pass* comercial).

¹⁸ Las evidencias disponibles indican que los cuatro primeros productores controlan en la actualidad cerca del 75% de la oferta gasífera total del país; porcentual que se eleva a casi el 85% en el caso de la cuenca neuquina y a más

que la determinación de este precio se pueda dar efectivamente en condiciones competitivas. En rigor, se trata de un mercado oligopólico con una empresa dominante: en la actualidad YPF –controlada por el conglomerado español Repsol (que en la Argentina participa, directa o indirectamente, en la propiedad de distintas empresas transportistas y/o distribuidoras de gas, así como en diversas firmas que operan en diferentes segmentos del mercado energético y en un amplio espectro de actividades productivas energo-intensivas)– tiene una participación de mercado de considerable gravitación en las tres cuencas del país que cuentan con importantes reservas gasíferas (sobre todo, en la neuquina y la noroeste), lo cual le permite controlar más del 50% del gas ofertado en el mercado local (tanto a partir de su carácter de productor como de comercializador de gas generado por terceros).¹⁹

En este contexto, y considerando, por un lado, que se trata de un segmento “desregulado” y, por otro, que los principales productores también participan en la propiedad de algunas distribuidoras y/o transportistas, dicho poder de mercado puede conllevar la instrumentación de distintos tipos de prácticas discriminatorias que atenten contra la dinámica del conjunto del sector gasífero, así como del mercado energético en general. Asimismo, en tanto existe una gran cantidad de actividades industriales para las cuales el gas natural constituye un insumo clave, la situación descrita también puede traer aparejados importantes costos para tales producciones (por ejemplo, en materia de pérdidas de competitividad).

En relación con lo anterior, cabe señalar, adicionalmente, que el segmento productor se caracteriza, al margen de por un elevado grado de concentración, por muy importantes barreras al ingreso (por ejemplo, elevados costos hundidos), que dificultan de manera significativa la introducción de presiones competitivas sobre el mismo y, en consecuencia, restringen sobremanera la posibilidad de reducir el poder de mercado de los actores predominantes y, por esa vía, de inducir cierta reducción en los precios domésticos.²⁰ Todo lo anterior se ve agravado por el hecho de que, como se analiza posteriormente, el sistema de regulación tarifaria vigente carece de un esquema de incentivos adecuado que induzca a las transportistas y distribuidoras a negociar menores precios del gas en “boca de pozo” con los productores.

Finalmente, otra decisiva modificación surgida de la privatización de GdE fue la conformación de una nueva estructura tarifaria. En efecto, a partir de la transferencia de la empresa al sector privado, las tarifas finales cobradas a los distintos tipos de usuario se siguen estableciendo, al igual que durante la gestión estatal de la firma, por tipo de servicio prestado (firme o interrumpible), aunque ya no, como en el esquema anterior, por categoría de usuario (residencial, comercial, industrial, para uso siderúrgico, etc.). La principal diferencia radica en que, con la excepción de los consumidores residenciales y los pequeños usuarios comerciales e industriales, los nuevos cuadros tarifarios permiten que el gran usuario industrial elija el tipo de servicio a ser brindado por la distribuidora.

Las consideraciones precedentes sugieren que, como producto de ciertas disposiciones emanadas del marco normativo en el que se inscribió la transferencia de GdE al sector privado, se configuró –desde el mismo momento en que se inició la prestación privada de los servicios de transporte y distribución de gas natural– una situación radicalmente opuesta a la que se buscaba promover con la política privatizadora. En tal sentido, cabe destacar, en primer lugar, que, a pesar de la subdivisión estructural del mercado vía la segmentación de la

del 90% en el de las cuencas austral y noroeste (Formica, H.; “Competencia y monopolio en el mercado del gas natural”, en Revista Enoikos, N° 17, 2000).

¹⁹ Otros actores relevantes de este eslabón de la cadena gasífera son: Total Austral (de capitales franceses), Pluspetrol (en la que participa YPF/Repsol), Tecpetrol (perteneciente al conglomerado extranjero Techint), Pérez Companc, y Pan American Energy (una firma que es propiedad de la estadounidense Amoco Corporation y el grupo local Bidas).

²⁰ Al respecto, un estudio de la Fundación Mediterránea que analiza el comportamiento de los precios domésticos de gas natural *vis-à-vis* los de exportación señala: “Una conclusión básica del análisis de estructura y conductas de mercado es que el del gas natural es oligopólico y su evolución natural es hacia formas de restricción de la

empresa estatal en diversas “unidades de negocios”, y de que el marco regulatorio estableció ciertas restricciones a la integración vertical y horizontal de las firmas y/o grupos empresarios que resultaran adjudicatarios de la privatización, se registró un importante proceso de reintegración vertical e, incluso horizontal de la cadena gasífera. Una segunda “falla normativa” de partida, estrechamente ligada a la anterior, se relaciona con la “desregulación” del precio del gas “en boca de pozo”, que pasó a ser determinado por la “libre” interacción de una oferta y una demanda fuertemente concentradas (lo cual supuso, en los hechos, una re-regulación de este estratégico segmento del mercado a favor de un núcleo acotado de grandes actores económicos –altamente integrados, dada su participación simultánea en los segmentos de transporte y/o distribución–, que pasaron a tener un papel decisivo en la determinación de uno de los componentes centrales de las tarifas finales abonadas por los diferentes consumidores).

4. Análisis de la evolución de las tarifas

4.1. Principales características de la regulación tarifaria

Uno de los rasgos centrales del marco regulatorio sectorial emergente del proceso privatizador de GdE es la forma en que comienzan a ser reguladas las tarifas abonadas por los distintos tipos de usuarios, así como los mecanismos creados para la indexación de las mismas. Como se señala en la Ley N° 24.076, el nuevo diseño tarifario busca la prestación económica de los servicios de transporte y distribución a través de la aplicación de precios que cubran una “rentabilidad razonable” o similar a la de otras actividades de igual riesgo, debiendo a su vez guardar relación con el grado de eficiencia y la calidad de la prestación.

Para el transporte y la distribución, el sistema de regulación tarifaria adoptado es del tipo *price cap* ($IPD - X\% + K\%$), o de topes máximos, con reajustes periódicos de la estructura tarifaria.²¹ La instrumentación de este mecanismo de ajuste tarifario presenta ciertos inconvenientes dado que, más allá de minimizar los problemas de “asimetría de información” entre el ente regulador y la/s empresa/s regulada/s, y de garantizar, en teoría, precios reales decrecientes a los usuarios (siempre y cuando los índices de precios que se apliquen en cada ajuste tarifario sean los correspondientes a la economía doméstica), resultan fundamentales –y muy difíciles de calcular– tanto las determinaciones del nivel tarifario base como la magnitud del coeficiente X que se aplica en cada revisión de las tarifas. En tal sentido, en la medida en que se parta de un nivel tarifario inicial elevado, la reducción tarifaria implícita en la aplicación del factor X se torna virtualmente superflua.

A partir de 1993, las tarifas de los servicios de transporte y distribución (que están fijadas en dólares a la paridad cambiaria vigente) se ajustan, en los meses de enero y julio, de acuerdo a la evolución semestral del *Producer Price Index* (PPI) de los Estados Unidos, y por coeficientes de eficiencia (factor X) y de inversión (factor K). Ambos coeficientes fueron iguales a cero hasta la primera revisión quinquenal de tarifas, que fue instrumentada por el ENARGAS en enero de 1998. El factor X se aplica una sola vez a lo largo del período (en

competencia más firmes y difíciles de controlar” (Novara, J.; “Precios internos y de exportación de gas natural y gas licuado de petróleo. ¿Diferenciación o discriminación de precios en el mercado interno?”, en Revista Estudios, Año XX, N° 83, octubre-diciembre 1997).

²¹ El *price cap* es un sistema de actualización tarifaria que, al fijar un nivel de precios máximos, induce a las firmas a mejorar su eficiencia para reducir sus costos totales y, de esa manera, incrementar sus respectivos márgenes de rentabilidad. En este sentido, el coeficiente X es un factor destinado, por un lado, a estimular la eficiencia de las empresas, en tanto impulsa a las mismas a realizar esfuerzos para incrementar su productividad (en tanto ello deviene en beneficios extraordinarios internalizables hasta que se efectivice la revisión tarifaria), y, por otro, a

enero de 1998), y su revisión se efectuará recién a comienzos del próximo período quinquenal (en enero de 2003). A diferencia del factor X, que se implementa al inicio de cada período quinquenal, el factor K —que apunta a que las empresas financien, con aumento de tarifas, diversos programas de inversión— se aplica en forma semestral (1° de enero y 1° de julio de cada año, en los distintos períodos quinquenales) y es calculado por el ENARGAS sobre la base de los diversos planes de inversión propuestos por las empresas y remitidos a dicho organismo para su evaluación y eventual aprobación.²²

En relación con lo anterior, cabe incorporar una breve digresión analítica. La dolarización de las tarifas de las transportistas y las distribuidoras reviste suma trascendencia ya que, por un lado, opera como una suerte de seguro de cambio ante una eventual devaluación de la moneda local y, por otro, porque permite que las tarifas abonadas por los usuarios argentinos se ajusten en función de la evolución de los precios de los Estados Unidos. Esta última es, sin duda, la consecuencia más significativa de la dolarización de las tarifas, en tanto es en función de dicha concesión estatal que las empresas han podido eludir (al amparo de la normativa sectorial) la prohibición de actualización monetaria dispuesta por la Ley de Convertibilidad (N° 23.928).^{23/24}

Este beneficio de la dolarización de las tarifas, del que gozan prácticamente la totalidad de las empresas prestadoras de los diversos servicios públicos privatizados en la Argentina durante los años noventa, constituye un mecanismo de muy escasa —sino nula— validez y/o justificación, aunque claramente funcional a la lógica de acumulación y reproducción del capital de dichos actores (dada la posibilidad que les brinda a los mismos de aumentar las tarifas en un contexto de estabilización general —sino deflación— de los precios domésticos). En efecto, no existe ningún tipo de argumentación razonable (salvo aquella vinculada a la maximización de las ganancias de las firmas y a la reducción del riesgo empresario) por la cual pueda justificarse que los usuarios argentinos deban abonar las tarifas de los distintos servicios públicos en función de la evolución de los precios estadounidenses, más aún cuando, como en los últimos años, la inflación estadounidense ha sido muy superior que la registrada a nivel local.

Por otro lado, el marco regulatorio del sector emergente de la Ley N° 24.076 y sus decretos reglamentarios, establece otra forma de ajuste tarifario, que se relaciona con la evolución del precio del gas en el punto de ingreso al sistema de transporte que, como fuera señalado, está determinado por la interacción de estructuras de mercado altamente concentradas. Las variaciones del precio de gas en “boca de pozo” son trasladadas por las distribuidoras a los usuarios finales al inicio del período invernal (1° de mayo) y del período estival (1° de octubre). La

transferir a los usuarios tales incrementos, cuando menos parcialmente, vía una reducción de las tarifas. El factor K, por su parte, está destinado a estimular la inversión por parte de las firmas, en tanto dichas inversiones son compensadas por el incremento tarifario que resulta de su aplicación.

²² La decisión de que el factor X se aplique una sola vez a lo largo de cada período quinquenal carece de sustento técnico. En efecto, nada indica que el mismo no pueda ser instrumentado, por ejemplo, en forma anual o, incluso, semestral (como en el caso del coeficiente K, o del traslado a las tarifas de las variaciones registradas en los precios mayoristas de los Estados Unidos).

²³ En rigor, en el marco de la Convertibilidad, el ajuste tarifario en función de la evolución de los precios estadounidenses constituye una disposición carente de toda legalidad. Ello ha sido reconocido, incluso, por un organismo estatal (la Procuración del Tesoro de la Nación) que, en fecha reciente, determinó la inviabilidad del ajuste de las tarifas de las redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires a partir de la inflación en los Estados Unidos. En tal sentido, en el Dictamen N° 153/2000 se señala 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*” (énfasis propio).

²⁴ En el ámbito del sector gasífero, la dolarización de las tarifas fue dispuesta por el Decreto N° 1.738/92 (Artículo N° 41), por el cual se reglamentó la Ley N° 24.076. Asimismo, la indexación de las mismas en función de la inflación estadounidense se estableció en el Decreto N° 2.255/92 (Subanexo I, Reglas Básicas). Esto último

forma en que dicho mecanismo de ajuste impacta sobre las tarifas finales está directamente vinculada con una de las principales “inconsistencias” del marco regulatorio sectorial, el cual carece de un esquema efectivo de incentivos que induzca a las transportistas y a las distribuidoras a negociar mejores –en este caso, más bajos– precios con los productores (es decir, con el oligopolio petrolero). Ello se encuentra estrechamente asociado al hecho de que el propio marco regulatorio establece que toda variación en el precio del gas en “boca de pozo” puede ser automáticamente trasladada a la tarifa final abonada por los distintos consumidores (lo que se conoce como mecanismo de *pass through*).

Tales desincentivos se ven potenciados aún más por el hecho de que la estructura del –“desregulado”– mercado productor se caracteriza por presentar un muy alto grado de oligopolización (lo cual otorga a los productores un elevado poder relativo de negociación, a la vez que una amplia libertad en lo que a fijación de precios respecta), y porque, de resultas de, en lo sustantivo, ciertos aspectos que caracterizaron a la privatización de GdE (en particular, la tendencia a la reintegración vertical y horizontal de la cadena gasífera derivada de los “errores de diseño” del proceso de licitación), y de la “debilidad” de la regulación, por parte del ENARGAS, de la estructura de propiedad del capital de las firmas adjudicatarias, un conjunto reducido de grandes actores económicos participa en el mercado en los segmentos de producción, transporte y distribución, además de en carácter de grandes usuarios industriales (o, en otros términos, se trata de actores que participan en el sector tanto en calidad de demandantes como de oferentes).

En suma, las tarifas finales abonadas por los usuarios del servicio (sin impuestos) se ajustan, básicamente, cuatro veces por año: en los meses de mayo y octubre se trasladan a los precios finales las modificaciones registradas en el valor del gas en “boca de pozo”, y en enero y julio, las variaciones en el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos. Asimismo, y en el marco de las revisiones quinquenales de tarifas, las empresas pueden incrementar sus tarifas cada seis meses, a fin de compensar las inversiones realizadas en el período (factor K), mientras que una vez cada cinco años deben trasladar a los precios las mejoras obtenidas en sus respectivos niveles de eficiencia (factor X).²⁵

4.2. Dinámica tarifaria, precios relativos, ganancias de “eficiencia” y “fallas” regulatorias

La conjunción de las múltiples medidas de ajuste “sistemático” de precios que reconoce el marco regulatorio de la actividad con las ostensibles “falencias” existentes en materia de regulación de las tarifas (en especial, la indexación de las mismas en función de un índice de precios totalmente ajeno a la evolución de los costos domésticos, y la aplicación de un mecanismo

es particularmente importante de destacar por cuanto indica que la –ilegal, en el marco del régimen convertible– cláusula indexatoria asociada a variaciones en los precios norteamericanos fue establecida a partir de una normativa que presenta inferior rango jurídico que la Ley de Convertibilidad y que, incluso, la propia ley marco del sector gasífero.

²⁵ El esquema normativo vigente permite otras formas de ajuste tarifario que poseen un impacto agregado significativamente menor sobre las tarifas abonadas por los distintos tipos de consumidor. En efecto, el marco regulatorio sectorial autoriza también un conjunto de tasas y cargos a ser abonados por los usuarios finales a las distribuidoras en función de los servicios prestados (por ejemplo, los cargos fijos por factura y factura mínima, o por reserva de capacidad, etc.). Por otro lado, el ENARGAS autorizó explícitamente otros conceptos tales como “cargo por cheque sin fondos”, “cargo por reconexión”, etc.. Asimismo, cabe añadir que, tal como estaba previsto en el marco regulatorio original, a fines de 1996, según lo dispuesto por el Decreto N° 1.136, comenzó a constituirse, mediante el cobro de un cargo adicional sobre las tarifas de transporte, un “Fondo de Contribución” destinado a, por un lado, atender las indemnizaciones por daños y perjuicios ocasionados por

como el *pass through*) determinó, en términos generales, un incremento de consideración en los niveles tarifarios; proceso que estuvo caracterizado, sin embargo, por importantes asimetrías en cuanto a sus impactos sobre los diferentes consumidores. Al respecto, en el Cuadro N° 1 se presenta la evolución de las tarifas abonadas por los distintos usuarios para el período comprendido entre la sanción del Plan de Convertibilidad (en marzo de 1991) y diciembre de 2000.²⁶

Una primera conclusión que surge de la información presentada es que en el período mencionado se pueden identificar dos etapas claramente diferenciadas: desde marzo de 1991 hasta enero de 1993 (es decir, antes de concretarse la transferencia de GdE al sector privado), y desde entonces hasta fines de 2000.

Con respecto a la primera de dichas etapas, el cuadro de referencia indica que entre el inicio del Plan de Convertibilidad y la privatización de la empresa gasífera estatal, la tarifa promedio se incrementó un 30%, lo cual es el resultado de contrapuestos comportamientos entre los distintos tipos de usuario: mientras que la tarifa residencial se incrementó un 101,2% y la de los pequeños y medianos consumidores comerciales e industriales un 9,8%, la correspondiente a los grandes usuarios industriales declinó entre un 3,3% (es el caso de aquellos vinculados al sistema de distribución de manera permanente –GUFd–) y un 11,5% (aquellos que se vinculan con el sistema distribuidor de modo interrumpible –GUID–).²⁷ Esta importante dispersión entre las tarifas abonadas por los distintos usuarios conllevó una profunda reconfiguración de la estructura de precios relativos del sector; proceso que resultó, en más de un aspecto, plenamente funcional a la dinámica de acumulación y reproducción del capital de las firmas privadas que tomaron a su cargo la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas natural.

En efecto, las modalidades que adoptó este importante incremento tarifario registrado en el período previo a la privatización no sólo determinaron una modificación radical en la estructura de precios relativos existentes entre las distintas tipologías de usuarios, sino que también repercutieron decisivamente sobre el “precio base” con que las firmas privadas iniciaron la prestación de los servicios. Como fuera mencionado, en la metodología de ajuste tarifario del tipo *price cap* resulta decisivo el criterio que se adopta para la fijación del “precio base”. Teniendo en cuenta el incremento registrado en el precio medio del gas durante el período previo a la privatización, puede concluirse que el nivel asumido por la tarifa vigente al momento de la transferencia de GdE (fundamentalmente, la abonada por los usuarios residenciales), ha tornado en gran medida superflua –tanto como incentivo para el aumento de la eficiencia de la empresa, como con respecto a los beneficios que este esquema indexatorio supuestamente reporta a los usuarios– la reducción tarifaria implícita en la aplicación de dicho mecanismo de ajuste.

Adicionalmente, las características que asumió la reconfiguración de los precios relativos con anterioridad a la privatización no sólo trajeron aparejada la fijación de un “precio tope” inicial elevado, sino que también le garantizaron a los consorcios adjudicatarios de las distintas “unidades de negocio” en que fue subdividida GdE niveles de facturación muy superiores a los que se habían registrado bajo la gestión estatal. En efecto, entre 1991 y 1992, antes de ser privatizada, GdE había facturado un promedio anual de 1.627 millones de dólares, mientras

el accionar de la ex-GdE a los propietarios de la tierra por las que pasan los gasoductos y, por otro, cubrir las obligaciones imputables al costo de las servidumbres correspondientes a los primeros cinco años posteriores a la privatización.

²⁶ La metodología de cálculo de las tarifas y del promedio ponderado empleado, así como la justificación de la selección de las categorías de usuario analizadas y del horizonte temporal seleccionado, pueden consultarse en Azpiazu, D. y Schorr, M.; op. cit.; y Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”; “Privatización y precios relativos. Una primera aproximación metodológica y de análisis”, Documento de Trabajo N° 1, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO/SECYT/CONICET, noviembre 1996.

²⁷ En el período analizado el Índice de Precios al Consumidor se incrementó un 43,6%, mientras que el Índice de Precios al por Mayor aumentó un 6,9%. Como producto de esta evolución de los precios domésticos, las tarifas abonadas por los consumidores residenciales crecieron, en términos reales, un 40,1%, mientras que la tarifa media correspondiente a los usuarios comerciales e industriales (SGP, GUID y GUFd) descendió, siempre a

Cuadro N° 1

Tarifas de gas natural, 1991-2000

(en \$ corrientes/m³ –sin impuestos– e índice marzo 1991=100 y enero 1993=100)

Tipo de servicio	Operatoria estatal					Operatoria privada																		
	mar-91	ene-92	dic-92	Ene-93	jul-93	ene-94	jul-94	ene-95	jul-95	ene-96	jul-96	ene-97	jul-97	dic-97	ene-98	jul-98	dic-98	ene-99	jul-99	dic-99	ene-00	jul-00	dic-00	
Residencial	0,0824	0,1356	0,1333	0,1658	0,1665	0,1667	0,1719	0,1725	0,1816	0,1807	0,1856	0,1851	0,1874	0,1843	0,1775	0,1763	0,1746	0,1754	0,1790	0,1762	0,1766	0,1897	0,1897	0,1822
	100,0	164,6	161,8	201,2	202,1	202,3	208,6	209,3	220,4	219,3	225,2	224,6	227,4	223,7	215,4	214,0	211,9	212,9	217,2	213,9	214,4	230,2	230,2	221,1
				100,0	100,4	100,5	103,7	104,0	109,5	109,0	111,9	111,6	113,0	111,2	107,1	106,3	105,3	105,8	108,0	106,3	106,3	106,5	114,4	109,9
SGP	0,1323	0,1308	0,1308	0,1453	0,1459	0,1461	0,1513	0,1515	0,1599	0,1590	0,1636	0,1623	0,1647	0,1617	0,1542	0,1541	0,1523	0,1528	0,1561	0,1533	0,1536	0,1657	0,1657	0,1591
	100,0	98,9	98,9	109,8	110,3	110,4	114,4	114,5	120,9	120,2	123,7	122,7	124,5	122,2	116,6	116,5	115,1	115,5	118,0	115,9	116,1	125,2	125,2	120,3
				100,0	100,4	100,6	104,1	104,3	110,0	109,4	112,6	111,7	113,4	111,3	106,1	106,1	104,8	105,2	107,4	105,5	105,5	105,7	114,0	109,5
GUID	0,0829	0,0829	0,0829	0,0734	0,0736	0,0736	0,0788	0,0776	0,0836	0,0829	0,0863	0,0841	0,0868	0,0837	0,0776	0,0806	0,0788	0,0786	0,0812	0,0784	0,0784	0,0869	0,0869	0,0837
	100,0	100,0	100,0	88,5	88,8	88,8	95,1	93,6	100,8	100,0	104,1	101,4	104,7	101,0	93,6	97,2	95,1	94,8	97,9	94,6	94,6	104,8	104,8	100,9
				100,0	100,3	100,3	107,4	105,7	113,9	112,9	117,6	114,6	118,3	114,0	105,7	109,8	107,4	107,1	110,6	106,8	106,8	118,4	118,4	114,0
GUFD	0,0982	0,0970	0,0970	0,0950	0,0953	0,0954	0,1006	0,0998	0,1066	0,1058	0,1096	0,1074	0,1100	0,1069	0,0993	0,1013	0,0996	0,0995	0,1023	0,0995	0,0996	0,1090	0,1090	0,1049
	100,0	98,8	98,8	96,7	97,0	97,1	102,4	101,6	108,6	107,7	111,6	109,4	112,0	108,9	101,1	103,2	101,4	101,4	104,2	101,4	101,4	111,0	111,0	106,8
				100,0	100,3	100,4	105,9	105,1	112,2	111,4	115,4	113,1	115,8	112,5	104,5	106,6	104,8	104,7	107,7	104,7	104,7	114,7	114,7	110,4
Tarifa promedio de gas ⁽¹⁾	0,0926	0,1110	0,1102	0,1204	0,1209	0,1210	0,1262	0,1259	0,1335	0,1327	0,1369	0,1354	0,1379	0,1348	0,1280	0,1289	0,1271	0,1275	0,1305	0,1277	0,1279	0,1387	0,1387	0,1333
	100,0	119,9	119,0	130,0	130,6	130,7	136,3	136,0	144,2	143,3	147,8	146,2	148,9	145,6	138,2	139,2	137,3	137,6	140,9	137,9	138,2	149,8	149,8	144,0
				100,0	100,5	100,5	104,8	104,6	110,9	110,2	113,7	112,5	114,5	112,0	106,3	107,1	105,6	105,8	108,4	106,1	106,1	115,2	115,2	110,8

⁽¹⁾ Promedio ponderado por volumen de gas entregado.

SGP: Servicio General Pequeño.

GUID: Servicio Grandes Usuarios Interrumpible Distribución.

GUFD: Servicio Grandes Usuarios Firme Distribución.

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A INFORMACIÓN DEL ENARGAS Y DE LA SUBSECRETARÍA DE COMBUSTIBLES.

que en 1993 el conjunto de las empresas distribuidoras que surgieron de la privatización de la misma obtuvieron un volumen global de ventas equivalente a 1.968 millones de dólares²⁸ (lo cual supone un incremento de casi el 21% con respecto a la facturación que registró la firma estatal en el bienio previo a su transferencia al sector privado).²⁹

Este considerable aumento registrado en la facturación empresaria estuvo mucho más asociado a incrementos en las tarifas (en términos reales, sólo las correspondientes a los usuarios residenciales y, en muy menor medida, a las pequeñas y medianas empresas comerciales e industriales) que a variaciones significativas por el lado de la oferta o de la demanda internas de gas. En efecto, dicho “efecto precio” se refleja en el hecho de que entre el bienio previo a la privatización de GdE y el primer año de prestación privada de los servicios de transporte y distribución la tarifa promedio acumuló un incremento del 30%, mientras que el nivel de consumo de gas por redes y la oferta total del fluido en el mercado local aumentaron aproximadamente un 8%.³⁰ En otros términos, entre 1991 y 1993, por cada punto porcentual que crecieron la oferta y la demanda domésticas de gas natural, el precio medio se incrementó cerca de un 4%.

Dados los disímiles ritmos de expansión de las distintas variables analizadas (facturación, niveles de consumo, oferta del fluido y tarifas), cabe indagar acerca de si el significativo –dado el incremento en los precios que conllevó– y asimétrico –dados sus impactos heterogéneos sobre los diferentes consumidores– aumento tarifario verificado con anterioridad a la privatización de GdE apuntó, como señalan ciertos analistas del proceso, a adecuar las distintas tarifas a la –supuesta– estructura de costos del sector,³¹ o si, por el contrario, buscó garantizar desde el inicio mismo de la gestión privada un elevado –para ciertos usuarios– nivel tarifario que permitiera a

valores reales, un 9% (disminución que se ubica en el orden del 15% de considerar exclusivamente el comportamiento de las tarifas abonadas por los grandes usuarios industriales).

²⁸ Se trata de la facturación de las empresas distribuidoras exclusivamente, por cuanto en los ingresos por ventas totales de dichas firmas están incluidos tanto los de las transportistas como los de los productores de gas natural.

²⁹ La forma que adoptó la reestructuración tarifaria realizada antes de la privatización jugó un papel determinante en la explicación del incremento registrado en la facturación empresaria, lo cual se encuentra estrechamente asociado a las distintas elasticidades-precio que presentan los diferentes tipos de consumo (residencial o industrial). En efecto, el “rebalanceo” del cuadro tarifario se efectuó a partir del incremento en las tarifas de aquellos tipos de consumo que presentan una demanda altamente inelástica y cautiva (residenciales), y de la disminución de aquellos que presentan un mayor grado de elasticidad en tanto poseen la capacidad de sustituir el uso de gas natural por el de otros insumos energéticos (electricidad, fuel oil, etc.), al tiempo que pueden desvincularse –parcial o totalmente– de la red de distribución (grandes usuarios), lo cual indujo, como era de esperar, un importante aumento en los ingresos por ventas de las firmas prestatarias.

³⁰ El notable incremento registrado en la facturación global podría deberse también a cambios bruscos en la oferta de gas natural (por ejemplo, una fuerte restricción en los volúmenes ofrecidos localmente que determinara una suba en los precios de producción que repercutiera, a su vez, en los volúmenes de ventas). Sin embargo, tal como se desprende de la información disponible en el Balance Energético que elabora en forma periódica la Secretaría de Energía, durante el período analizado la oferta de gas natural en el mercado local (incluye tanto la producción local como las importaciones) creció a una tasa prácticamente igual que la demanda (8%).

³¹ Ver, por ejemplo, Abdala, M. y Spiller, P.; “Instituciones, contratos y regulación en Argentina”, Editorial Temas, 1999; y FIEL; “La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente”, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1999. Cabe señalar que la teoría de los costos marginales presenta una muy reducida –si alguna– utilidad para analizar la dinámica de, en este caso, el mercado local de gas natural. En efecto, toda la argumentación se sostiene en el supuesto de que las distintas tarifas deben fijarse en un nivel tal que reflejen “adecuadamente” los costos existentes en la provisión del fluido para los distintos tipos de consumidor. De allí se inferiría que las tarifas vigentes durante la prestación estatal de los servicios de transporte y distribución se encontraban distorsionadas (esto es, que no reflejaban adecuadamente la configuración de costos del sector). En este sentido, cabe preguntarse por qué las tarifas que abonan los distintos tipos de usuarios deben reflejar exclusivamente el esquema de costos existente en la prestación de cada servicio (más aún cuando el mismo presenta, desde una perspectiva social, un alto grado de indetermina-

las empresas privadas que se hicieron cargo de la prestación del servicio obtener importantes ingresos por ventas (holgadamente superiores a los que había obtenido GdE antes de su enajenación) y elevados márgenes de beneficio (de los más altos en el ámbito nacional, incluso dentro del privilegiado segmento de las empresas privatizadas).

Lo anterior sugiere, desde otra perspectiva de análisis, cuán “eficiente” resultó ser la intervención estatal en el sentido de “preparar” a GdE para su transferencia al sector privado. Así, el sector privado –más específicamente, el capital concentrado– recibió una empresa en la que gran parte de los desarrollos más importantes –y de menor tasa de retorno– ya habían sido realizadas por el Estado (expansión de la red de distribución, inversión en tareas de exploración de nuevos yacimientos gasíferos, aumentos en la capacidad de transporte, etc.) y que, desde el mismo momento en que se efectivizó la transferencia de la firma estatal, le aseguró, a partir de considerables incrementos tarifarios (que recayeron exclusivamente sobre los usuarios residenciales y, en muy menor medida, las pequeñas y medianas empresas), importantes ingresos por ventas y altas tasas de ganancia.

Con respecto a la segunda de las etapas mencionadas (aquella correspondiente a la prestación privada de los servicios), de la información presentada en el Cuadro N° 1 se desprende que durante el período comprendido entre enero de 1993 y diciembre de 2000 (una vez determinados una estructura de precios relativos radicalmente distinta a –y más regresiva que– la vigente durante la prestación estatal del servicio, un elevado “precio base”, y un nuevo –mucho más alto– nivel de facturación empresaria), los precios abonados por las distintas categorías de usuario se incrementaron, en promedio, un 10,8%, lo cual permitió mantener –y consolidar– la estructura tarifaria emergente del proceso de ajuste de precios previo a la privatización de GdE.³² En este sentido, y considerando la intensidad de los cambios mencionados, cabe preguntarse si el tránsito de un esquema de precios relativos, como el vigente hasta que se iniciara el proceso de reconfiguración de la estructura tarifaria para adecuarla a los intereses privados, que, en principio, subsidiaba al consumo residencial, a otra en la que supuestamente se verían más “eficientemente” reflejados los –indeterminados socialmente– costos existentes en la provisión del gas a cada tipo de consumidor, no deriva en un subsidio implícito desde los usuarios residenciales (en especial, los de menor poder adquisitivo)³³ hacia los grandes consumidores industriales.

ción) y no estar asociadas a, por ejemplo, criterios vinculados con la distribución del ingreso o la financiación de la expansión del servicio a todos aquellos sectores de la población que, por motivos socioeconómicos o sociodemográficos, no resultan viables –esto es, rentables– desde una perspectiva microeconómica (sea porque a las tarifas vigentes determinado estrato socioeconómico de consumidores no puede afrontar el costo del servicio; o debido a que por problemas de escala –tal el caso de aquellas pequeñas poblaciones relativamente aisladas de los centros urbanos– la tarifa a la que debería prestarse el servicio tendería a ser, desde un punto de vista económico, muy alta, dado su elevado costo operativo).

³² Como se puede apreciar en el cuadro de referencia, entre enero de 1993 y diciembre de 2000, las tarifas abonadas por los usuarios residenciales, por los pequeños y medianos consumidores no domésticos, y por los consumidores incluidos dentro de la categoría GUFDE, se incrementaron, en todos los casos, aproximadamente un 10%; porcentual que se eleva al 14% en caso de considerar la evolución de la tarifa correspondiente a los grandes usuarios industriales vinculados al sistema de distribución en forma interrumpible. En el dicho período, los precios al consumidor acumularon un incremento de casi el 11%, mientras que los mayoristas crecieron aproximadamente un 9%.

³³ En un estudio reciente se concluye que “el aumento en las tarifas asociado con la privatización [de GdE] provocó una apreciable pérdida en el bienestar de todos los usuarios residenciales, y que esa pérdida aumenta con la rigidez de la demanda. Además, como existe una baja respuesta de ésta a cambios en el ingreso, el impacto sobre los distintos grupos económicos fue variado, afectando con mayor severidad a los hogares de menores recursos (lo que parece explicarse porque el aumento en las tarifas fue relativamente menor para los consumos elevados). Consecuentemente, esos cambios implican un peso relativamente mayor para los grupos de bajos ingresos, que son consumidores moderados del sistema, con relación a los de altos ingresos, que son usuarios intensivos” (Delfino, J. y Cassarín, A.; “Privatizaciones, bienestar económico y eficiencia en la producción. El caso de la

En relación con la evolución tarifaria registrada en el período post-privatización, cabe incorporar una serie de comentarios vinculados al impacto de ciertas “falencias” regulatorias sobre el comportamiento de los precios del sector. El primero se vincula con la evolución del precio del gas en el punto de ingreso al sistema de transporte. Como fuera mencionado, las variaciones en las tarifas de los distintos usuarios se explican, también, por la evolución del gas en “boca de pozo”, y el valor del mismo se ha incrementado un 28,4% entre enero de 1994 (cuando se inició la “liberalización” del segmento productor) y diciembre de 2000, y ha incidido con mayor intensidad en el precio final de los usuarios que pagan una menor tarifa relativa, como son los grandes usuarios industriales con tipo de servicio interrumpible. Indudablemente, este considerable incremento registrado en el precio del gas en el punto de ingreso al sistema de transporte ha tenido un papel determinante en la explicación de la dinámica tarifaria que consta en el Cuadro N° 1.

Con respecto a esto último, cabe destacar que en los últimos años el ENARGAS implementó distintas medidas tendientes a incrementar la competencia en el segmento productor, de modo tal de inducir cierta disminución en los precios mayoristas de gas y, por esa vía, en las tarifas finales abonadas por los diferentes usuarios. Así, el Decreto N° 1.020/95 buscó introducir ciertos incentivos para que las distribuidoras negociaran menores precios con los productores (se fija un precio de referencia y, sobre esa base, se premia a aquellas distribuidoras que compran el gas a un valor inferior al mismo y se castiga a las que abonan precios más elevados). Por otro lado, en 1997 se sancionaron las Resoluciones N° 419, 421 y 478. Mediante la primera se creó un mercado secundario de capacidad en el que los cargadores pueden revender la capacidad en firme que tienen disponible, mientras que con las otras dos disposiciones se reglamentó la figura del comercializador (que puede proveer el fluido y/o el servicio de transporte a los grandes consumidores). Finalmente, a partir del Decreto N° 1.748 del año 2000 se redujo de 10.000 m³ a 5.000 m³ el consumo diario mínimo requerido para que un usuario pueda adquirir el gas directamente en el mercado mayorista, desvinculándose, en consecuencia, del sistema de distribución (sea en forma parcial o total).

Ahora bien, de la evolución que ha registrado el precio del gas en “boca de pozo” en el transcurso del período bajo análisis se desprenden ciertos interrogantes en cuanto a la eficacia de los mecanismos instrumentados por el organismo regulador. En este sentido, y atento al objetivo de reducir los precios, cabe preguntarse si no hubiera sido más efectivo modificar alguno de los principales “errores de diseño” del marco regulatorio sectorial como, por ejemplo, la posibilidad que tienen las distribuidoras de trasladar automáticamente a las tarifas finales cualquier variación (en rigor, aumento) en el precio de gas en “boca de pozo”; los criterios *ad hoc* en base a los cuales se implementa el sistema de “precio tope” (en especial, la utilización de un índice de precios que no sólo no guarda relación con los costos internos, sino que incluso ha venido creciendo muy por encima que su similar doméstico); o la casi total ausencia de control tanto sobre el proceso de reintegración vertical y horizontal de la cadena gasífera que tuvo lugar con posterioridad a la privatización de GdE como, en directa relación con ello, sobre el comportamiento empresario en materia de fijación de precios; todo lo cual se vio potenciado por una de las principales “debilidades” del marco regulatorio sectorial: los sumamente débiles incentivos existentes para que las distribuidoras y las transportistas negocien precios más bajos con los productores (mecanismo de *pass through*).

La evidencia empírica proporcionada por el Cuadro N° 1 indica, adicionalmente, que entre los meses de diciembre de 1997 y 1998, la tarifa promedio descendió un 5,7%. Tal declinación, que se verifica en las tarifas abonadas por las distintas categorías de consumidores, es explicada, en lo sustantivo, por la aplicación del coeficiente X en el marco de la primera revisión quinquenal de tarifas. Sin embargo, si se extiende la comparación hasta fines de 2000 se aprecia cómo, con posterioridad a dichas disminuciones, las tarifas finales

abonadas por los diferentes segmentos de usuarios se incrementaron en forma significativa,³⁴ a tal punto que en diciembre del año pasado las tarifas se ubicaban prácticamente en el mismo nivel que antes de la aplicación del coeficiente X.

Como fuera señalado, uno de los principales mecanismos de ajuste tarifario reconocidos por el marco regulatorio sectorial es aquel que se relaciona con el traslado a las tarifas de las variaciones registradas en la evolución de los precios mayoristas estadounidenses. Es indudable que se trata de un índice de precios que poco o nada refleja el comportamiento de los costos internos de las empresas prestatarias y que, como privilegio adicional, en los últimos años ha crecido muy por encima de su similar local. Ahora bien, mientras que el traspaso a las tarifas de la evolución de los precios norteamericanos se realiza dos veces por año (es decir, diez veces a lo largo de un período quinquenal), la aplicación del coeficiente de eficiencia (X) sólo se efectúa una vez cada cinco años, y, a juzgar por lo ocurrido en la primera revisión quinquenal realizada en el país, sin mayores evidencias de consideración alguna por parte del ENARGAS de los muy elevados márgenes de rentabilidad de las empresas del sector (en especial, los de las transportistas), ni de las considerables ganancias de “eficiencia” y productividad, que registraron las prestatarias.

En ese sentido, cabe destacar que el factor X de la primera revisión realizada en 1998 fue determinado por el organismo regulador entre un 4,5% y un 4,8% según empresa distribuidora (lo que implica un ritmo promedio anual de incremento en la “eficiencia empresaria” de apenas el 0,9%), mientras que para las transportistas se fijó un coeficiente de 6,5% para la Transportadora de Gas del Sur, y de 5,2% para la Transportadora de Gas del Norte (supone, en ambos casos, aumentos en la “eficiencia microeconómica” a una tasa media del 1% anual). Sin embargo, tanto las distribuidoras como las transportistas registraron incrementos en la productividad y márgenes de rentabilidad muy superiores a los considerados por el ENARGAS en la primera revisión quinquenal de las tarifas.

En efecto, como se puede apreciar en el Cuadro N° 2, entre 1995 y 1999, la productividad laboral de las empresas gasíferas (valor agregado por ocupado) se expandió, en promedio, a una tasa anual acumulativa del 4,9%.³⁵ Ello le permitió a las mismas incrementar significativamente sus ganancias de “eficiencia” agregadas (medidas a partir del crecimiento del valor agregado respecto del valor bruto de producción): en el período de referencia, este indicador se incrementó en 5,0 puntos porcentuales (crecimiento que fue 2,5 veces más elevado que el registrado por el conjunto de las quinientas empresas líderes de la economía argentina).

industria argentina del gas”, trabajo presentado en la XXXV Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política, Córdoba, 2000).

³⁴ Entre diciembre de 1998 y el mismo mes de 2000, la tarifa promedio creció casi un 5% (aumento que fue más acentuado en el caso de los grandes usuarios industriales que en el de los residenciales y los pequeños y medianos consumidores de tipo no doméstico).

³⁵ Para tener una idea de cuánto representa tal aumento en el rendimiento medio de los trabajadores empleados en las transportadoras y distribuidoras de gas natural, cabe destacar que en el mismo período la productividad laboral correspondiente al conjunto de las quinientas firmas más grandes del país (que integran la Encuesta Nacional a Grandes Empresas relevada anualmente por el INDEC) creció a un ritmo promedio anual del 3,7%.

Cuadro N° 2

Evolución de los principales indicadores de comportamiento de las 500 empresas más grandes de la Argentina y de las distribuidoras y transportadoras de gas natural, 1995-1999

(en pesos, índice base Las 500=100, porcentajes y coeficientes)

	1995	1996	1997	1998	1999
Productividad					
Las 500	64.456	69.897	76.007	74.730	74.666
Empresas gasíferas	191.205	202.145	212.106	230.858	231.396
Las 500=100	296,6	289,2	279,1	308,9	309,9
Ganancias de "eficiencia" *					
Las 500	41,0	40,6	41,3	42,0	43,0
Empresas gasíferas	39,3	40,4	42,0	44,3	44,3
Las 500=100	95,9	99,5	101,9	105,5	103,1
Rentabilidad sobre valor de producción(%)**					
Las 500	9,6	10,3	10,6	9,0	6,8
Empresas gasíferas	22,6	21,9	23,7	24,3	21,3
Las 500=100	234,8	212,8	222,7	271,3	314,2
Rentabilidad sobre valor agregado (%)**					
Las 500	23,5	25,3	25,7	21,4	15,8
Empresas gasíferas	57,7	54,1	56,2	54,9	48,0
Las 500=100	244,9	213,8	218,5	257,0	304,8
Rentabilidad sobre activos (%)**					
Las 500	6,6	7,2	7,2	5,7	4,0
Empresas gasíferas	10,6	10,0	10,1	10,0	8,6
Las 500=100	162,1	139,1	140,5	173,4	216,3
Rentabilidad sobre patrimonio neto (%)**					
Las 500	11,8	13,6	14,5	12,0	8,3
Empresas gasíferas	15,7	15,3	16,0	16,8	14,8
Las 500=100	133,6	112,3	110,9	139,9	177,9
Salario medio					
Las 500	20.219,0	20.594,6	20.883,1	21.059,6	21.463,0
Empresas gasíferas	28.163,8	29.709,8	30.129,7	31.220,4	29.936,5
Las 500=100	139,3	144,3	144,3	148,2	139,5
Productividad/Salario medio					
Las 500	3,2	3,4	3,6	3,5	3,5
Empresas gasíferas	6,8	6,8	7,0	7,4	7,7
Las 500=100	213,0	200,5	193,4	208,4	222,2
Excedente bruto de explotación por ocupado					
Las 500	44.237	49.302	55.124	53.670	53.203
Empresas gasíferas	163.041	172.435	181.976	199.638	201.460
Las 500=100	368,6	349,8	330,1	372,0	378,7
Participación de los salarios en el valor agregado					
Las 500	31,4	29,5	27,5	28,2	28,7
Empresas gasíferas	14,7	14,7	14,2	13,5	12,9
Las 500=100	46,8	49,8	51,6	47,9	44,9

* Medidas como el incremento del valor agregado respecto del valor bruto de producción.

** Las utilidades son antes del pago del impuesto a las ganancias.

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A TABULADOS ESPECIALES DE INDEC, "ENCUESTA NACIONAL A GRANDES EMPRESAS".

Asimismo, cualquiera sea el indicador de rentabilidad que se considere (utilidades sobre valor de producción, respecto del valor agregado, en relación con los activos o sobre el patrimonio neto), se verifica que las transportistas y distribuidoras de gas natural registraron, siempre entre 1995 y 1999, márgenes medios de beneficio sumamente elevados, que exceden con holgura a los registrados, en el mismo período, por el conjunto de las quinientas empresas de mayor envergadura que actúan en el ámbito nacional. A título ilustrativo, en el caso de las gasíferas, las utilidades obtenidas, en promedio, entre 1995 y 1999, representan cerca del 23% del valor de producción; tasa de beneficio que se contrae al 9% para el conjunto de las más grandes del país. Asimismo, los márgenes de rentabilidad de las primeras explican aproximadamente el 55% del valor agregado, relación que para las líderes se limita a “apenas” el 22%.

Esto último reviste particular importancia por cuanto en el mecanismo de regulación tarifaria por “precio tope” la tasa de ganancia de las empresas constituye, ante cualquier revisión periódica de las tarifas, una de las principales variables a ser tenidas en cuenta por el regulador para corregir eventuales desvíos que se pudieran registrar en los niveles tarifarios (de forma tal que, cuanto mayor es el margen de rentabilidad, más grande debe ser el valor que debería asumir el factor X_0 , en otros términos, mayores las ganancias de “eficiencia empresarial” —o los incrementos en la productividad— que habría que transferir a los distintos usuarios).

Esta transferencia parcial a los usuarios y consumidores de los importantes aumentos registrados en la “eficiencia microeconómica” de las prestatarias privadas de los servicios de transporte y distribución de gas natural lleva a incorporar unos breves comentarios vinculados con la distribución del ingreso en el interior de las mismas. De la información que consta en el cuadro de referencia se desprende que en el transcurso del período bajo análisis tuvo lugar una significativa transferencia de recursos desde el trabajo hacia el capital (proceso que fue mucho más intenso en las gasíferas que dentro de las quinientas líderes).

En efecto, entre 1995 y 1999, en un contexto en que la productividad laboral promedio del primer subgrupo de firmas se expandió un 21% y la del segundo menos de un 16%, el salario medio aumentó, en ambos casos, aproximadamente un 6%. Esto último sugiere que en el ámbito de las gasíferas, los empresarios se han apropiado de una proporción creciente del excedente generado por los trabajadores: siempre entre 1995 y 1999, la relación productividad/salario medio (un indicador de la distribución interna de recursos entre el capital y el trabajo) en estas empresas creció un 13%, porcentual que se ubicó en el 9% en el caso de las quinientas en su conjunto. En ese marco, en apenas un quinquenio, la participación de los trabajadores de las empresas gasíferas en el valor agregado se redujo del 14,7% al 12,9%. En otras palabras, en apenas cinco años, los asalariados de estas compañías transfirieron al capital casi dos puntos adicionales (más del 12% de su participación) de su ya deteriorada incidencia en la distribución interna de los recursos; los que se suman a los transferidos en su condición de usuarios y consumidores de los servicios de transporte y distribución de gas. A tal punto alcanzó el proceso mencionado que a fines de la década pasada, la participación de los trabajadores de las gasíferas en el valor agregado generado, de conjunto, por estas firmas (12,9%) representaba menos de la mitad de la —por cierto, reducida— incidencia relativa que se verifica a nivel de las quinientas líderes en su conjunto.³⁶

En consecuencia, desde que se inició la prestación privada de los servicios de transporte y distribución de gas natural se registraron incrementos de consideración en la productividad y, de resultas de ello, en los niveles de “eficiencia microeconómicas” de las firmas que continuaron a GdE; sin embargo, a diferencia de lo que señalan quienes adscriben al paradigma neoconservador en el que se sustentó el sumamente abarcativo y acelerado programa privatizador aplicado en el

³⁶ Este más intenso proceso de distribución regresiva del ingreso en el ámbito de las gasíferas se visualiza adicionalmente en el hecho que, entre 1995 y 1999, el excedente bruto de explotación por ocupado (esto es, la parte del producto bruto por asalariado que recibe el empresario una vez descontada la masa salarial) correspondiente a este conjunto de firmas experimentó un crecimiento del 5,4% anual acumulativo, que se contrae al 4,7% de considerar al conjunto de las quinientas más grandes.

país durante el decenio de los noventa, los mismos no se “derramaron” en la medida esperada ni sobre las tarifas abonadas por los diferentes consumidores (en especial, los residenciales), ni, menos aún, sobre los trabajadores ocupados en dichas empresas. Como era de esperar, ello repercutió directamente sobre la *performance* de las firmas, bajo la forma de muy elevadas tasas de ganancia.

En suma, en el mercado gasífero local el *price cap* se ha implementado con ciertas peculiaridades que terminaron por desvirtuar el principal objetivo de tal mecanismo de actualización tarifaria: beneficiar a los usuarios (la mayoría de los cuales son cautivos) al transferirles los aumentos de productividad de las empresas monopólicas, bajo la forma de tarifas reales decrecientes en el tiempo. Esta desnaturalización del sistema de “precio tope” se vio potenciada por la disímil evolución de los precios mayoristas domésticos *vis-à-vis* sus similares estadounidenses. En efecto, como la inflación norteamericana fue mayor que el crecimiento de los precios internos, no existieron incentivos claros para fomentar una mayor “eficiencia” por parte de las empresas prestatarias de los servicios de transporte y distribución de gas natural.

Así, y atento al comportamiento de los precios al productor de los Estados Unidos con relación a sus similares internos y a la forma y la periodicidad con que se transfirieron a los usuarios las “ganancias de eficiencia” de las firmas prestadoras, era previsible que la disminución tarifaria derivada de la primera revisión quinquenal se viera compensada en un lapso de tiempo tan breve.

Naturalmente, el traslado parcial a los usuarios y consumidores de los incrementos registrados en la productividad de las firmas pone de manifiesto la funcionalidad normativa y, en este caso, regulatoria respecto a la configuración de condiciones de contexto operativo de privilegio y de determinantes estructurales que tienden a definir y delimitar, por un lado, un nulo riesgo empresarial para las empresas prestatarias y, por otro, y estrechamente ligado a lo anterior, la creación de condiciones que, como se analiza en la sección siguiente, han tendido a garantizar y consolidar tasas de ganancia sumamente elevadas (de las más altas de la economía argentina durante la década de los noventa).

Finalmente, la evolución de las tarifas que consta en el Cuadro N° 1 lleva a incorporar un último comentario en torno de la problemática de la denominada “neutralidad tributaria”.³⁷ Entre el momento de la privatización de GdE y fines de 2000, se sucedieron diversas disposiciones legales que en materia impositiva conllevaron reducciones de consideración en la carga fiscal que afecta al conjunto de las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados que, a juzgar por las evidencias disponibles, no han sido trasladadas a las tarifas de gas natural (especialmente a las abonadas por los usuarios residenciales y, en menor medida, por los pequeños consumidores comerciales e industriales, es decir, las dos categorías de demandantes cautivos del

³⁷ El marco que regula la actividad del sector, como el de los restantes servicios públicos privatizados, permite que las empresas prestatarias trasladen a las tarifas finales abonadas por los usuarios las variaciones de costos originadas en cambios en las normas tributarias (excepto en el impuesto a las ganancias). Esta figura legal de la “neutralidad tributaria” o “estabilidad impositiva” reconoce que todo incremento o decremento –respecto a las condiciones vigentes al momento de la transferencia de los respectivos servicios a manos privadas– en las cargas impositivas que afecten a las empresas, debe ser trasladado a todos los consumidores y usuarios de los mismos. Con ello se procuró, en su momento, que cualquier modificación en la política tributaria no repercutiera sobre la rentabilidad de las empresas. En otras palabras, las reducciones impositivas (y el consiguiente “sacrificio fiscal” resultante de las mismas) debían derivar en menores tarifas para los usuarios y consumidores, y una posible mayor presión fiscal sobre las empresas privatizadas sería también transferida a estos últimos sin alterar, de tal manera, la ecuación económico-financiera de las firmas. Para el sector gasífero, véase, por ejemplo, el punto 9.6.2 de las Reglas Básicas de Licencia de Transporte y Distribución aprobadas por el Decreto N° 2.255/92. En esta misma línea, en 1993, el denominado “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” hizo extensiva tal cláusula de “neutralidad tributaria” a “las empresas prestadoras de servicios públicos y/o proveedoras de bienes y servicios en mercados no competitivos” (véase el Punto Segundo, Inciso 7 de la Ley N° 24.468).

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

Se trata, sin duda, de una amplia y diversificada gama de tributos que, ante su supresión, la reducción de las bases imponibles y/o de las alícuotas respectivas, conllevaron reducciones de significación –aunque muy variables, y casi imposibles de mensurar a partir de la información pública disponible– en los costos de las empresas prestadoras de los servicios. No obstante, el seguimiento analítico de la evolución de las tarifas de gas natural, en su relación con las respectivas cláusulas normativas vinculadas a los ajustes periódicos de las mismas, sugiere la no observancia empresaria –y la inexistencia de control regulatorio alguno al respecto– de la correspondiente transferencia a los usuarios de las reducciones en las cargas impositivas derivadas de la exención y/o supresión de diversos gravámenes y de las menores alícuotas impositivas y/o bases imponibles de determinados tributos. De resultas de ello, el consiguiente “sacrificio fiscal” devino en beneficios extraordinarios apropiados en forma ilegal por las empresas prestatarias.

Esta peculiar interpretación de la figura de la “neutralidad tributaria” en el ámbito del sector gasífero no sólo presentó las características mencionadas, sino que también se efectivizó a partir de la aplicación de criterios *ad hoc* que no se condicen con la normativa vigente, y que adolecen de inequidades manifiestas. En este sentido, no parecería resultar casual que las asimetrías regulatorias implícitas resulten plenamente funcionales a las estrategias (y al proceso de acumulación y reproducción del capital) de las firmas del sector, donde las escasas –aunque potencialmente crecientes– posibilidades de introducir competencia y “disputabilidad” en los mercados se circunscriben a los segmentos de más altos consumos.

Así, por ejemplo, en 1999, a través de diversas resoluciones, el ENARGAS autorizó a las empresas a trasladar a las tarifas las disminuciones de las contribuciones sociales sobre la nómina salarial con destino al Sistema Único de Seguridad Social (aportes patronales). Sin embargo, la aplicación de dicho ajuste, que supone una rebaja en los niveles tarifarios, fue aplicada exclusivamente sobre los grandes consumidores industriales (esto es, aquellos cuya demanda presenta una importante elasticidad-precio vinculada a la posibilidad que poseen de sustituir la utilización del gas por otros insumos energéticos y/o de desvincularse del sistema de distribución a partir de la adquisición del gas en el mercado mayorista), mientras que los usuarios cautivos de las distribuidoras (en especial, los de tipo doméstico) quedaron al margen de dicho “beneficio”.

En consecuencia, de considerar que la normativa vigente establece que cualquier variación en los costos de las empresas prestatarias de servicios públicos asociada a modificaciones en materia impositiva debe ser transferida a todos los usuarios de las mismas, se pueden inferir dos serias “falencias” en la materia por parte del ENARGAS. La primera se relaciona con el no traslado a tarifas (sobre todo a las abonadas por los segmentos residencial y de pequeños y medianos consumos no domésticos) de gran parte de los –considerables– cambios registrados en distintas normas tributarias desde la privatización de GdE (la mayoría de los cuales trajo aparejados menores costos para las firmas prestatarias). La segunda remite a la aplicación sesgada de la “neutralidad tributaria”, que tendió a favorecer en forma preponderante –sino excluyente– a los grandes usuarios del servicio.

En definitiva, en el marco de una tendencia de crecimiento del nivel tarifario promedio del sector, el comportamiento de las tarifas abonadas por los distintos tipos de usuario de gas natural a partir de la privatización de GdE (lo cual incluye, por el impacto y las características de sus realizaciones, el proceso previo de “preparación” de la empresa estatal para su transferencia al capital concentrado) ha estado signado por patrones evolutivos sumamente diferenciales –y

asimétricos—. En efecto, en un contexto caracterizado por una estructura de precios relativos del sector que ha abandonado todo criterio asociado a la equidad distributiva, fueron los usuarios residenciales los que han resultado más perjudicados en términos relativos —y absolutos— por la evolución tarifaria registrada. Asimismo, en relación con los restantes consumidores resulta posible constatar que la evolución de las tarifas ha beneficiado relativamente a los grandes usuarios industriales en detrimento de los pequeños y medianos (lo cual atenta, en gran medida, contra la competitividad de gran parte de estos últimos actores).

Del análisis de la evolución tarifaria realizada en este apartado se desprende que este comportamiento diferencial de las tarifas no sólo está relacionada con las diversas —y sistemáticas— cláusulas de ajuste tarifario que reconoce el marco normativo de la actividad (en particular, la indexación de precios en función de la evolución de la inflación de los EE.UU.) y al importante aumento en la tarifa media que tuvo lugar antes de la privatización de GdE, así como a la existencia de ciertas peculiaridades en materia de regulación tarifaria (aplicación *ad hoc* del sistema *price cap* y de la cláusula de “neutralidad tributaria”), y a la vigencia de un mecanismo como el *pass through* y al comportamiento de los precios en el segmento productor, sino que también se encuentra estrechamente asociada a las diferentes capacidades relativas de negociación que presentan los distintos tipos de usuario, las cuales, a su vez, emanan del tipo de esquema regulatorio existente. En efecto, las tarifas que más han crecido son aquellas abonadas por los usuarios cautivos del sistema de transporte y distribución, mientras que las que han disminuido son las de los consumidores a los que el marco normativo les permite elegir entre distintos tipos de servicio, a la vez que tienen la posibilidad de sustituir el uso del gas por el de otros insumos energéticos o de desvincularse, de diversas formas, del sistema de distribución (los grandes usuarios industriales).³⁸

5. Evolución del desempeño económico de las firmas prestatarias

Como era de esperar, las múltiples cláusulas de ajuste sistemático de las tarifas que reconoce el marco regulatorio sectorial y los importantes “errores de diseño” existentes en materia de regulación (en particular, aunque no exclusivamente, la tarifaria), así como la evolución de los precios finales resultante de los mismos, repercutieron significativamente sobre el rendimiento económico de las empresas prestatarias. En este sentido, en el Cuadro N° 3 quedan reflejados los márgenes de beneficio sobre ventas que registraron las distintas transportistas y distribuidoras entre 1993 y 1999, según la información que consta en sus respectivos balances anuales.³⁹

A partir de la evidencia empírica proporcionada por el cuadro de referencia es posible constatar que, a pesar de los desempeños diferenciales que se observan entre las distintas prestatarias, el conjunto de las firmas señaladas operó con un margen de rentabilidad promedio para el

³⁸ En este punto cabe mencionar que una parte importante del financiamiento del ENARGAS proviene de un porcentaje sobre los ingresos de las empresas reguladas, con lo cual el ente de control presenta escasos incentivos para promover una rebaja de tarifas (y, por esa vía, de los ingresos por ventas de las firmas).

³⁹ No se ha incluido en el análisis la información correspondiente a la Distribuidora NEA Mesopotámica (que comenzó a operar a mediados de 1997 y, por lo tanto, su primer ejercicio anual completo es el de 1998), ya que sus resultados operativos no pueden considerarse como normales en tanto se encuentran muy influidos por los altos costos que supone el inicio de todo proyecto de estas características (construcción y posterior operación de una red de distribución de gas natural). Ello se refleja en el hecho de que en 1998 y 1999 esta firma tuvo ingresos por ventas sumamente reducidos (cerca de los 5 millones de dólares y 17 millones de dólares, respectivamente), mientras que registró considerables pérdidas contables (del orden de los 6 millones de dólares y de los 12 millones de dólares, respectivamente). No obstante, atento a la magnitud de los montos mencionados, su exclusión del análisis no altera las conclusiones generales a las que se arriba en el presente apartado.

período bajo estudio de aproximadamente el 17%; porcentual que se eleva a más del 38% en el caso de las dos transportistas, y declina al 11% en el de las ocho distribuidoras analizadas. Sin duda, se trata de valores por demás elevados si se toma como referencia el rendimiento de las principales firmas del sector en el mercado internacional.

Cuadro N° 3

Rentabilidad sobre ventas de las transportistas y distribuidoras de gas natural, 1993-1999*

(en porcentajes e índice rentabilidad cúpula empresaria = 100)

Empresa	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio 93-99
Transportadora de Gas del Sur	42,3	49,5	46,0	41,2	40,7	39,6	33,9	41,9
Transportadora de Gas del Norte	33,9	37,0	33,7	27,5	28,7	29,5	21,4	30,2
Distribuidora de Gas del Centro	21,3	13,9	12,3	12,4	13,0	13,3	14,8	14,4
Distribuidora de Gas Cuyana	23,0	23,0	20,4	18,0	17,4	16,9	16,0	19,2
Distribuidora de Gas del Litoral	12,5	10,2	9,3	8,8	9,7	14,2	13,6	11,2
Distribuidora de Gas del Noroeste	22,9	17,8	11,4	11,8	12,7	17,1	s/d	15,6
Camuzzi Gas Pampeana	18,7	16,4	14,8	7,7	7,2	6,6	8,6	11,4
Camuzzi Gas del Sur	19,8	19,3	10,7	11,5	11,6	9,6	11,1	13,4
Distribuidora de Gas Bs. As. Norte	18,1	14,2	12,5	8,5	9,1	11,1	11,3	12,1
Distribuidora de Gas Metropolitana	12,9	7,4	5,5	5,5	7,2	3,9	6,1	6,9
Total transportistas	40,1	46,1	42,5	37,3	37,1	36,2	29,6	38,4
(Rentab. Cúpula empresaria =100)	1040,2	899,4	779,3	941,6	844,2	1076,9	1459,5	954,3
Total distribuidoras	16,7	13,0	10,5	8,6	9,4	9,1	9,4	11,0
(Rentab. Cúpula empresaria =100)	433,1	253,3	193,4	218,6	213,7	270,9	464,9	272,6
Total transportistas y distribuidoras	21,1	19,4	17,0	14,6	15,5	15,1	14,0	16,7
(Rentab. Cúpula empresaria =100)	546,8	377,6	312,5	368,9	351,9	449,5	691,4	414,1
Cúpula empresaria**	3,9	5,1	5,5	4,0	4,4	3,4	2,0	4,0
(Rentab. Cúpula empresaria =100)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Las utilidades son después del pago de impuestos (beneficios netos).

** Se trata de las doscientas empresas de mayor facturación del país. Se ha excluido de dicho agregado a las firmas transportistas y/o distribuidoras de gas natural que formaron parte del mismo en cada uno de los años del período analizado.

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A LAS MEMORIAS Y BALANCES DE LAS EMPRESAS.

La importancia de tales magnitudes queda claramente reflejada al comparar tales tasas de beneficios con la rentabilidad media con que operó, en el mismo período, el conjunto de las empresas más grandes del país. Basta con mencionar, en tal sentido, que entre 1993 y 1999 la cúpula empresaria local⁴⁰ registró un margen de utilidad sobre ventas promedio del 4,0%. En relación con ello, a pesar de que las firmas gasíferas muestran, en términos agregados, relaciones decrecientes entre sus utilidades y sus ingresos por ventas durante los años analizados, cabe resaltar los extraordinarios desempeños de ambas transportistas (las cuales registraron, en promedio, una rentabilidad casi diez veces más elevada que la obtenida por el conjunto de las grandes firmas oligopólicas que operan en el mercado local), y de las distribuidoras, que, si bien operaron con márgenes de rentabilidad inferiores a los de las empresas de transporte, revelaron muy importantes rendimientos económicos (en promedio casi tres veces superiores a los registrados por el conjunto de las firmas que conforman la elite empresaria del país).⁴¹

Cabe aclarar que tales conclusiones surgen cuando se compara la performance de las transportistas y distribuidoras de gas natural con respecto al conjunto de la cúpula económica local. Al respecto, estudios recientes demuestran que la rentabilidad global de dicho agregado de firmas está muy influida por los extraordinarios rendimientos de las empresas privatizadas que lo integran.⁴² En este sentido, si se toma como parámetro de comparación exclusivamente a aquellas firmas no privatizadas que integran el panel de las más grandes del país (lo cual constituye un interesante marco de referencia por cuanto permite comparar el desempeño de las transportistas y distribuidoras de gas natural con el registrado por gran parte de las más importantes empresas oligopólicas que operan en el ámbito nacional), se constata que la rentabilidad sobre ventas de las transportistas fue, como promedio del período analizado, casi quince veces superior a la registrada por las grandes empresas no privatizadas que integran la elite (cuya rentabilidad media entre 1993 y 1999 fue del 2,6% sobre sus ingresos por ventas), mientras que las distribuidoras registraron un margen de beneficios cuatro veces más elevado que el registrado, siempre en promedio, por este subgrupo de firmas líderes de la economía argentina.

Tan contrastantes comportamientos ponen de manifiesto la presencia de asimetrías que, naturalmente, por su intensidad y sistematicidad (se reproducen en todos los años analizados), no pueden ser atribuibles al tamaño de las firmas (todas son líderes en sus respectivos sectores de actividad), ni a especificidades de las conductas microeconómicas de las distintas firmas, o a la “eficiencia” o “eficacia” operativa de estas empresas. Se trata, sin duda, de divergencias y heterogeneidades de desenvolvimiento que surgen, en última instancia, de la propia inserción estructural de cada una de las empresas líderes o, en otros términos, de las asimetrías existentes en los respectivos contextos operativos y, fundamentalmente, normativos en los que se desenvuelven las distintas grandes firmas que actúan en el ámbito nacional. Se trata, en tal sentido, de un contexto de privilegio que, sobre la base de, en lo sustantivo, muy diversas cláusulas de ajuste periódico de tarifas y numerosas “inconsistencias” regulatorias, tiende a promover y garantizar la internalización de muy holgados márgenes de beneficios por parte de las empresas prestatarias de los servicios de transporte y distribución de gas.

⁴⁰ Se entiende por cúpula empresaria local a las doscientas firmas de mayor volumen anual de facturación del país. Cabe aclarar que en cada uno de los años bajo análisis se han excluido de dicho agregado de empresas a las transportistas y a las distribuidoras que formaron parte del mismo.

⁴¹ De considerar la tasa de utilidad sobre patrimonio neto se evidencian valores igualmente elevados. En efecto, entre 1993 y 1999 el conjunto de las empresas registró una rentabilidad promedio del 11,5% (9,8% en el caso de las distribuidoras y 14,1% en el de las transportistas), en un contexto en que el margen medio de beneficios sobre patrimonio neto del conjunto de las líderes se ubicó en el orden del 4%.

⁴² Por ejemplo, en 1999, el conjunto de las firmas integrantes de la elite empresaria local registró, de conjunto, una tasa de rentabilidad sobre ventas del 2,6%. En ese desempeño general, el margen promedio de beneficios de las firmas privatizadas que formaban parte del panel fue del 9,3%, mientras que las empresas líderes no vinculadas con el proceso privatizador registraron, siempre en promedio, pérdidas contables equivalentes al 0,3% de sus ventas agregadas. Véase, Schorr, M.; “Las renegociaciones contractuales del gobierno de la Alianza con las

Asimismo, cuando se toma como patrón comparativo exclusivamente a las firmas privatizadas de la elite empresaria local (esto es, a las más rentables de dicho agregado y, muy probablemente, de toda la economía argentina) se verifica que en el promedio del período 1993-1999, el conjunto de las transportistas y distribuidoras de gas registró un margen de utilidad sobre ventas un 69% más elevado que el verificado por tal tipo de firmas (en dicho comportamiento agregado se observa que la rentabilidad media de las transportistas fue un 289% más elevada que la registrada por el conjunto de las firmas privatizadas que integran el panel de las más grandes del país, mientras que la de las distribuidoras fue “apenas” un 11% superior).

En definitiva, del análisis de la evolución de la rentabilidad de las empresas del sector se desprende que, si bien resulta posible constatar la existencia de pautas de desempeño diferenciales, todos los comportamientos empresarios se inscriben dentro de una tendencia hacia la internalización de muy elevados márgenes de beneficio. Indudablemente, tales rendimientos devienen como una resultante previsible del entorno normativo en que se desenvuelven tanto las transportistas como las distribuidoras de gas natural. Ello no sólo involucra los considerables incrementos y reestructuraciones tarifarias efectuadas con anterioridad al traspaso de GdE al sector privado, sino también las diversas cláusulas de ajuste sistemático de las tarifas que reconoce el marco regulatorio del sector, así como las importantes “falencias” regulatorias existentes en materia de regulación de precios (el traslado automático a las tarifas finales de las variaciones registradas en el precio del gas “en boca de pozo”, la peculiar modalidad de aplicación del mecanismo *price cap* y de la cláusula de “neutralidad tributaria”, etc.). De esta manera, el contexto normativo en que se inscribe el desempeño económico de las firmas prestadoras de los servicios de transporte y distribución de gas, que dio lugar a importantes y periódicos –aunque asimétricos– incrementos de tarifas, les brindó a las mismas la posibilidad de operar con significativos márgenes de rentabilidad y prácticamente nulo riesgo empresarial.⁴³

En relación con esto último, la Ley N° 24.076 (en su Artículo N° 38) señala que las tarifas de transporte y distribución de gas deben proporcionar a las compañías prestatarias un volumen de ingresos tal que les permita satisfacer los costos operativos en que incurren más una “rentabilidad razonable”. Asimismo, en el Artículo N° 39 de la normativa mencionada 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”.

A pesar de estos señalamientos con respecto a la necesidad de contar con tarifas “justas y razonables” que, a su vez, garanticen la internalización empresaria de tasas de rentabilidad igualmente “razonables”, no existe en el país normativa alguna que aporte elementos de juicio más precisos en cuanto a la definición y/o delimitación de tal “razonabilidad”. A lo sumo, todo lo

empresas privatizadas: polarización del poder económico y agudización de la crisis de las PyME”, en *Revista Realidad Económica*, N° 178, febrero-marzo 2001.

⁴³ Desde una perspectiva analítica complementaria, resulta interesante observar la masa total de beneficios que obtuvieron las empresas durante el período bajo estudio. En este sentido, al analizar la evolución del volumen global de utilidades obtenido por las dos empresas transportistas se verifica que, de resultados de la misma, los consorcios propietarios de tales firmas pudieron recuperar el monto que habían abonado al Estado Nacional al momento de la transferencia de GdE al sector privado (equivalente a 566,4 millones de dólares) entre 1995 y 1996, es decir, menos de cuatro años después de efectivizada la transferencia de la empresa estatal. Cuando se observa lo sucedido con las ocho distribuidoras analizadas se constata que, siempre tomadas en conjunto, en 1999 prácticamente habían recuperado el monto inicial que habían desembolsado para resultar adjudicatarias del proceso privatizador (en este caso, la inversión inicial total ascendió a 1.274,5 millones de dólares). Se trata, en ambos casos, de plazos de recuperación de la inversión original sumamente reducidos (téngase presente, en tal sentido, que la concesión se otorgó por un lapso de 35 años con la posibilidad de ser prorrogada por 10 años adicionales), muy difíciles de encontrar en otras actividades económicas de carácter no especulativo.

que podría inferirse es que, en principio, la razonabilidad y justicia de las tarifas 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 ganancia obtenidos, en promedio, en sectores que puedan considerarse “comparables”, “similares”, “equiparables”, en términos del riesgo empresario involucrado.

En ese marco, cabe incorporar una breve digresión analítica vinculada, en última instancia, a las especificidades del contexto operativo en el que actúan las empresas gasíferas en particular, y el conjunto de las privatizadas en general. Los rasgos distintivos de los mercados involucrados (monopólicos, demanda cautiva, reservas legales de mercado, etc.) conllevan, naturalmente, un menor riesgo empresario que el que se desprendería de casi cualquier otra actividad económica. Hasta allí, e independientemente de toda otra consideración, el criterio de “razonabilidad” de las tasas de beneficio (y de las tarifas que las sustentan) sugeriría que las esperables en estos ámbitos protegidos, natural y/o normativamente, deberían ser inferiores a las correspondientes a la mayor parte de los restantes sectores económicos, expuestos a la competencia, con el consiguiente riesgo empresario que se desprende de esas mismas condiciones de –más o menos– cierta competencia interempresaria.⁴⁴

De lo anterior se infiere que, en consonancia con las disposiciones vigentes, la razonabilidad y justicia de las tarifas se ve mediatizada, en última instancia, por la “razonabilidad” de las tasas de beneficio empresario que aquéllas permiten obtener, y que esta última tiene como principal patrón de comparación a las tasas de beneficio correspondientes a actividades similares, o equiparables en cuanto al riesgo empresario involucrado. Naturalmente, en el ejemplo argentino, muy difícilmente pueda encontrarse algún sector económico con menor riesgo que el que emana de los contextos operativos en los que se desenvuelven las empresas privatizadas (que presentan, en la generalidad de los casos, una multiplicidad de reaseguros normativos y/o regulatorios, que se suman a la complacencia y/o captura de los entes de control por parte de la/s firma/s regulada/s y/o del poder político, que tienden a garantizar, como mínimo, la preservación de las tasas de ganancia emergentes de los respectivos contratos de transferencia). En ese marco, de acuerdo con tales criterios de razonabilidad (de los beneficios y de las tarifas), cabría esperar que las tasas de rentabilidad internalizadas por tales empresas resulten ser muy inferiores a las obtenidas por aquellas firmas (como la mayoría de las de gran tamaño) expuestas a un mayor riesgo y a niveles de competencia inexistentes en el ámbito de los servicios públicos privatizados.

Sin embargo, las evidencias presentadas indican todo lo contrario. En tal sentido, lo acontecido en el ámbito del mercado local de gas natural constituye un indicador por demás elocuente de las consideraciones antecedentes. A este respecto, basta con recordar los significativos márgenes de utilidad sobre ventas y/o sobre patrimonio neto que registraron, en promedio, las transportistas y distribuidoras desde el mismo momento en que iniciaron sus actividades, que superaron con holgura a los registrados, en el mismo período, tanto por los principales oligopolios que actúan a nivel local (cuyas actividades se caracterizan por presentar un –en algunos casos, mucho– mayor riesgo empresario que el que caracteriza al contexto en el que se desempeñan las firmas gasíferas), como, incluso, por el conjunto de las empresas líderes más rentables de la economía argentina (las privatizadas).

Ello lleva a preguntarse acerca del grado de “razonabilidad” de las ganancias empresarias y, derivado de ello, de las tarifas finales de gas abonadas por los distintos usuarios (en especial, los residenciales). Se trata, en suma, de beneficios extraordinarios y de privilegio que descansan, en última instancia, en tarifas que no se caracterizan, ni mucho menos, por su “justicia” y “razonabilidad”. En ese contexto, la “injusticia” e “irrazonabilidad” de los cuadros tarifarios vigentes y, consecuentemente, de las tasas de rentabilidad a que dan lugar, se visualiza, de manera adicional, en el hecho de que prácticamente la totalidad del aumento registrado en la tarifa

⁴⁴ Tal como se verifica en las economías más desarrolladas donde, en general, las empresas prestatarias de servicios públicos sujetas a regulación son las que internalizan relativamente las tasas de rentabilidad más reducidas. Al respecto, véase Phillips, C.; “The regulation of Public Utilities”, Public Utilities Reports, 1993.

promedio que tuvo lugar en el transcurso del decenio pasado se sustentó en un incremento de significación en la abonada por los usuarios de tipo doméstico (en especial, los de más bajos ingresos); proceso que, sin duda, ha asumido un papel relevante en la explicación de la notable expansión económica que experimentaron las transportistas y distribuidoras de gas natural durante el período analizado.

6. El impacto de las estrategias de los actores líderes sobre la configuración estructural del mercado

Al igual que lo acontecido en gran parte de los sectores de la actividad económica, en el mercado local de gas natural se asistió durante la década pasada a un muy intenso proceso de transferencias de empresas y/o participaciones accionarias en distintas firmas. En términos generales, ello no sólo trajo aparejada una importante reasignación del capital sectorial, sino también, y fundamentalmente, la consolidación del proceso de reintegración vertical y horizontal de la cadena gasífera inducido por los “errores de diseño” del marco regulatorio en el que se inscribió el traspaso de GdE al sector privado.

Un análisis de las principales transferencias de capital registradas en las firmas del sector con posterioridad a la desestatización de los servicios de transporte y distribución de gas natural, así como en algunas de las empresas que participan en la propiedad accionaria de las mismas, indica que, una vez concluido el proceso privatizador, tuvo lugar una considerable “extranjerización” de la propiedad del capital en el sector, que se visualiza en la creciente gravitación agregada que fueron adquiriendo las firmas transnacionales –en particular, las de origen norteamericano–⁴⁵ a partir de la adquisición de las participaciones accionarias que diversos grupos económicos de capital local tenían en distintas firmas prestatarias y/o en algunas empresas que participaban en la estructura accionaria de las mismas.

Al respecto, por la importancia que ha asumido este proceso, cabe analizar con cierto detenimiento los factores por los que estos actores enajenaron su participación en empresas que, como surge de la sección anterior, presentaron una muy elevada rentabilidad (holgadamente superior a la obtenida por las principales firmas del país, incluso por las de mayor tasa de ganancia de dicho universo –las privatizadas–). En otras palabras, lo que interesa elucidar son los motivos por los cuales se produjo la venta de tales participaciones, sobre todo si se considera que no se trataba de empresas con malos rendimientos económicos sino, por el contrario, con un muy alto margen de retorno (promovido y garantizado por el propio marco regulatorio sectorial).

En este sentido, uno de los principales resultados que emerge del análisis del vasto y acelerado proceso de privatizaciones encarado en la Argentina durante la década de los noventa es que dicha estrategia se constata, con mayor o menor intensidad, en la mayoría de las –altamente rentables– empresas privatizadas, en las que numerosos actores (especialmente, los principales conglomerados empresarios de origen nacional) se han desprendido –por lo general, de la totalidad– de sus participaciones accionarias originales, realizando ingentes ganancias de carácter patrimonial.⁴⁶

⁴⁵ Tales los casos de, por ejemplo, las firmas estadounidenses CMS Energy (en la Transportadora de Gas del Norte), CNG International Corporation y Pacific Enterprises International (en las distribuidoras Pampeana y del Sur), Enron Pipeline (en la Transportadora de Gas del Sur) y LG&E (en Gas Natural Ban), las italianas Camuzzi (en las distribuidoras Pampeana y del Sur) y Società Italiana per il gas (en las distribuidoras Cuyana y del Centro), y la inglesa British Gas (en Metrogas). Las distintas operaciones de compra-venta que tuvieron lugar desde la privatización de GdE se pueden consultar en Azpiazu, D. y Schorr, M.; op. cit..

⁴⁶ Para un tratamiento detenido de estas cuestiones, consultar Basualdo, E. M.; “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.

En la mayoría de las privatizaciones, los diversos consorcios adjudicatarios se hicieron cargo de las empresas públicas abonándole al Estado precios que se encontraban –en algunos casos, considerablemente– subvaluados. Por otra parte, la transferencia de empresas monopólicas u oligopólicas con mercados caracterizados por una reducida elasticidad-precio de la demanda fue acompañada por marcos regulatorios que –tanto por su “precariedad” como, fundamentalmente, por la discrecionalidad con que fueron aplicados– garantizó a las empresas, a la par de un significativo –aunque de impactos heterogéneos– incremento tarifario, muy altos márgenes de beneficio (tanto en términos absolutos como relativos).

Así, la articulación entre estos dos factores (bajo precio inicial y elevada rentabilidad) conllevó una acelerada revaluación patrimonial para los propietarios de dichas firmas que sólo podía realizarse si se concretaba la transferencia de la correspondiente participación accionaria. Ahora bien, la decisión de realizar las ganancias patrimoniales por parte de los vendedores se conjugó, naturalmente, con el interés de ciertos actores (generalmente grandes operadores internacionales prestadores de un servicio específico) por comprar las participaciones accionarias enajenadas. En este caso, la adquisición de las mismas se relaciona con el hecho de que dichos actores toman como referencia, a la hora de definir sus inversiones, las rentabilidades existentes a nivel internacional, siendo el argentino uno de los mercados de servicios públicos relativamente más rentables del mundo.

Con la finalidad de explorar la forma en que el proceso mencionado se manifestó en el ámbito del mercado local de gas natural, en el Cuadro N° 4 queda reflejada la masa de ganancias patrimoniales (la diferencia entre el monto de la inversión inicial y el de la venta de la correspondiente participación accionaria) y de ganancias corrientes (la proporción de las utilidades netas de las empresas prestatarias que le correspondió a cada propietario en función de su participación accionaria en el consorcio controlante, hasta el momento en que se desprende de su propiedad) que internalizó un conjunto de conglomerados empresarios que tuvo una activa participación en el proceso de privatización de GdE.

Así, por ejemplo, a mediados de 1998 el grupo económico local Pérez Companc se desprendió de su participación en Metrogas⁴⁷ por 109 millones de dólares cuando su inversión inicial había sido de aproximadamente 52 millones de dólares.⁴⁸ Estos montos, sumados a las ganancias corrientes derivadas de la participación del conglomerado en la propiedad de la firma, dieron como resultado un rendimiento anual de la inversión del orden del 28%.

Asimismo, cabe destacar el caso del conglomerado local Soldati, que en el transcurso de 1999 se desprendió de su participación en Gas Natural Ban a favor de la firma LG&E de Estados Unidos. En este caso, mientras que la inversión inicial del conglomerado había sido de algo más de 27 millones de dólares, lo recaudado por la transferencia ascendió a casi 74 millones de dólares. De considerar que, mientras formó parte de la propiedad accionaria de la distribuidora, el grupo Soldati internalizó ganancias corrientes por aproximadamente 55 millones de dólares, se puede inferir que obtuvo un rendimiento promedio anual de los montos invertidos originalmente del 35%.

⁴⁷ Los compradores fueron la empresa Astra (controlada por el conglomerado español Respol) y la inglesa British Gas (que era la operadora encargada de la prestación del servicio).

⁴⁸ Dicho monto surge del producto entre el importe abonado por el consorcio controlante de Metrogas (Gas Argentino) al Estado Nacional al momento de la adjudicación de la empresa (300 millones de dólares entre efectivo y títulos de la deuda argentina a valor de mercado) y la cuota parte de capital con que el conglomerado participó originalmente en la misma (en este caso, la participación inicial de Pérez Companc fue del 17,5%).

Cuadro N° 4

Estimación del rendimiento anual de la inversión inicial en la adquisición de Gas del Estado de un conjunto seleccionado de conglomerados empresarios

(en porcentajes y millones de dólares)

	Grupo Pérez Companc	Grupo Soldati	CEI Citicorp Holdings		Grupo Socma/Macri
Empresa prestataria	<i>Metrogas</i>	<i>Gas Natural Ban</i>	<i>Transportadora de Gas del Sur</i>	<i>Camuzzi Gas del Sur y Pampeana</i>	<i>Distribuidoras de Gas del Centro y Cuyana</i>
Participación accionaria	17,5%	17,5%	17,5%	22,5% y 17,5%	67,5% y 45%
(I) Inversión inicial*	52	27	62	75	148
Año de la venta	1998	1999	1996	1996 y 1997	1997 y 2000
(II) Monto de la venta	109	74	251	93	323
(III) = (II) - (I) Ganancias patrimoniales	57	47	189	18	174
(IV) Ganancias corrientes acumuladas**	49	55	119	70	127
(V) = (III) + (IV) Ganancias totales	106	102	307	88	301
Rendimiento anual de la inversión total	28%	35%	84%	21%	20%

* El monto de la inversión inicial surge del producto entre el importe abonado por el consorcio controlante de cada empresa al Estado Nacional al momento de la adjudicación de la empresa y la cuota parte de capital con que el conglomerado participó originalmente en la misma.

** Se trata de la proporción de las utilidades netas de las empresas transportistas o distribuidoras de gas que le correspondió a cada propietario en función de su participación accionaria en el consorcio controlante hasta el momento en que se desprende de su propiedad. En el caso de las participaciones del grupo Socma/Macri en las distribuidoras Cuyana y del Centro, se consideraron las ganancias acumuladas del período 1993-1999.

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A LAS MEMORIAS Y BALANCES DE LAS EMPRESAS.

Otro ejemplo similar lo brinda el conglomerado extranjero CEI Citicorp Holdings, que entre 1996 y 1997 vendió sus participaciones accionarias en Camuzzi Gas del Sur y Camuzzi Gas Pampeana (a favor, en ambos casos, de las estadounidenses CNG International Corporation y Pacific Enterprises International) y en la Transportadora de Gas del Sur (los adquirentes fueron Maipú Inversora, controlada por el grupo Pérez Companc y la norteamericana Enron Pipeline). Como se aprecia en el Cuadro N° 4, los rendimientos anuales que el CEI Citicorp Holdings obtuvo por su participación en las empresas mencionadas ascendieron a aproximadamente el 21% en el caso de las dos distribuidoras, y a cerca del 85% en el de la transportista.

Por último, a mediados de 1997 y en mayo de 2000, el grupo local Socma/Macri se desprendió de su participación accionaria en las distribuidoras Cuyana y del Centro (los compradores fueron LG&E y la Società Italiana per il gas), como producto de lo cual obtuvo una ganancia patrimonial del orden de los 170 millones de dólares que, sumadas a una masa acumulada de ganancias corrientes de casi 130 millones de dólares, le permitió obtener una tasa media de rendimiento anual de la inversión inicial del 20%.

En definitiva, es indudable que todos los casos analizados conforman, tanto en el plano doméstico como en el internacional, una valorización del capital más que extraordinaria (sobre todo si se considera que se registraron en lapsos de tiempo sumamente breves, y en un contexto de ostensible estabilidad macroeconómica e institucional). En función de ello, resulta posible

determinar más precisamente la naturaleza de los activos que fueron enajenados con la privatización de GdE: se trató, más que de la venta de activos fijos específicos, de la transferencia, a precios subvaluados,⁴⁹ de nichos de ganancias extraordinarias –altamente “razonables”, promovidas y garantizadas legalmente–, a la vez que de un muy alto grado de determinación sobre la estructura de precios y rentabilidades relativas del mercado gasífero en particular, y del sector energético en general (así como, derivado de ello, de un amplio espectro de otras actividades, como, en especial, aquellas industriales energo-intensivas).

A pesar de la creciente incidencia de firmas extranjeras en los segmentos de transporte y distribución de gas natural,⁵⁰ los conglomerados empresarios que participaron activamente del proceso de transferencia de GdE –y de YPF– al sector privado siguen detentando una participación de significación en las distintas fases que conforman la cadena gasífera; situación que refuerza el proceso de reintegración vertical –e, incluso, horizontal– de la misma promovido por las “insuficiencias” y limitaciones del marco regulatorio emergente de la transferencia de GdE al sector privado, así como por las omisiones regulatorias del ENARGAS y de los organismos responsables de la “defensa de la competencia” (Cuadro N° 5).

En efecto, como producto del intenso proceso de centralización del capital que tuvo lugar con posterioridad a la privatización de GdE, se consolidó una estructura de mercado conformada por dos subsistemas económicos –fuertemente integrados en forma vertical y altamente concentrados– que funcionan con un importante grado de autonomía entre sí. En ese marco, la subzona sur es controlada, en lo sustantivo, por YPF/Repsol y el grupo local Pérez Companc, mientras que en la norte el liderazgo es ejercido por el holding español, el conglomerado extranjero Techint y, en menor medida, el grupo nacional Soldati.

⁴⁹ El bajo valor al que se adquirieron los activos de GdE al momento de su privatización se visualiza claramente en el volumen de las ganancias patrimoniales internalizadas por los actores analizados. Al respecto, basta con mencionar los casos del CEI Citicorp Holdings (los montos que recibió a cambio de la venta de su participación en la Transportadora de Gas del Sur fueron 304% superior que su inversión inicial en el consorcio adjudicatario), o del grupo económico local Soldati (en el que lo percibido por la transferencia de su participación en Gas Natural Ban fue casi tres veces más elevado que su desembolso inicial).

⁵⁰ Esta mayor incidencia de empresas de origen foráneo también se constata en el segmento productor. Por ejemplo, a partir de la adquisición de YPF y de las empresas pertenecientes a los grupos Astra y Pluspetrol, el conglomerado español Repsol ha accedido al control de una gran cantidad de yacimientos gasíferos del país.

Cuadro N° 5

Participación de los principales conglomerados empresarios en las diversas fases de la cadena gasífera y en otros segmentos del mercado energético, diciembre 2000

CONGLOMERADO	SEGMENTO				OTROS SEGMENTOS DEL MERCADO ENERGÉTICO ⁽³⁾
	Exploración y/o producción	Transporte ⁽¹⁾	Distribución	Otros ⁽²⁾	
YPF/Repsol	*	*	*	*	*
Soldati	*	*		*	*
Pérez Companc	*	*		*	*
Techint	*	*	*	*	*

⁽¹⁾ En este segmento se incluye tanto el transporte en el mercado interno como el vinculado con los diversos proyectos –concretados o en vías de concreción– de exportación de gas existentes (por ejemplo, YPF/Repsol participa en la propiedad del Gasoducto del Pacífico, y Techint en la Transportadora de Gas del Mercosur).

⁽²⁾ Incluye aquellas actividades en las que el gas natural constituye un insumo productivo clave (industrias química, petroquímica, siderúrgica, refinerías, generación térmica de energía eléctrica, etc.).

⁽³⁾ Incluye, por ejemplo, actividades en los segmentos de generación y/o transporte y/o distribución de energía eléctrica y otras vinculadas al sector petrolero (extracción, refinación, comercialización, etc.).

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A LAS MEMORIAS Y BALANCES DE LAS EMPRESAS Y A LA BASE DE DATOS DEL PROYECTO “PRIVATIZACIÓN Y REGULACIÓN EN LA ECONOMÍA ARGENTINA”.

El subsistema sur está conformado de la siguiente manera. Por el lado de la oferta primaria, por los yacimientos gasíferos existentes en las cuencas austral y neuquina; por el del transporte, por la Transportadora de Gas del Sur y por distintos gasoductos de exportación a Chile; y por el lado de la distribución, por Gas Natural Ban (que también se abastece de gas proveniente de la subzona norte), Metrogas y Camuzzi Gas Pampeana y Camuzzi Gas del Sur. Al respecto, cabe destacar que YPF/Repsol controla más del 50% de las reservas de la cuenca neuquina (en gran medida, como producto de su control sobre el principal yacimiento de gas del país –Loma de la Lata–), al tiempo que participa en la propiedad accionaria de Gas Natural Ban y Metrogas, así como en la del Gasoducto del Pacífico. Pérez Companc, por su parte, es un importante tenedor de reservas en ambas cuencas y es uno de los principales accionistas de la Transportadora de Gas del Sur.

El subsistema norte, por su parte, se estructura en torno de la Transportadora de Gas del Norte (en cuya propiedad participan Techint y Soldati). En relación con la oferta primaria, la misma proviene fundamentalmente de la cuenca noroeste (en la cual YPF/Repsol y Techint controlan más del 95% de las reservas comprobadas). Asimismo, estos dos últimos grupos empresarios participan en la estructura accionaria de dos de las distribuidoras que actúan en la región (Gas Natural Ban y Litoral Gas, respectivamente). En materia de gasoductos de exportación, YPF/Repsol participa en la propiedad del consorcio Gas Atacama y de la Transportadora de Gas del Mercosur, mientras que Techint lo hace en esta última firma y en el gasoducto Norandino (donde también participa Soldati, que, adicionalmente, es uno de los principales accionistas de Gas Andes).⁵¹

De lo anterior se infiere que la estructura de propiedad del capital sectorial emergente del marco regulatorio de la privatización de Gas del Estado, así como las transferencias de empresas

⁵¹ Para un análisis más detenido de estas cuestiones, ver Azpiazu, D. y Schorr, M.; op. cit.; y Kozulj, R.; “Resultados de la reestructuración de la industria de gas en la Argentina”, op. cit.

y/o participaciones accionarias en las distintas firmas prestatarias registradas con posterioridad a la misma, conllevaron, a pesar de la intención declarada en la norma de configurar un mercado caracterizado por una dinámica competitiva, la consolidación del poder de mercado de un núcleo reducido de grandes conglomerados empresarios altamente integrados tanto vertical como horizontalmente. En ese contexto, cabe señalar que actualmente tales actores no sólo son líderes en el sector gasífero, sino que también tienen participación en –y, en muchos casos, controlan– muy diversos eslabones del conjunto de la cadena energética (producción, transporte y distribución de gas natural y/o energía eléctrica y/o petróleo), a la vez que, a partir de las distintas actividades productivas que realizan, se encuentran entre los principales demandantes de gas en el mercado local (sino en calidad de proveedores de distintos bienes y/o servicios para el sector).

En definitiva, las “inconsistencias” emanadas del marco normativo inicial, que posibilitaron, entre otras cosas, una significativa reintegración tanto vertical como horizontal de la cadena gasífera, así como los cambios registrados en la composición accionaria de las firmas prestadoras, aumentaron el grado de concentración económica y centralización del capital del conjunto del mercado. En este sentido, merece destacarse que el proceso de transferencias de capital analizado se llevó a cabo sin que ninguno de los organismos con atribuciones para regular el desempeño del sector (como, por ejemplo, el ENARGAS o la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia) evaluara los impactos de las mismas no sólo sobre la configuración estructural y la dinámica –presente y futura– del mercado de gas natural sino también, incluso, del sector energético en su conjunto, así como de un vasto espectro de mercados industriales.⁵²

Es indudable que el fuerte proceso de reintegración vertical y horizontal de la cadena gasífera que tuvo lugar con posterioridad a la privatización de GdE (promovido tanto por las acciones como por las omisiones estatales en la materia) desvirtuó por completo una de las principales finalidades por las cuales la empresa estatal había sido segmentada en distintas “unidades de negocios”: “distribuir el poder de mercado para prevenir la posibilidad de dominación o de actitudes colusorias entre las partes y adicionalmente resguardar que las negociaciones y las contrataciones se realicen entre partes independientes y con oposición de intereses”.⁵³ A la luz de la información analizada en esta parte del trabajo, es evidente que no sólo no se logró ninguno de tales objetivos sino que, incluso, se incrementó considerablemente el riesgo de que los actores predominantes instrumenten distintos tipos de conductas de carácter abusivo, en detrimento de sus competidores (no sólo en el ámbito del sector energético sino, fundamentalmente, de distintas actividades productivas) y de los usuarios (en especial, los residenciales y las pequeñas y medianas empresas).

7. Síntesis y reflexiones finales

Una primera conclusión que se desprende del conjunto de los desarrollos precedentes es que el mercado de gas natural, que ha tendido a ser presentado, junto con el eléctrico, como uno de los mayores éxitos en materia privatizadora y regulatoria, posee un patrón de desenvolvimiento asimilable en muchos aspectos al que presenta la mayoría de los servicios públicos priva-

⁵² Con respecto a esto último, cabe destacar que la Ley de Defensa de la Competencia sancionada en 1999 (Nº 25.156) es hartamente confusa en cuanto a la regulación de la estructura de mercado en el ámbito de los servicios públicos privatizados. En efecto, mientras que el Artículo Nº 16 dispone que cuando “la concentración económica involucre a empresas o personas cuya actividad económica esté reglada por el Estado nacional a través de un organismo de control regulador, el Tribunal Nacional de Defensa de Competencia, previo al dictado de su resolución, deberá requerir a dicho ente estatal un informe opinión fundada sobre la propuesta de concentración económica en cuanto al impacto sobre la competencia en el mercado respectivo o sobre el cumplimiento del marco regulatorio respectivo”, en el Artículo Nº 59 se deroga “toda atribución de competencia relacionada con el objeto finalidad de esta ley otorgada a otros organismos o entes estatales”.

⁵³ Formica, H.; op. cit.

tizados en la Argentina durante la década de los noventa, tanto en lo referido a los marcos normativos (y a la funcionalidad de las “debilidades” de los mismos en relación con los intereses empresarios), como a su impacto sobre la evolución tarifaria, el rendimiento económico de las distintas firmas, y la dinámica y la conformación estructural de los mercados.

Así, pueden destacarse, entre otros rasgos comunes, los incrementos y las reestructuraciones tarifarias instrumentadas con anterioridad al traspaso de la empresa estatal al sector privado, la existencia de un marco regulatorio que carece de los incentivos necesarios para que las firmas transfieran a los usuarios, bajo la forma de menores niveles tarifarios, las ganancias de productividad o de “eficiencia microeconómicas” obtenidas, la dolarización de las tarifas, la aplicación en forma sistemática de diversos mecanismos de indexación tarifaria (como el ajuste en función de las variaciones registradas en los precios estadounidenses) que contradicen las taxativas prohibiciones que, en materia de ajustes o actualizaciones de precios, establece la Ley de Convertibilidad, y, como consecuencia de todo lo anterior, una evolución tarifaria que tiende a garantizar la apropiación de ganancias extraordinarias por parte de las firmas que actúan en los segmentos de transporte y distribución. Asimismo, a pesar de la segmentación estructural del mercado gasífero que se realizó antes de la privatización con la finalidad de fomentar la introducción de competencia, cabe destacar que, como resultado de la conjunción de diversos factores (estructura de propiedad resultante del proceso desestatizador, numerosas operaciones de compra-venta de empresas y/o de participaciones accionarias, etc.), se verifica un muy elevado grado de concentración y centralización del capital del sector en torno de un núcleo sumamente acotado de grandes conglomerados empresarios (altamente integrados vertical y horizontalmente).

Los principales aspectos que caracterizaron la dinámica tarifaria que tuvo lugar en el transcurso de los años noventa son explicados por, entre otros factores, el fuerte aumento en los precios que se registró antes de la privatización (que recayó casi exclusivamente sobre los consumidores residenciales) y, derivado de ello, la configuración de un “precio base” inicial sumamente elevado; la existencia de diversas cláusulas de ajuste sistemático de las tarifas y de ostensibles “falencias” regulatorias (por caso, la ausencia de un esquema efectivo de incentivos que promueva que las distribuidoras pacten precios más bajos con los productores); y la aplicación *ad hoc* de ciertas disposiciones normativas (como, por ejemplo, las modalidades bajo las que se ha venido instrumentando el sistema *price cap* que terminaron por desvirtuar los supuestos beneficios que presenta este tipo de mecanismo de regulación tarifaria, o la peculiar forma en que se trasladaron a las tarifas finales las variaciones en los costos empresarios asociadas a cambios en materia impositiva –“neutralidad tributaria”–).

Esta evolución de las tarifas (que presenta un sesgo claramente regresivo en términos distributivos, tanto a nivel intersectorial como intrasectorial) le brindó a las empresas prestatarias la posibilidad de internalizar muy elevados márgenes de beneficio. En efecto, y más allá de los distintos rendimientos registrados por las distribuidoras y las transportistas, en el transcurso de la década pasada el conjunto de las firmas analizadas en este trabajo ha obtenido tasas de rentabilidad que han sido holgadamente superiores al registrado, siempre en promedio, por el conjunto de las empresas que integran el núcleo selecto de las más grandes –y, en muchos casos, de las más rentables– de la economía argentina. En relación con esto último, el análisis de la *performance* económica de las empresas gasíferas *vis-à-vis* la de las principales firmas oligopólicas que actúan en el país, sugiere, contrariamente a lo esperado, una correspondencia inversa con el riesgo empresario subyacente a las distintas actividades: a menor o nulo riesgo (como es el caso de las distribuidoras y transportistas de gas natural), mayor tasa de ganancia.

Ahora bien, al margen de promover y garantizar legalmente la apropiación de ingentes beneficios por parte de las empresas que prestan los servicios de transporte y distribución de gas natural, el marco regulatorio sectorial ha promovido y consolidado –por acción u omisión– una estructura de mercado fuertemente oligopolizada; situación que se refleja en cada uno de los eslabones que conforman la cadena gasífera, así como en los dos subsistemas existentes en el país. A este respecto, el análisis de las “inconsistencias” emanadas del marco regulatorio emergente de la privatización de GdE (las que indujeron, entre otras cosas, un considerable proceso

de reintegración tanto vertical como horizontal del mercado), así como del proceso de centralización del capital registrado con posterioridad a la misma (que consolidó la tendencia mencionada a la reintegración), lleva a plantear ciertos –importantes– interrogantes en cuanto a que el mercado asuma, como se pretende, una dinámica efectivamente competitiva.

Sin duda, ha sido en función de tales “concesiones” y/o “errores de diseño” que se ha permitido –sino inducido– que un núcleo acotado de grandes agentes económicos se posicionara –y, en algunos casos, pasara a controlar– los distintos eslabones de la cadena gasífera. De esta manera, y considerando que tales actores también participan en diversos segmentos de los mercados de energía eléctrica y petróleo, sumado al hecho que son grandes usuarios del fluido a partir de las distintas actividades manufactureras que desarrollan, puede concluirse que, sobre la base de la segmentación estructural del mercado realizada con motivo del proceso privatizador, ha operado un significativo incremento en la concentración económica y la centralización del capital no sólo en el mercado de gas natural sino, fundamentalmente, en el conjunto del sector energético local. En este sentido, dado el carácter altamente concentrado que presenta en la actualidad dicho sector, de no mediar una regulación activa por parte del Estado, se eleva sustancialmente la probabilidad de que los actores predominantes hagan abuso de las posiciones dominantes de mercado que detentan en detrimento de sus competidores –reales y potenciales– y, fundamentalmente, de los usuarios, con los consiguientes efectos negativos que tal situación conllevaría en relación con, por ejemplo, la distribución del ingreso y la competitividad del sector manufacturero y del conjunto de la economía local. De lo anterior se desprende que un importante replanteo del esquema regulatorio vigente se presenta como indispensable.

En efecto, en la actualidad cada uno de los sectores energéticos mencionados (con la excepción del petrolero que, a pesar de su elevada concentración, se encuentra desregulado –o, más específicamente, “regulado” por YPF/Repsol–), posee un organismo regulador independiente, cuyo ámbito de control se circunscribe exclusivamente a su sector de actividad. En este contexto, la creación de un ente de contralor que englobe al conjunto de las actividades que conforman el sector energético, y que regule el desempeño empresario (tanto en lo que respecta a la política de fijación de precios, como a la estructura de mercado y de propiedad de las firmas), constituye un elemento imprescindible, más aún si se quiere garantizar un funcionamiento relativamente competitivo del conjunto del sector.

En ese plano, y considerando el elevado grado de concentración que existe en los distintos eslabones de la cadena energética, así como la fuerte integración vertical y/u horizontal de los actores líderes, cobra particular interés que este “ente regulador de la energía” se articule institucionalmente tanto con los organismos de defensa de la competencia que existen en el país como con la Secretaría de Energía, de forma tal de reforzar el control sobre el comportamiento de las empresas del sector y, por esa vía, reducir al máximo posible la posibilidad de que las mismas instrumenten distintos tipos de conductas abusivas.

En definitiva, y al igual que en resto de las áreas/sectores privatizados, sea por acción (principales características del marco normativo emergente de la privatización de GdE, regulación tarifaria, etc.) o por omisión (renuncia estatal a evaluar los impactos de las transferencias de capital sobre la configuración estructural y la dinámica del mercado), el modelo argentino de privatización y regulación del transporte y distribución de gas natural –tanto en lo que respecta a las tarifas como a la estructura de propiedad del capital de las firmas– ha tendido a favorecer sistemáticamente a las fracciones más concentradas del poder económico.

En función de las consideraciones precedentes, y a modo de cierre, cabe incorporar unos breves comentarios sobre la política que ha venido implementando la Administración De la Rúa en relación con el sector gasífero. Al respecto, cabe recordar que la vigencia plena de la Ley de Convertibilidad y el objetivo de bajar las tarifas de los servicios privatizados ocuparon un papel privilegiado en la plataforma electoral de la Alianza. Asimismo, uno de los pilares fundacionales de dicha coalición política ha sido la crítica sistemática a la escasa –o nula, en muchos casos– transparencia de las acciones de gobierno de la Administración Menem, muy particularmente de aquellas vinculadas con las recurrentes renegociaciones con las empresas privatizadas.

Sin embargo, la sanción, a mediados de 2000, del Decreto N° 669, por el cual se aprueba el ajuste de las tarifas del gas natural (de acuerdo con la evolución de los precios mayoristas de los Estados Unidos), y se difiere parcialmente su percepción efectiva por parte de las empresas hasta mediados del año 2002, se contraponen a todo lo anunciado durante la campaña preelectoral (más aún cuando los criterios básicos que sustentaron tal renegociación contractual tendieron a verse replicados en las que se han venido realizando en otras áreas privatizadas —las redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires, el caso Aguas Argentinas, etc.—).⁵⁴

En primer lugar, por cuanto se aceptan y convalidan los privilegios de que gozan la mayor parte de las empresas prestatarias de los servicios privatizados (dolarización de las tarifas y cláusulas de indexación por índices de precios completamente ajenos a los domésticos). Ello deviene, naturalmente, en la aprobación de incrementos tarifarios que contravienen lo normado en la Ley de Convertibilidad y, como tal, suponen una apropiación ilegal de recursos extraordinarios por parte de las transportistas y distribuidoras de gas natural.⁵⁵ En segundo lugar, retomando las peores prácticas de la gestión gubernamental anterior, ese acuerdo con las firmas gasíferas (así como los que se han venido sucediendo a partir del mismo) surge 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 y/o de quienes deberían defender los derechos de los usuarios y los consumidores que deberán hacer frente a tales ajustes tarifarios. En tercer lugar, estos últimos han pasado a contraer —sin consentimiento alguno de su parte— una deuda (en dólares, por el ajuste tarifario diferido) con las empresas proveedoras del gas natural que, naturalmente, devengará intereses⁵⁶ que deberán ser solventados por los cada vez más castigados usuarios (sobre todo, los residenciales de menores ingresos).

En suma, las recurrentes violaciones de la legislación vigente,⁵⁷ en beneficio, en este caso, de las empresas distribuidoras y transportistas de gas natural, no parecen ser privativas de la Administración Menem. Por el contrario, la situación de desquicio normativo y regulatorio, así como la asimétrica distribución de costos y beneficios, privados y sociales, tiende a persistir bajo un gobierno que, no sólo se comprometió a transparentar todas sus acciones, sino también a mantener la vigencia de la Ley de Convertibilidad, a preservar la denominada “seguridad jurídi-

⁵⁴ En agosto de 2000, la Jueza Federal Dra. Clara do Pico, a instancias de una presentación realizada por el Defensor del Pueblo de la Nación, interpuso una medida cautelar de “no innovar”, de resultados de la cual se suspendió en forma momentánea la aplicación de dicho decreto. Posteriormente, en octubre de 2001, un fallo de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, ratificó el dictamen de la jueza do Pico, al dictaminar que las cláusulas de indexación de las tarifas de gas asociadas a la evolución de los precios estadounidenses son violatorias de las disposiciones de la Ley de Convertibilidad.

⁵⁵ Al respecto, resulta, incluso, sorprendente el texto del Acta Acuerdo firmado con las empresas del sector. En el mismo se señala que “las Partes reconocen que la aplicación del indicador PPI 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” (*sic*). En otros términos, para las firmas prestatarias y el gobierno nacional, los ajustes periódicos de precios no constituyen un mecanismo de indexación.

⁵⁶ En su fallo, la Jueza do Pico señala que ello “desbordaría el marco legal y contractual, y sería conveniente posibilitar la intervención de los usuarios. Sobre todo, antes de verse involucrados en una situación crediticia o de financiación del ajuste sin su previo consentimiento y a un interés no consensuado”.

⁵⁷ En los considerandos del fallo de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal se señala que como producto de “la dolarización de las tarifas y el seguro de cambio que ello implica como etapa preliminar a una indexación en función de la evolución de precios extraños a la economía doméstica y la eventual huida de expresas disposiciones de la ley de convertibilidad (que, por cierto, no alcanza a las restantes variables de la economía nacional y particularmente a los salarios), [la Cámara] aconseja la suspensión precautoria de los efectos del decreto impugnado [el N° 669/2000] hasta tanto se pronuncie sentencia sobre el fondo de la cuestión propuesta”.

ca” y a cumplimentar a rajatabla la normativa vigente.⁵⁸ En consecuencia, esta renegociación contractual con las empresas del sector gasífero se inscribe en la misma lógica que la vigente durante la gestión menemista, por cuanto no ha buscado favorecer a los usuarios y consumidores (a partir de, por ejemplo, menores tarifas), sino que ha apuntado, siempre con el pretexto de respetar los contratos originales y la “seguridad jurídica” –de las firmas prestatarias, al margen de toda consideración respecto de la de los usuarios y consumidores–, a preservar el contexto normativo de privilegio que le permitió a dichas compañías obtener durante todo el decenio pasado muy elevadas –y, por cierto, para nada “razonables” ni “justas”– masas y tasas de ganancia (de las más altas a nivel nacional).⁵⁹

⁵⁸ El aumento mencionado también fue justificado alegando que se trata de una “situación contractual heredada” (ver, al respecto, las declaraciones del actual Ministro de Infraestructura y Vivienda, Carlos Bastos, en el diario Clarín del 5/4/2001). Se trata, ciertamente, de una argumentación “paradójica”, más aún cuando proviene del que fuera Secretario de Energía al momento de privatizarse GdE.

⁵⁹ A partir de los dos fallos que frenaron, por su ilegalidad, el incremento tarifario en función de la inflación mayorista estadounidense, cabe preguntarse si ello no debería hacerse extensivo a todos los ajustes realizados por las prestatarias privadas de los servicios de transporte y distribución de gas desde que iniciaron su operatoria. En ese sentido, el haber trasladado a las tarifas finales las variaciones en los precios al productor de los Estados Unidos le permitió a estas empresas apropiarse, entre 1993 y 2000, de una masa de recursos extraordinarios del orden de los 1.400 millones de dólares. En ese marco, y atento a la ilegalidad de tal apropiación, surge la pregunta de si dicha suma de dinero no tendría que ser devuelta a los usuarios (en especial, a los residenciales de menor poder adquisitivo) bajo la forma de, por ejemplo, menores tarifas.

Bibliografía

- Abdala, M. y Spiller, P.; *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, Buenos Aires, Temas, 1999.
- Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M.; “El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia”, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001.
- Azpiazu, D.; “Inequidades normativas, rentas de privilegio y asignaturas pendientes”, en *Enoikos*, Año VIII, Nº 17, diciembre 2000.
- Azpiazu, D.; “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, en *Realidad Económica*, Nº 164, mayo-junio 1999.
- Azpiazu, D.; “El tratamiento de la neutralidad tributaria en las privatizaciones”, Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO/SECYT/CONICET, agosto 1998.
- Azpiazu, D.; “El programa de privatizaciones. Desequilibrios macroeconómicos y concentración del poder económico”, en Valle, H., Minsburg, N. (comps.); *Argentina hoy: crisis del modelo*, Letra Buena, 1995.
- Azpiazu, D.; “La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la economía. La creciente polarización del poder económico”, en Azpiazu, D. y Nochteff, H.; *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política*, FLACSO/ Tesis Norma, 1994.
- Azpiazu, D. y Schorr, M.; “Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital”, Documento de Trabajo Nº 1 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, (BID 1201/OC-AR PICT 99-02-07523), FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires, diciembre 2001.
- Basualdo, E. M.; “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.
- Bogo, J.; “Denuncia contra YPF S.A. por abuso de su posición dominante en el mercado de gas natural”, junio 1999, *mimeo*.
- Bour, E.; “El programa argentino de desregulación y privatización”, en de la Balze, F. (comp.); *Reforma y convergencia. Ensayos sobre la transformación de la economía*, CARI/ADEBA, 1993.
- CIER/CAF/IDEE-FB; “Análisis del rol y los precios del gas natural”, junio 1998.
- Delfino, J. y Cassarín, A.; “Privatizaciones, bienestar económico y eficiencia en la producción. El caso de la industria argentina del gas”, trabajo presentado en la XXXV Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política, Córdoba, 2000.
- Dorfman, A.; “Acerca de la política energética”, en *Realidad Económica*, Nº 167, octubre-noviembre 1999
- FIEL; “La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente”, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1999.
- Formica, H.; “Competencia y monopolio en el mercado del gas natural”, en *Enoikos*, Nº 17, 2000.
- García, R. y Givogri, P.; “El sector del gas en el contexto del nuevo ordenamiento estructural de la economía argentina”, en CEPAL/ILPES: *Diseño estratégico e infraestructura básica*, 1998.
- Kozulj, R.; “Resultados de la reestructuración de la industria de gas en la Argentina”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Nº 14, noviembre 2000.
- Kozulj, R.; “El nuevo marco regulatorio y la privatización de Gas del Estado: ¿acceso abierto o acceso cerrado?”, IDEE-FB, 1993.
- Kozulj, R. y Bravo, V.; “La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos”, IDEE-FB/Centro Editor de América Latina, 1993.
- Kozulj, R. y Pistonesi, H.; “Política de precios de la energía en Argentina, 1970-1989: precios del gas natural y derivados”, IDEE-FB, noviembre 1989.
- Novara, J.; “Precios internos y de exportación de gas natural y gas licuado de petróleo. ¿Diferenciación o discriminación de precios en el mercado interno?”, en *Estudios*, Año XX, Nº 83, octubre-diciembre 1997.
- Phillips, C.; “The regulation of Public Utilities”, Public Utilities Reports, 1993.

- Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”; “Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica”, Documento de Trabajo N° 7, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO/SECYT/CONICET, abril 1999.
- Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”; “Privatizaciones en la Argentina. Marcos regulatorios tarifarios y evolución de los precios relativos durante la convertibilidad”, Documento de Trabajo N° 4, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO/SECYT/CONICET, mayo 1998.
- Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”; “Privatización y precios relativos. Una primera aproximación metodológica y de análisis”, Documento de Trabajo N° 1, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO/SECYT/CONICET, noviembre 1996.
- Schorr, M.; “Las renegociaciones contractuales del gobierno de la Alianza con las empresas privatizadas: polarización del poder económico y agudización de la crisis de las PyME”, en *Realidad Económica*, N° 178, febrero-marzo 2001.
- Vickers, J. y Yarrow, G.; “Un análisis económico de las privatizaciones”, Fondo de Cultura Económica, 1991.

Privatizaciones y regulación pública en la Argentina

Captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios*

DANIEL AZPIAZU**

1. Introducción

La crisis hiperinflacionaria de fines de los años ochenta, la asunción anticipada de la Administración Menem, y las nuevas políticas públicas de los noventa han devenido, en su perspectiva histórica, en un nuevo punto de quiebre en el sendero evolutivo de largo plazo de la Argentina signado, en este caso, por profundas –y regresivas– transformaciones estructurales, en el plano económico, social e institucional.

El *shock* neoliberal que ha sustentado, en última instancia, tales mutaciones estructurales retomó y profundizó muchos de los lineamientos estratégicos de la política económica de la última dictadura militar (apertura y desregulación asimétricas de la economía, privatización, liberalización financiera, ajuste y precarización del mercado laboral), avanzando sustancialmente en la intensidad, las formas de articulación y la funcionalidad de las políticas públicas respecto, por un lado, del programa de estabilización implementado a principios de 1991 y, por otro, y fundamentalmente, de los objetivos refundacionales perseguidos: la consolidación de un nuevo sendero de acumulación y reproducción del capital sobre distintas bases económico-sociales.

Ello se ha visto potenciado ante la irreversibilidad de parte importante de los cambios derivados o inducidos por las nuevas políticas públicas. Así, por ejemplo, el mayor nivel de exposición a la competencia externa, la reestructuración y subrogación del Estado, la valorización financiera del capital como eje ordenador de la economía, las elevadas –ya de carácter estructural– tasas de desempleo y subempleo, los desconocidos niveles de pobreza e indigencia y, como síntesis funcional de todo ello, la creciente concentración del poder económico en un núcleo acotado de grandes agentes son, sin duda, algunos de los fenómenos sobre los que –parece– continuarán estructurándose los escenarios futuros de la economía argentina.

La resolución de muchas de las “asignaturas pendientes” de la dictadura, bajo gobiernos democráticos (si bien, claro está, con la recurrencia sistemática a decretos de “necesidad y urgencia” y/o con la complacencia no desinteresada) se tradujo en una creciente fragmentación económica y social, y en el fortalecimiento de un conjunto de conglomerados nacionales y extranjeros, núcleo básico de un poder económico cada vez más concentrador y excluyente. La consolidación del mismo (donde pueden reconocerse nuevos y viejos actores, tanto de capital nacional como extranjero) y del modelo socio-económico excluyente y regresivo que fueran objetivos centrales de la dictadura militar emergen, así, como las bases sustantivas del proceso de transformaciones radicales al que asisten la economía y la sociedad argentinas desde los inicios de los años noventa.

En ese marco, el programa de privatizaciones desarrollado en el país constituye, atento al impacto económico-social de sus realizaciones, uno de los ejes centrales de esas políticas públicas y de la estrategia refundacional que las sustentan. Basta considerar, al respecto, algunas de sus principales resultantes estructurales: la consolidación y preservación de mercados

* El presente trabajo fue realizado en el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina, en el marco del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, que cuenta con el patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Se trata de una versión corregida y actualizada de una ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre de 2001.

** Investigador Principal del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina, y Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET.

mono u oligopólicos con, incluso, garantías de internalización de rentas extraordinarias; la transferencia de activos –subvaluados– y, fundamentalmente, de un poder regulatorio decisivo en términos de la configuración de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía; la profundización del proceso de concentración y centralización del capital y la consiguiente reconfiguración del poder económico local.

La trama normativa y regulatoria en que se inserta la operatoria de las empresas prestadoras de los servicios públicos privatizados explica, en gran medida, esa recomposición del perfil del poder económico local.¹ Se trata, en su casi totalidad, de acciones –y omisiones– que han terminado por construir –y consolidar– un escenario privilegiado por las políticas públicas, acotado a un escaso –pero muy diversificado– número de agentes económicos. En esa dirección, la debilidad y precariedad regulatoria que caracteriza a la experiencia privatizadora en la Argentina (inexistencia o formulación –tardía, limitada y, cuando no, precaria– de marcos regulatorios, constitución de débiles agencias reguladoras –en la casi totalidad de los casos, con posterioridad a la transferencia de los activos y, en no pocos casos, con claros signos de captura por parte de la/s empresa/s reguladas y/o del Poder Ejecutivo Nacional–, recurrentes renegociaciones contractuales, desatención –derivada de la despreocupación– oficial por la defensa de la competencia y el consumidor, sistemática subordinación de los intereses sociales frente a los de los consorcios que resultaron adjudicatarios de las empresas privatizadas, etc.), los llamados “defectos” o “problemas de diseño” normativos y regulatorios que se manifiestan en el campo de los servicios privatizados, han resultado plenamente *funcionales* a los intereses de los grandes conglomerados locales y extranjeros que, a partir de su activa presencia en los distintos procesos de privatización, han pasado a constituirse en el núcleo hegemónico del poder económico en el país y, por tanto, en referente obligado en la propia formulación de las políticas públicas.

2. La celeridad privatizadora

Atento a sus impactos políticos, institucionales, económicos y sociales, el vasto y acelerado programa de privatización desarrollado en la Argentina emerge como una de las realizaciones más trascendentes –y “exitosas”, en términos de los objetivos perseguidos– de la Administración Menem.² En efecto, la priorización de determinadas metas políticas y económicas de largo plazo (estructurada a partir de la convergencia entre los intereses de los acreedores externos y los del capital concentrado interno,³ con el beneplácito y la complacencia de los organismos multilaterales de crédito) conllevó, entre otras, la consolidación de actividades beneficiadas con rentas extraordinarias o de privilegio bajo condiciones de nulo riesgo empresario, la “precariedad” y/o “debilidad” –cuando no, desnaturalización– regulatoria, la conformación de reservas legales de mercados mono u oligopólicos sumada a una escasa preocupación oficial por la defensa de la competencia, la subordinación sistemática de los derechos de usuarios y consumidores frente al mantenimiento –o acrecentamiento– de tales beneficios extraordinarios. En ese marco, los efectos de las privatizaciones sobre, por ejemplo, la competitividad de la economía y la equidad distributiva no han sido variables tenidas en cuenta en el desarrollo del acelerado programa implementado a partir de la sanción, en agosto de 1989, de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado.

¹ Basualdo, E. M.; “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.

² Al margen de las economías del ex bloque soviético, no existe experiencia internacional alguna en que se haya privatizado tanto patrimonio y tanto *poder económico* con tal celeridad.

³ De forma de revertir los conflictos entre ambos tipos de agentes económicos que, incluso, habían hecho eclosión en agosto de 1988, cuando la Argentina anunció la cesación de pagos de los servicios de la deuda externa.

Ello no resulta casual ni sorprendente frente a las urgencias que debía afrontar el gobierno justicialista que, con una historia partidaria conflictiva frente a determinados segmentos del poder económico, asumiera en plena crisis hiperinflacionaria. En efecto, las propias modalidades que adoptó el programa de privatizaciones se inscriben, como parte constitutiva esencial, en la necesidad *político-institucional* de obtener la confianza plena de la “comunidad de negocios”,⁴ nacional (los grandes grupos económicos locales) e internacional (la banca acreedora, los organismos multilaterales de crédito, y los conglomerados de capital extranjero y las empresas transnacionales que actúan a nivel doméstico). La Administración Menem comprendió muy bien que para lograr un cambio radical en la imagen del gobierno, y para dirimir el agudo enfrentamiento de intereses existente en el seno del *establishment*, nada mejor que transferir –en el más breve plazo posible– a esa “comunidad de negocios” parte sustantiva del Estado o, más precisamente, su porción más rica –por sus potencialidades– como eran las empresas públicas. De allí lo acotado de los plazos que se autoimpuso el gobierno en su afán por obtener el apoyo pleno de los sectores más concentrados del capital y de la banca acreedora, con la consiguiente recomposición de los conflictos preexistentes y la reconfiguración de nuevas alianzas entre las fracciones más poderosas del bloque hegemónico.⁵

Ese cambio de actitud hacia un gobierno de origen justicialista, sustentado en la confluencia de los intereses de los acreedores externos (vía la capitalización de títulos de la deuda pública –cuyo valor real de mercado resultaba ya casi insignificante– en la compra de activos públicos, subvaluados y muy rentables), los conglomerados de capital local y los de origen extranjero (que contaron con condiciones de acceso preferenciales a este nuevo escenario privilegiado por las políticas públicas), sólo se podía obtener con un programa de privatizaciones con las características del que se desarrolló en el país. En otras palabras, con procesos que denotan múltiples deficiencias en muy diversos planos (subvaluación de activos, despreocupación por el saneamiento económico-financiero previo de las empresas así como por difundir la propiedad de las mismas a través del mercado de capitales, imprecisiones, limitaciones e insuficiencias normativas y regulatorias de muy diversa índole, subordinación estatal frente al poder de *lobbying* empresarial, desatención por la defensa de la competencia y despreocupación frente a las posibilidades ciertas de introducir competencia en determinados mercados, distorsiones crecientes en la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía, etc.), pero muy fructífero en lo *político-institucional* y *estructural*, en cuanto a la consecución efectiva de los objetivos perseguidos. El mismo contribuyó de manera decisiva a afianzar esa procurada confianza de la “comunidad de negocios” favoreciendo, en especial, en la primera mitad de la década, el ingreso de capitales externos –asociado, en buena parte, a la repatriación de transferencias previas al exterior–, el crecimiento del consumo doméstico, la renegociación de la deuda externa y, funda-

⁴ Al decir de Gerchunoff, “la sed de reputación frente a la comunidad de negocios,... impulsaban y aceleraban su acción privatizadora”. Ver Gerchunoff, P. (edit.); “Las Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa”, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1992. En realidad, tal actitud gubernamental –y, consiguientemente, del poder económico local– desempeñó –y continúa haciéndolo– un papel protagónico en procura de los necesarios apoyos político-institucionales-corporativos que viabilizan (cuando no sustentan) las políticas públicas. Ello parece trascender la “acción privatizadora” de la Administración Menem para involucrar, cuando menos, la posterior relación del gobierno de la Alianza con las empresas prestadoras de los servicios privatizados y, como tal, con parte sustantiva del actual poder económico en la Argentina.

⁵ Atento al mencionado objetivo de enviar señales claras al *establishment* en relación con la orientación que adoptaría la política económica, no resulta casual que las primeras privatizaciones que encaró la Administración Menem hayan sido las de Aerolíneas Argentinas y ENTel. En efecto, se trata de las dos principales empresas públicas que el radicalismo había intentado transferir al sector privado en los últimos años de su gestión (proyecto que, cabe destacar, no pudo concretarse por la fuerte oposición que encontró en el –en ese momento opositor– bloque de diputados peronistas). Al respecto, véase Azpiazu, D.; “Las privatizaciones en la Argentina y la concentración del poder económico”, trabajo presentado en el Seminario “Economía, Tecnología y Gestión”, CEINDEPRO/Facultad de Ingeniería (UBA), Buenos Aires, julio-agosto 1998.

mentalmente, la consolidación de nuevas bases y condiciones refundacionales del desenvolvimiento económico y social del país. En otros términos, la legitimación unilateral de la acción de gobierno frente a, en este caso, el bloque dominante de la “comunidad de negocios”.

En consecuencia, la celeridad privatizadora⁶ devino en, por un lado, un éxito rotundo en términos de la reconfiguración de la estructura del poder económico y, por otro, como era dable esperar, una multiplicidad de improvisaciones y de debilidades normativas (sólo en el ámbito de la energía eléctrica y el gas natural se recurrió a la sanción de sendas leyes, mientras que las restantes privatizaciones se efectivizaron a partir de decretos del Poder Ejecutivo) y regulatorias (en especial, en materia tarifaria, de promoción y defensa de la competencia, de protección de los derechos de usuarios y consumidores, de universalidad de los servicios, de diseño del propio sistema, etc.). Tales debilidades se han ido tornando claramente funcionales desde la perspectiva de la “comunidad de negocios”, en tanto terminaron por resultar, también, plenamente articuladas a los mismos intereses que se procuraba conquistar con el programa privatizador. Las mismas han tendido a transformarse en condicionantes y determinantes institucionales de largo plazo que, en última instancia, han permitido potenciar el poder económico del *establishment*, y su consiguiente capacidad de internalizar porciones crecientes del excedente generado en el ámbito nacional. Al respecto, a título ilustrativo, basta resaltar que, como se puede apreciar en el Cuadro N° 1, entre 1993 y 1999, la tasa media de beneficios sobre ventas de las empresas privatizadas que forman parte de las 200 firmas más grandes del país se elevó a 10,8%, dos veces y media por encima de la registrada, de conjunto, por esas 200 empresas (4,3%), y más de siete veces superior a la obtenida por el subgrupo de firmas líderes que no están vinculadas con los distintos procesos de privatización (1,5%).

Las recurrentes y opacas renegociaciones contractuales con un único denominador común: la preservación o el acrecentamiento de las rentas de privilegio de las firmas privatizadas; la sistemática y unilateral recurrencia a la figura de la “seguridad jurídica” de las empresas prestadoras de los servicios públicos subordinando por completo la de los usuarios y consumidores; las facilidades de captura de los entes reguladores, y/o de instancias del poder político que los subordinan y desplazan, por parte de las empresas reguladas; el despliegue de comportamientos oportunistas tendientes al aprovechamiento pleno de esas debilidades normativas, regulatorias e institucionales son, entre otras, claras manifestaciones de esa funcionalidad o “captura institucional” que, incluso, como lo demuestra la experiencia reciente, trasciende a la Administración Menem e involucra, también, al gobierno de la Alianza.

Asimismo, en ese marco se inscriben las diversas formas bajo las que, incluso, se han ido alterando y/o vulnerando —a través de decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo Nacional—, los alcances efectivos de distintas leyes nacionales (en particular, aunque no exclusivamente, la Ley de Convertibilidad), no sólo en términos del “espíritu del legislador” sino, también, respecto a la propia letra de las mismas.

Si bien las urgencias político-institucionales (sumadas a las fiscales de corto plazo) emergen como uno de los rasgos distintivos del programa de privatizaciones que, a la vez, por su propia

⁶Al respecto, cabe destacar que en tan solo cuatro años se privatizaron: una porción mayoritaria de la petrolera estatal (la firma más grande del país en términos de facturación y una de las líderes en materia de exportaciones); los ferrocarriles de carga y de pasajeros; la empresa gasífera estatal; las compañías estatales de generación, transporte y distribución de energía eléctrica; la Empresa Nacional de Telecomunicaciones; Aerolíneas Argentinas; los astilleros y las plantas siderúrgicas y petroquímicas de propiedad estatal; la administración de los sistemas portuarios; canales de radio y TV; etc.. Un tratamiento detenido de las principales características que presentó el proceso privatizador encarado en el país puede consultarse, entre otros, en Abeles, M.; “El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿reforma estructural o consolidación hegemónica?”, en Revista Epoca, Año I, N° 1, diciembre 1999; Azpiazu, D.; “El programa de privatizaciones. Desequilibrios macroeconómicos y concentración del poder económico”, en Minsburg, N. y Valle, H. (comps.); “Argentina hoy: crisis del modelo”, Ediciones Letra Buena, 1995; y Basualdo, E. M.; “El impacto económico y social de las privatizaciones”, en Revista Realidad Económica, N° 123, abril 1994.

naturaleza, permean, moldean y/o definen muchas de las restantes características dinámicas del proceso desestatizador, no es menos cierto que las privatizaciones argentinas revelan una serie de peculiaridades que en poco las asemejan a otras experiencias internacionales en la materia.

Cuadro N° 1

Elite empresaria local. Evolución de las ventas, las utilidades y la tasa de rentabilidad sobre ventas según el vínculo de las firmas con el proceso de privatizaciones, 1993-1999

(en millones de pesos y porcentajes)

	Privatizadas	Vinculadas a las privatizaciones*	No vinculadas a las privatizaciones	Total
1993				
Ventas	13.629,4	8.049,5	40.327,7	62.006,5
Utilidades	1.502,1	273,0	1.034,1	2.809,2
Rentabilidad sobre ventas (%)	11,0	3,4	2,6	4,5
1994				
Ventas	15.746,4	10.796,7	47.028,6	73.571,7
Utilidades	1.647,6	567,7	1.919,6	4.134,9
Rentabilidad sobre ventas (%)	10,5	5,3	4,1	5,6
1995				
Ventas	17.543,5	12.499,6	49.663,1	79.706,2
Utilidades	2.253,6	1.223,5	1.161,0	4.638,1
Rentabilidad sobre ventas (%)	12,8	9,8	2,3	5,8
1996				
Ventas	19.430,7	13.979,3	51.769,8	85.179,8
Utilidades	2.181,7	890,6	564,2	3.636,4
Rentabilidad sobre ventas (%)	11,2	6,4	1,1	4,3
1997				
Ventas	19.778,2	16.675,7	58.411,9	94.865,8
Utilidades	2.415,9	1.528,4	484,2	4.428,5
Rentabilidad sobre ventas (%)	12,2	9,2	0,8	4,7
1998				
Ventas	20.749,1	18.396,8	64.631,6	103.777,5
Utilidades	2.166,8	1.139,3	591,1	3.897,3
Rentabilidad sobre ventas (%)	10,4	6,2	0,9	3,8
1999				
Ventas	22.650,0	17.781,0	61.127,6	101.558,5
Utilidades	1.771,3	782,1	-164,9	2.388,4
Rentabilidad sobre ventas (%)	7,8	4,4	-0,3	2,4
Totales 1993-1999				
Ventas	129.527,3	98.178,6	372.960,3	600.666,0
Utilidades	13.939,0	6.404,6	5.589,3	25.932,8
Rentabilidad sobre ventas (%)	10,8	6,5	1,5	4,3

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

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A LAS MEMORIAS Y BALANCES DE LAS EMPRESAS.

3. La concentración de la propiedad

En ese marco, uno de los elementos sustantivos –y distintivos– del programa privatizador desarrollado en la Argentina es el que se relaciona con su muy activo papel como propulsor del proceso de concentración y centralización del capital. Tanto por las modalidades que adoptó la privatización de la mayor parte de las empresas públicas, como por las debilidades y omisiones en materia de defensa de la competencia –no sólo en el plano normativo sino, también, en la propia acción reguladora–, el programa desestatizador emerge como un hito fundamental en la dinámica y en los alcances de la concentración del capital en el país.

En consonancia con esa premura –política, institucional, fiscal– privatizadora, y contraponiéndose a las recomendaciones y a las mejores prácticas internacionales en la materia, la despreocupación por difundir y fragmentar la propiedad de las empresas privatizadas (por ejemplo, a través del mercado de capitales o, incluso, de la entrega gratuita de acciones u ofertas preferenciales para los usuarios de los distintos servicios)⁷ constituye uno de los componentes esenciales del programa de privatizaciones. Así, en la casi totalidad de los procesos, el propio llamado a licitación favoreció la presencia de pocos oferentes; lo que se reforzó, en la generalidad de los casos, por la coordinación y el *lobbying* empresario en torno a sus respectivas ofertas.⁸ Es más, no sólo no se establecieron restricciones temporales a la posible reventa de participaciones accionarias que pudieran conllevar una creciente concentración de la propiedad, sino que se fijaron patrimonios mínimos –muy elevados– como requisito para poder participar de las licitaciones y concursos o, en su defecto, tales montos patrimoniales fueron una de las variables principales a considerar al momento de la precalificación y/o la adjudicación. En otras palabras, la capacidad patrimonial de los potenciales interesados se constituyó en una de las principales barreras de ingreso al “mercado” privilegiado de las privatizaciones. A favor de ello, algunas de las grandes firmas integrantes de los consorcios adjudicatarios han transferido, posteriormente, sus respectivas tenencias accionarias, obteniendo ingentes beneficios financieros en un muy corto plazo.⁹

⁷ El ejemplo que brinda la experiencia británica es claramente ilustrativo. En las privatizaciones realizadas en la década de los ochenta durante el gobierno de M. Thatcher, la fragmentación de la propiedad de las empresas privatizadas aparece como un elemento constitutivo esencial de la estrategia política de legitimación de las transformaciones encaradas por el Partido Conservador. En efecto, “en las privatizaciones... de British Telecom y British Gas se intentó deliberadamente democratizar la propiedad.... Por ejemplo, en el caso de la emisión de acciones de British Gas, el 16,6 % de las familias que tienen una conexión de gas (a propósito, la vasta mayoría) también tiene una participación accionaria en British Gas. Con su emisión lanzada en noviembre de 1984 British Telecom atrajo dos millones de inversionistas, de los cuales alrededor de la mitad nunca había comprado acciones antes.... Según una encuesta realizada por encargo de la Bolsa de Valores y el Tesoro, el número de accionistas del Reino Unido ha aumentado de tres millones en 1979 a 8,5 millones, que representan casi el 20% de la población adulta” (Walters, A.; “La Privatización en el Reino Unido”, en AA.VV.; “Privatización. Experiencias mundiales”, Ediciones Cronista Comercial, 1988).

⁸ A punto tal que, en general, en la mayor parte de los procesos de privatización, la inexistencia de futura competencia “en el mercado” se trasladó, también, a la competencia “por el mercado”.

⁹ A simple título ilustrativo, cabe mencionar que algunas de tales transferencias conllevaron la obtención de rendimientos sobre los montos invertidos originalmente superiores al 80% anual, en el caso de las telecomunicaciones, y de casi el 85% anual, en el sector gasífero. Ver, respectivamente, Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M.; “El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia”, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001; y Azpiazu, D. y Schorr, M.; “Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital”, Documento de Trabajo N° 1 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, (BID 1201/OC-AR PICT 99-02-07523), FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires, diciembre 2001. Para una interpretación analítica del fenómeno de la venta de tenencias

Esa desatención oficial por distribuir o atomizar la propiedad de las empresas privatizadas trajo aparejada, en realidad, una clara inducción a la centralización y concentración del capital y, con ello, a la consolidación de un creciente poder de negociación 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. Ello se conjugó, a la vez, con la supervivencia y el reforzamiento de monopolios –u oligopolios– legales, bajo condiciones que no sólo aseguran nulos riesgos empresarios sino, fundamentalmente, tasas de retorno muy elevadas, así como con la transferencia –a un núcleo sumamente acotado de grandes agentes económicos– de un poder decisivo en lo que respecta a la determinación de la estructura de precios y rentabilidades relativas del conjunto de la economía argentina y, por esa vía, de variables de ostensible significación económico-social como, por ejemplo, la distribución del ingreso o la competitividad de los distintos sectores de actividad. Se trata, en síntesis, de un aporte sustantivo a la obtención de esa procurada confianza de la “comunidad de negocios” y, con ello, a la creciente centralización del poder económico local.

Así, como resultado esperable de las propias modalidades de las privatizaciones, en la experiencia argentina quedó claramente de manifiesto, al momento de la transferencia al sector privado de las distintas empresas públicas, un triple nivel de concentración del capital. Por un lado, en cuanto a la propiedad en cada una de las compañías privatizadas: las tenencias accionarias quedaron concentradas en, a lo sumo, tres o cuatro firmas o grupos que conformaban los respectivos consorcios adjudicatarios.¹⁰

Se verifica, asimismo, otro 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 Pérez Companc pasó a controlar 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, más allá del ejemplo que ofrece Repsol-YPF, los conglomerados Pérez Companc, Techint y Soldati resultaron adjudicatarios de empresas gasíferas, así como de áreas centrales y secundarias de explotación petrolera y gasífera –y de otros activos de YPF–.¹¹ Idénticas consideraciones cabe realizar respecto de las estrategias

accionarias en las empresas privatizadas, que se manifestó con particular intensidad durante la segunda mitad de los años noventa, consultar Basualdo, E.M.; op. cit..

¹⁰ Las posteriores transferencias de participaciones accionarias en el interior de los consorcios adjudicatarios han tendido a profundizar, aún más, tales niveles de concentración de la propiedad. Ver, nuevamente, Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M.; op. cit.; y Azpiazu, D. y Schorr, M.; op. cit.; para los ejemplos que brindan las telecomunicaciones y el sector gasífero, respectivamente. En el caso de Aguas Argentinas S.A. (monopolio proveedor de agua y servicios cloacales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y 17 partidos del conurbano bonaerense), el grupo Soldati transfirió sus tenencias accionarias al socio mayoritario (Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez); en el ámbito de la electricidad, entre otros, el grupo Techint vendió su participación en Edelap S.A. a la empresa estadounidense AES Corporation, como producto de lo cual esta última firma pasó a ejercer el control de la distribuidora. También, en el caso de los ferrocarriles de pasajeros se asistió al mismo fenómeno. En el caso de Transportes Metropolitanos S.A., las empresas Román S.A., EACSA y Electrónica S.A. le vendieron sus tenencias accionarias a Ormas S.A. que, así, pasó a controlar el 50% del consorcio adjudicatario de las líneas Belgrano Sur, Roca y San Martín (el otro 50% quedó en manos de Trainmet S.A. –una firma que nuclea a importantes empresas de transporte colectivo de pasajeros–).

¹¹ Tanto en el mercado eléctrico como en el gasífero se constata no sólo una elevada concentración económica, sino también que los actores líderes presentan un muy importante grado de integración vertical, lo cual se refleja en el hecho que se encuentran presentes en –y, en la mayoría de los casos, controlan– los distintos eslabones que conforman ambas cadenas energéticas. Esta situación (inducida, en lo sustantivo, por las principales características de los respectivos marcos normativos y la ausencia de regulación en materia de defensa de la competencia) reviste particular importancia por cuanto indica que un núcleo sumamente reducido de grandes conglomerados empresarios ha pasado a detentar un considerable poder de mercado en el conjunto del –estratégico– sector energético nacional. Al respecto, consultar Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”;

desplegadas por Telefónica de Argentina y Telecom Argentina, que se han posicionado sólidamente (a partir de una agresiva política de absorciones y adquisiciones) en el mercado ampliado de las telecomunicaciones. Asimismo, en el ámbito de las concesiones viales, ocupa un papel destacado la presencia de holdings empresarios como, entre otros, Techint, Macri y Benito Roggio. Este último grupo controla uno de los principales ramales del transporte ferroviario de pasajeros (la línea Urquiza y la red urbana de subterráneos); mientras que el grupo Macri controla el servicio de correos; al igual que el grupo Eurnekian con los aeropuertos y otras actividades estrechamente vinculadas con la aeronavegación comercial. En otras palabras, no sólo hay un marcado grado de concentración a nivel de cada una de las empresas privatizadas sino, también, en cada uno de los distintos sectores/áreas de actividad involucrados en el programa de privatización.

Por último, considerando a este último en su conjunto, también se manifiesta un elevado nivel de concentración de la propiedad. En efecto, un muy acotado número de grandes conglomerados económicos (y de asociaciones de capital con firmas extranjeras) pasó a controlar un amplio y diversificado grupo de ex-empresas públicas. Tal es el caso de, por ejemplo, Techint, Pérez Companc, Soldati, Macri, y el CEI Citicorp Holdings a los que se les transfirió un poder regulatorio decisivo –sino determinante– sobre la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía argentina. Como resultado de las principales modalidades que asumió el proceso privatizador, este conjunto reducido de grandes grupos económicos logró, adicionalmente, incrementar en forma considerable el grado de integración vertical y/u horizontal de sus actividades y, en algunos casos, diversificar sus inversiones hacia áreas/sectores en los que, hasta entonces, no tenía una presencia activa.

La creciente centralidad del poder económico surge, así, como una resultante previsible de las modalidades –y los objetivos sustantivos– del programa privatizador. En función a ello, y atento a las características que adoptó y a sus resultados finales, cabría preguntarse si una de las argumentaciones –no explicitada– de las formas bajo las que se concretaron y convalidaron las transferencias de los ex-activos públicos fue la de que “los grupos son mecanismos eficientes para solucionar problemas asociados al desarrollo” que, por tanto, “tendrían una función social positiva, que habría que alentar y promover”.¹² En ese caso, cabe incorporar una breve digresión en cuanto a los interrogantes que quedarían planteados:

- 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, porqué 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; y, por último,

- si la conformación de grupos económicos es *per se* más eficiente desde el punto de vista de la asignación de los recursos independientemente de las actividades que desarrollan dichos actores (por ejemplo, ¿es igualmente eficiente en términos de asignación de recursos que un grupo económico se oriente predominantemente hacia sectores dinámicos a escala internacional o que lo haga –como ocurre en la Argentina– hacia sectores escasamente dinámicos o en retroceso en el plano internacional o, en su defecto, hacia la valorización financiera de sus capitales?).

Esa profundización del proceso de concentración y centralización del capital asociado a las modalidades de las privatizaciones refleja, asimismo, la consolidación de una tendencia que se remonta a mediados de la década de los años setenta: la asociación entre los grandes grupos

“Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica”, Documento de Trabajo N° 7, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO/SECYT/CONICET, abril 1999.

¹²Ver Sánchez, J. M. y Paredes, R.; “Grupos Económicos y Desarrollo: el caso de Chile”, CEPAL/CIID, 1994.

económicos locales con firmas de capital extranjero. En la generalidad de los casos, los consorcios adjudicatarios de la mayor parte de las empresas privatizadas incluyeron grandes grupos económicos de capital nacional que aportaron el conocimiento previo de la infraestructura (en su condición de tradicionales contratistas del Estado), capacidad gerencial administrativa y, fundamentalmente, de *lobbying* doméstico, bancos extranjeros y locales que capitalizaron títulos de la deuda —externa y/o interna—, y empresas transnacionales sobre la base de sus aportes en términos de capacidad y experiencia tecnológica y de gestión.

Asimismo, la creciente polarización del poder económico se ha visto potenciada frente a la debilidad —y/o inacción— en materia de legislación *anti-trust* e, incluso, de defensa de los derechos de usuarios y consumidores.¹³ En ese marco cabe resaltar, en especial, la escasa preocupación —normativa y regulatoria— que ha merecido la llamada defensa de la competencia.

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

En ambos casos, la desintegración vertical y horizontal de las ex-empresas públicas en varias unidades de negocios —tanto a nivel de generación (en el caso eléctrico), como de transporte y distribución (en los dos sectores)— procuraba segmentar las respectivas actividades y, con ello, introducir ciertos niveles de competencia “por comparación”. En ese sentido, en ambos casos se establecieron diversas restricciones o limitaciones en cuanto a posibles vínculos de capital entre empresas que operaran en las distintas fases de las respectivas cadenas así como, en el caso eléctrico, en un mismo segmento de la misma (en particular, en el campo de la transmisión y la distribución), tendientes a evitar la re-concentración y la reintegración de los respectivos sectores, y sus consiguientes impactos sobre la posibilidad de introducir algún grado de competencia en tales mercados.

Sin embargo, también en estos dos únicos ejemplos en el campo de las privatizaciones en los que, en principio, se atendió la problemática de la regulación de la propiedad del capital y la concentración de los mercados, las imprecisiones, “debilidades” e, incluso, las modificaciones introducidas respecto a la normativa original —sumadas a la escasa predisposición oficial por regular efectivamente en la materia—, han ido desvirtuando los lineamientos originales.

Así, por ejemplo, en el caso del marco regulatorio gasífero (Ley N° 24.076), se dispone, en su Artículo N° 34, que: “Ningún productor, almacenador, distribuidor, consumidor que contrate directamente con el productor o grupo de ellos, o empresa controlada o controlante de los mismos, podrán tener una participación controlante, de acuerdo a lo definido en el Art. 33 de la Ley N° 19.550, en una sociedad habilitada como transportista”. Asimismo, se establece que “ningún productor o grupo de productores, ningún almacenador, ningún prestador habilitado como transportista o grupo de los mismos o empresa controlada por, o controlante de los mismos, podrán tener una participación controlante, de acuerdo a lo definido en el Art. 33 de la Ley N° 19.550, en una sociedad habilitada como distribuidora”.¹⁴

¹³ Incluso, el Artículo N° 25 de la Ley N° 24.240 (de Defensa del Consumidor) señala, en el capítulo vinculado con los usuarios de servicios públicos domiciliarios, que: “Los servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla, serán regidos por esas normas, aplicándose la presente ley *supletoriamente*” (cursiva propia).

¹⁴ Cabe resaltar que el Artículo N° 33 de la Ley N° 19.550 define la situación de empresas controladas en los siguientes términos: “Se consideran sociedades controladas aquellas en que otra sociedad, en forma directa o por interme-

Tales restricciones se vieron morigeradas en sus alcances reales a partir de las disposiciones del Decreto N° 1.738/92 por el que se reglamentó dicha ley. En efecto, en el mismo se señala que: “no se considerarán incluidos en la restricción... los grupos en los cuales la participación controlante se alcance sólo mediante la suma de las participaciones de DOS o más de las diferentes categorías de sujetos” (por ejemplo, productor más distribuidor o gran usuario con contrato, o productor más transportista). Tampoco quedan comprendidos en tales restricciones a la propiedad, “los grupos de productores, de almacenadores, de distribuidores o de consumidores que contraten directamente con productores, aunque posean en conjunto más del 50% del capital o de los votos de la sociedad inversora controlante de un transportista o distribuidor, si no suministra o reciben en conjunto más del 20% del gas transportado o comprado, computado mensualmente, del transportista o distribuidor respectivamente”. Se trata, en ambos casos, de disposiciones mucho más laxas y permisivas que las originales en tanto, en el primer caso, viabilizan la posibilidad de ejercer el control (de la transportista o la distribuidora, según sea el caso) a través de empresas controladas que operen en las distintas fases de la cadena gasífera y, en el segundo, condicionan tales restricciones a los volúmenes comercializados entre los distintos agentes potencialmente involucrados.

De todas maneras, muy particularmente en el caso de las dos transportadoras de gas existentes en el país (Transportadora de Gas del Norte S.A. y Transportadora de Gas del Sur S.A.), el control accionario de las mismas denota la presencia de los principales productores gasíferos del país e, incluso, de grandes usuarios industriales de dicho insumo energético. Así, por ejemplo, la Transportadora de Gas del Norte S.A. es controlada (67,5%) por Gasinvest S.A., empresa en la que los grupos Soldati (a través de la Compañía General de Combustibles S.A. y de Transcogas S.A.) y Techint (a través de Inversora Catalinas S.A. y de Techint Argentina Overseas S.A.) tienen una participación agregada de 54,4% tratándose, en ambos casos, de importantes productores gasíferos (a partir de la propia Compañía General de Combustibles S.A. y de Tecpetrol S.A., respectivamente) en la región norte del país y, a la vez, muy particularmente en el caso de las plantas siderúrgicas del grupo Techint, de grandes usuarios industriales.

Por su parte, en el caso de la Transportadora de Gas del Sur S.A., el control accionario de la misma (67%) recae en la Compañía de Inversiones de Energía S.A. (CIESA), resultado de un *joint-venture* entre Enron (de E.E.UU.) y el grupo Pérez Companc (a través de Pecom Energía S.A. y de Pérez Companc International S.A.) que, también, al igual que Techint, tiene una muy importante presencia como productor de gas natural en la zona sur del país –el cuarto a nivel nacional– y, a la vez, cuenta con diversas plantas industriales grandes usuarias de gas.

A pesar de ese claro relajamiento de las restricciones originales, las más laxas disposiciones del decreto reglamentario también se han visto violadas, sistemáticamente, ante la pasividad del ente regulador (el ENARGAS). Al respecto, resulta suficientemente ilustrativo el ejemplo que ofrece Repsol-YPF (principal productor gasífero del país), que le provee casi el 90% del gas a la Distribuidora Gas Natural BAN S.A.,¹⁵ empresa en la que Gas Natural SDG Argentina posee el 19% del capital e Invergas S.A. el 51%. Esta última es controlada (71%) por Gas Natural Internacional S.A. (a su vez, operador técnico de Gas BAN) que, al igual que Gas Natural SDG

dio de otra sociedad a su vez controlada: 1) Posea participación, por cualquier título, que otorgue los votos necesarios para formar la voluntad social en las reuniones sociales o asambleas ordinarias; 2) Ejercer una influencia dominante como consecuencia de acciones, cuotas o partes de interés poseídas, o por los especiales vínculos existentes entre las sociedades”. Ello sugiere que para ejercer una situación de control en una empresa no es necesario contar con el 50% o más del capital accionario de la misma; lo cual es particularmente importante en el ámbito de los sectores privatizados donde, por las propias modalidades que adoptó el proceso desestatizador, la mayoría de las firmas que integran los distintos consorcios adjudicatarios accedió a menos del 50% de las acciones, pero tuvo un ostensible poder de determinación sobre la “voluntad social” de la compañía.

¹⁵ Ver, Kozulj, R.; “Resultados de la reestructuración de la industria del gas en la Argentina”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 14, noviembre 2000.

Argentina, integra el grupo español Gas Natural que, a su vez, es controlado por su socio mayoritario (45,3%): Repsol-YPF.

Por su parte, en el ámbito de la energía eléctrica y en el marco de la desintegración vertical y horizontal de las unidades de negocios transferidas al sector privado, la Ley N° 24.065 (Marco Regulatorio Eléctrico) fijó una serie de limitaciones a la propiedad de las mismas. Al respecto, el Artículo N° 30 establece que “ningún generador, distribuidor, gran usuario ni empresa controlada por algunos de ellos o controlante de los mismos, podrá ser propietario o accionista mayoritario de una empresa transportista o de su controlante”. Por su parte, el Artículo N° 32 dispone que “sólo mediante la expresa autorización del ente, dos o más transportistas, o dos o más distribuidores, podrán consolidarse en un mismo grupo empresario o fusionarse”.

Al igual que en el ámbito del sector gasífero, el Decreto reglamentario de la ley (N° 1.398/92) tornó mucho más flexibles las restricciones originales. En efecto, al reglamentar el Artículo N° 9 de la ley, se establece que “el titular de una concesión de distribución no puede ser propietario de unidades de generación. De ser éste una forma societaria, sí pueden serlo sus accionistas, como personas físicas o constituyendo otra persona jurídica con ese objeto”. Se trata, en este último caso, de una preocupación que se limita a la separación jurídica de ambas actividades, más allá de sus connotaciones reales en términos de integración vertical del sector y de la morfología de los mercados. De allí que en función de esta por demás laxa regulación, y en el contexto de un muy acelerado proceso de reintegración vertical e, incluso, horizontal de la cadena eléctrica, pueda identificarse una muy amplia gama de ejemplos que plantean serios interrogantes en cuanto a la vulneración –o no– del decreto reglamentario de la ley pero que, sin duda, contravienen lo dispuesto en la ley marco original.

Así, la firma francesa Electricité de France (EDF) detenta el control de empresas insertas en los tres eslabones de la cadena. En generación, controla el capital de la Hidroeléctrica Los Nihuiles S.A. (a través de Inversora Los Nihuiles S.A. –51%–, donde EDF posee el 61,4% de las tenencias accionarias), y de la Hidroeléctrica Diamante S.A. (a partir del control accionario –53,9%– de Inversora Diamante S.A. que, a su vez, es socio mayoritario de la central). Por su parte, en transmisión, la empresa Distrocuyo S.A. es controlada (51%) por Electrigral S.A., firma en la que EDF posee el 20,9% de las acciones, junto a otras empresas presuntamente vinculadas a la misma –tal el caso de Nucleamiento Inversor S.A. (23,6%) y de Santamera S.A. (20,7%)– en tanto participan en otras empresas de distribución o generación controladas por EDF. Por último, en el ámbito de la distribución, y además de la reciente asunción del control de Edenor S.A. (donde posee el 85% de las tenencias accionarias; 34,1% directamente y 51% a través de Electricidad Argentina S.A., en la que EDF posee el 92% de las acciones), la firma de origen francés controla el capital de EDEMSA (distribución en Mendoza), a través de Sodemsa –51%–, empresa en la que EDF es socio mayoritario –45%– y, presuntamente, en forma indirecta, controla casi las dos terceras partes del capital.

Otro ejemplo destacable lo brinda el grupo económico Pérez Companc, que también participa en posiciones dominantes en las tres fases de la cadena eléctrica. Así, en materia de generación, es único propietario de la central hidroeléctrica Pichi Picún Leufú S.A. y de la Central Termoeléctrica Genelba S.A.. En el campo de la transmisión, Citelec S.A. (empresa en la que Pérez Companc detenta la mitad de las acciones) controla el 65% del capital de Transener S.A. y de Transba S.A.. Asimismo, a través de Maipú Inversora S.A. controla el capital (70%) de Enecor S.A. y participa como socio minoritario en Yacylec S.A.. Finalmente, en el ámbito de la distribución, cabe destacar que el conglomerado posee el 48,5% del capital accionario de Distrilec S.A. que, a su vez, controla el 56,3% de Edesur S.A.

Por su parte, la empresa estadounidense AES International tiene una participación decisiva en el campo de la generación y de la distribución (en este último caso, fuertemente focalizada en la Provincia de Buenos Aires). En efecto, en el primer caso, AES controla, directa o indirectamente, el 100% del capital de AES Caracoles S.R.L., y de la Central Dique S.A.; el 98% de la Hidrotérmica San Juan S.A. y de la Hidroeléctrica Río Juramento S.A.; y el 63% de la Central Térmica San Nicolás S.A.. Por su parte, en el ámbito de la distribución, controla –a través de

diversas subsidiarias— el capital de Edelap S.A. y de la Empresa Distribuidora de Energía Norte S.A. y de la Distribuidora de Energía Sur S.A. de Buenos Aires, a partir de AESEBA S.A. —en ambas es socio mayoritario (57%)—.

Otro interesante ejemplo, en este caso de integración vertical plena, lo brinda el grupo Aluar que controla la Hidroeléctrica Futaleufú S.A. (59%) —de donde proviene el principal insumo energético de la planta productora de aluminio propiedad de este grupo económico, emplazada en la ciudad de Puerto Madryn—, y comparte con Camuzzi Argentina S.A. (40% cada uno) el control de Transpa S.A. (Transportadora Patagónica), responsable de la transmisión de energía eléctrica en la región.

De todas maneras, más allá de las laxas disposiciones bajo las que se reglamentó la ley por la que se sancionó el marco regulatorio eléctrico, y de los distintos ejemplos que plantean complejos interrogantes en cuanto al grado de vulnerabilidad de aquéllas, el llamado caso Endesa resulta por demás ilustrativo de la inacción —o prolongada demora regulatoria— en la materia. El mismo denota no sólo una escasa o nula preocupación oficial al respecto sino, incluso, una clara subordinación del ente de control frente a ciertos intereses empresarios, propulsores de prácticas que poco tienen que ver con la “competencia”.

En efecto, en clara contravención a la normativa vigente, el grupo español Endesa ha tenido —hasta principios de 2001, en que vendió sus tenencias en Edenor S.A. a la francesa EDF— posiciones de privilegio en el capital de las dos principales distribuidoras del país (Edesur S.A. y Edenor S.A., monopólicas en sus respectivas áreas), que prestan el servicio en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y del conurbano bonaerense. Claro está, a favor de las omisiones y demoras regulatorias del ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad).

En el mes de septiembre de 1997 el conglomerado español Endesa tomó el control accionario del grupo chileno Enersis. A partir de allí, Endesa pasó a controlar algunas de las principales centrales de generación de energía eléctrica, como son los casos de Central Costanera S.A., Central Dock Sur S.A., Central Termoeléctrica Buenos Aires S.A., e Hidroeléctrica El Chocón S.A. (empresas que, de conjunto, concentran casi el 20% de la capacidad generadora instalada en el país). Por su parte, en la fase del transporte, el grupo Endesa tiene el control absoluto de la Cía. de Transmisión del Mercosur S.A. y una participación minoritaria (12,8%) en Yacylec S.A.. Por último, en el campo de la distribución eléctrica, donde la normativa prohíbe que una misma empresa tenga participaciones importantes en el capital de los dos monopolios en los que se subdividió la prestación del servicio en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, el grupo Endesa pasó a controlar (90,0%) el capital de Edesur S.A., al tiempo que compartía el de Edenor S.A. con la francesa EDF.

El acelerado proceso de concentración y centralización del capital en el sector eléctrico, la reintegración vertical y horizontal de las unidades de negocio creadas en el marco de la privatización de la actividad tienen, así, en el grupo Endesa a uno de sus principales actores, y en el ENRE a uno de sus más que permisivos “reguladores”.

En efecto, en el último trimestre de 1997, poco después que se concretara la absorción de Enersis (hasta allí, controlante de Edesur S.A.) por parte del grupo Endesa, el ENRE inició un expediente (Nº 4.408/97) sobre el tema, cuando ya el grupo español había anunciado públicamente la toma del control accionario del holding chileno. Recién casi dos años después, “luego de un análisis de la situación”, en septiembre de 1999, el ente decidió instruir un sumario a “los efectos de analizar” el caso. Sin duda, dada la simplicidad del mismo (un ejemplo de concentración horizontal, no permitido por la legislación vigente), la demora regulatoria del ENRE resultó, así, plenamente funcional a los intereses empresarios.

El tema recién se reactivó a mediados del año 2000, cuando la Secretaría de Defensa de la Competencia elaboró un dictamen “no vinculante” en el que se recomendaba la separación de ambas empresas o, más precisamente, que Endesa debía desprenderse de sus tenencias accionarias en Edesur S.A. o en Edenor S.A., de forma de desvincular ambas firmas en consonancia con lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal dictamen operó como disparador de la “capacidad de análisis” del ENRE que, finalmente, a mediados de agosto de 2000, emitió la Resolución Nº

480 que retoma, en lo sustantivo, la recomendación de la Secretaría de Defensa de la Competencia, al ordenar que Endesa se desprenda de todas las tenencias accionarias en una de las dos sociedades controlantes de Edenor S.A. y Edesur S.A.

La demora regulatoria por parte del ENRE (más de tres años analizando el caso) se torna inexcusable cuando en los propios considerandos de la Resolución N° 480/2000 se hace mención al Artículo N° 32 de la Ley N° 24.065. En realidad, en consonancia con lo dispuesto en dicho artículo, el ENRE debería haber objetado tal transferencia de capitales, obligando a Endesa a desprenderse de las tenencias accionarias en Edesur S.A. o Edenor S.A. en septiembre de 1997 y no recién en agosto de 2000 (dicho traspaso, a favor de EDF en Edenor S.A. se concretó, finalmente, a principios de 2001).

Del conjunto de las consideraciones precedentes se infiere que en los dos únicos casos de procesos de privatizaciones en los que se incorporaron ciertas restricciones en materia de regulación antimonopólica, las mismas se han ido tornando mucho más permisivas, tanto en el plano normativo como, más aún, en lo relativo a la acción reguladora oficial. En suma, la captura institucional parecería comprender —e involucrar— diversas instancias de la regulación pública.

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

Ello se ha visto agravado frente a las manifiestas debilidades e imprecisiones de la legislación local de defensa de la competencia. En efecto, a lo largo de los años noventa, al tiempo que se transferían monopolios naturales desde la esfera pública a la privada, continuó vigente el Decreto-ley N° 22.262, sancionado por la dictadura militar a mediados de 1980. Recién en agosto de 1999, y luego de más de ocho años de tratamiento parlamentario de diversos proyectos, fue sancionada la Ley N° 25.156 que introduce una serie de mejoras sobre aquél (en particular, en lo referido al control previo de las fusiones y adquisiciones).

De todas maneras, en el ámbito de aquellos mercados sujetos a regulación pública (como los de los servicios privatizados), las diferencias entre ambas normas no resultan ser tan sustantivas o, por lo menos, plantean ciertos interrogantes en cuanto a la respectiva interpretación de las mismas. En efecto, bajo la vigencia del Decreto-ley N° 22.262, una conceptualización sesgada del Artículo N° 5 de la misma (que establecía que quedaban exceptuadas aquellas actividades “que se atengan a normas generales o particulares o a disposiciones administrativas dictadas en virtud de aquéllas”) derivó en su no aplicación en el ámbito de los servicios públicos privatizados.¹⁶

Por su parte, la nueva y demorada ley de defensa de la competencia no incorpora mayores precisiones al respecto. Por el contrario, el texto de dos de sus artículos alienta —o podría devenir en— interpretaciones contradictorias. Así, en el Artículo N° 16, inserto en el capítulo vinculado con concentraciones y fusiones, se señala que: “Cuando la concentración económica involucre a empresas o personas cuya actividad económica esté reglada por el Estado nacional a través de un organismo de control regulador, el Tribunal Nacional de Defensa de Competencia, previo al dictado de su resolución, deberá requerir a dicho ente estatal un informe opinión fundada sobre la propuesta de concentración económica en cuanto al impacto sobre la competencia en el mercado respectivo o sobre el cumplimiento del marco regulatorio respectivo”. Por su parte, el Artículo N° 59 establece que “queda derogada toda atribución de competencia relacionada con el objeto finalidad de esta ley otorgada a otros organismos o entes estatales”.

Si bien este último artículo parecería concentrar todo el poder regulatorio antimonopólico en el —demorado en su constitución— Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, la experiencia reciente muestra que a casi dos años de vigencia de la ley, y ante la no conformación de dicho Tribunal, se han registrado muy pocas intervenciones de la actual Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor (el dictamen *no vinculante* referido a las tenencias accionarias del grupo Endesa en Edenor S.A. y Edesur S.A.; el rechazo —igualmente

¹⁶García, A.; “¿Habrà una política antimonopólica?”, en Revista Realidad Económica, N° 170, febrero-marzo 2000.

contemporáneo a las propias decisiones empresarias— de la fusión entre Correo Argentino S.A. y S.A. OCA; y el recientemente elaborado respecto a las tenencias en empresas eléctricas locales por parte del grupo chileno Gener controlado —ahora— por The AES Corporation).

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

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

4. La regulación tarifaria

Ello se ve claramente reflejado en el campo de la regulación tarifaria de los servicios públicos privatizados donde, también, las aparentes improvisaciones y/o “errores” y/o “defectos” adjudicables a la premura privatizadora no hacen más que revelar, en toda su intensidad, tal funcionalidad. En la misma subyace, en realidad, una suerte de captura institucional por parte de la “comunidad de negocios” que trasciende sobremanera las urgencias privatizadoras iniciales.

En la Argentina, en la generalidad de los servicios privatizados, se ha venido aplicando —en su atípica versión doméstica— el sistema de regulación conocido como de *price cap*, o de precio tope o máximo.¹⁷ El mismo, desarrollado en la experiencia privatizadora inglesa, concentra la acción reguladora en los precios máximos que pueden percibir las empresas monopólicas por la prestación de los respectivos servicios; contraponiéndose a los criterios aplicados usualmente en los EE.UU., donde el control regulatorio se ha focalizado, histórica y preponderantemente, sobre las tasas de ganancias obtenidas por las empresas (mecanismo de *cost plus* o de tasa de retorno). En tal sentido, en el sistema inglés, el eje de la regulación se centra en la evolución y los ajustes de precios (y no los precios mismos, que son revisados periódicamente contemplando, ahora sí, las tasas de ganancias que se derivan de los mismos).¹⁸ Se trata, en última instancia, de

¹⁷ Las únicas excepciones, muy parciales y acotadas en su significación real, las brindan los ejemplos de la regulación inicial de las telecomunicaciones, y la de la concesión del servicio de agua potable y saneamiento. En el primer caso, originalmente, el Pliego de Bases y Condiciones contemplaba un mecanismo de determinación tarifaria por el que la tarifa básica de inicio de la gestión privada debía garantizar a las licenciatarias (Telefónica de Argentina S.A. y Telecom Argentina S.A.) una tasa de retorno mínima del 16%. Dicha cláusula no fue incorporada en los contratos de transferencia de la ex-ENTel, pasando a aplicarse directamente el sistema *price cap*. Por su parte, en el caso de la concesión a Aguas Argentinas S.A., dicho sistema fue aplicado (también, con muy diversos matices), hasta fines de 1999, cuando las Resoluciones N° 601 y 602 de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, modificaron los criterios de regulación tarifaria de dicha concesión.

¹⁸ Al respecto, en la experiencia británica, la revisión periódica de las tarifas asume un papel decisivo en el marco del mecanismo de *price cap*. En efecto, si bien, en términos generales, las revisiones tarifarias debían realizarse cada cinco años, las distintas agencias reguladoras han adelantado tales revisiones al constatar la presencia de tasas de beneficios superiores a las previstas. En tal sentido, los ejemplos que ofrecen, entre otros, British Telecom —el factor de eficiencia fue modificado de 3% a 4,5%, y a 6,25% durante el transcurso del quinquenio 1989-1993—, British Gas y British Airport, resultan suficientemente ilustrativos. Véase, Villar Rojas, F.; “Privatización de Servicios Públicos”, Tecnos, 1993.

garantizar tarifas reales decrecientes a los –en su mayoría cautivos– consumidores de los servicios públicos.

Bajo este último sistema, se fija un precio tope de las tarifas que es donde se concentra, a partir de allí, la regulación pública. En forma estilizada o simplificada, a ese precio máximo se lo pondera, periódicamente, por un factor que conjuga, por un lado, la evolución de los precios domésticos (IPD) y, por otro, un llamado factor de ajuste ("X", que se sustrae de aquél) asociado a la eficiencia empresaria.¹⁹ Con ello se procura satisfacer diversos objetivos como, entre otros, que las ganancias de productividad de los monopolios se transfieran (por lo menos, en parte), vía reducciones tarifarias (a partir de los ajustes derivados de la aplicación de ese coeficiente "X"), a los usuarios y consumidores; y que las respectivas tarifas acompañen –con una cierta tasa de "descuento"– el comportamiento general de los índices de precios locales.

A partir de estas consideraciones introductorias cabría referirse a, cuando menos, tres aspectos sustantivos de la regulación tarifaria en la Argentina: 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 –atento a su impacto sobre la razonabilidad de las tasas de rentabilidad empresaria–, y los factores de ajuste tarifario por índices de precios.

Es bastamente conocido en la regulación que, como bien señalan Vickers y Yarrow al referirse al mecanismo de regulación por precio tope,²⁰ muy difícilmente (*"excepto tal vez por casualidad"*) puedan establecerse parámetros de la fórmula de precios correctos, desde sus inicios. Tal afirmación se ve magnificada en casos como el argentino, donde la celeridad por privatizar y la generación de condiciones propicias para consolidar determinadas relaciones de poder económico y político, fueron priorizadas respecto a casi cualquier otro tipo de consideración. Ello derivó, entre otros, en la fijación de precios tope que desde los mismos inicios de la actividad de las empresas en manos privadas les garantizaron elevadas rentas de privilegio.

El ejemplo que ofrece la privatización de ENTel emerge, en tal sentido, como uno de los casos más emblemáticos. En efecto, al cabo de los diez meses previos a la transferencia de la empresa, el valor del pulso telefónico se incrementó, medido en dólares estadounidenses, más de siete veces (período en el que los precios mayoristas se incrementaron un 450%, y el tipo de cambio –apenas– un 235%). Así, los precios de partida de la actividad privada superaban holgadamente a los establecidos, incluso, al momento del llamado a licitación pública. De todas maneras, no se trata de un ejemplo aislado sino un denominador común en las privatizaciones argentinas.

Así, en la privatización de Gas del Estado, concretada a fines de 1992, se verifica idéntico fenómeno, donde en realidad la "casualidad" de la que hablan Vickers y Yarrow se transforma en *causalidad* de fijación de precios tope iniciales que garanticen, desde el mismo inicio de la gestión privada de los servicios, elevados ingresos y tasas de rentabilidad. En este caso, basta confrontar los volúmenes comercializados y la facturación de Gas del Estado en 1992, respecto a los correspondientes en 1993 a las ocho distribuidoras en las que se segmentó la última fase de la cadena gasífera, para inferir la presencia de incrementos sustantivos en el precio medio del gas natural. Los mismos, enmarcados en los cambios introducidos en la estructura tarifaria y en los propios criterios de tarifación, trajeron aparejada la fijación de precios tope que aseguraron a los consorcios adjudicatarios, la obtención de muy elevados márgenes de beneficios e ingresos por ventas holgadamente superiores a los registrados por Gas del Estado antes de su transferencia al capital concentrado. En efecto, mientras el volumen consumido de gas natural por redes se

¹⁹ Adicionalmente, en algunos casos (como, en la Argentina, en la actual regulación tarifaria del mercado de gas natural) se incorpora, como sumatoria, un factor "K" (o sea $IPD - X\% + K\%$), que procura estimular la inversión por parte de las empresas, en tanto las mismas son financiadas (de así considerarlo el ente regulador) a través de la aplicación de un coeficiente (el factor "K") de aumento de las tarifas (es decir, son los usuarios los que financian, vía mayores precios, las obras que la empresa se compromete a realizar).

²⁰ Vickers, J. y Yarrow, G.; "Un análisis económico de las privatizaciones", Fondo de Cultura Económica, 1991.

incrementó, entre 1992 y 1993, el 5,1%, la facturación agregada de las ocho distribuidoras en 1993 creció un 23,0% respecto a la correspondiente a Gas del Estado en el año anterior, al tiempo que el precio medio resultante se incrementó un 17,0%, siempre entre 1992 y 1993, coincidente con el traspaso de la empresa a manos privadas.

Esta usual y generalizada práctica local de fijar precios tope de partida que conllevan y garantizan elevados márgenes de rentabilidad desplazaría –teóricamente– a un segundo plano la incidencia que pudieran ejercer los posteriores ajustes, según sean las variaciones en los índices de precios domésticos. En última instancia, tales ajustes no modificarían sustancialmente la privilegiada situación original. En realidad, en el esquema teórico, sólo al momento de concretarse –de estar prevista en la normativa– una revisión tarifaria, cabría considerar, para el recálculo de los nuevos precios tope, las tasas de retorno obtenidas por la/s empresa/s regulada/s durante el período precedente.

Al respecto, como una nueva manifestación de esa funcionalidad regulatoria respecto a los intereses del capital concentrado interno, la demora regulatoria en la materia es por demás significativa. En efecto, en la normativa no está contemplada la revisión de las tarifas, o la misma puede realizarse recién después de transcurridos varios años de prestación de los servicios (y de internalización empresaria de cuantiosas masas y tasas de beneficio). Ello no hace más que minimizar o anular el “riesgo regulatorio” asociado a la consideración de las tasas de rentabilidad y, naturalmente, garantiza la persistencia temporal de elevados márgenes de beneficio para los consorcios que se hicieron cargo de las empresas privatizadas.

Por ejemplo, en el caso del servicio básico telefónico no está contemplado 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 recién a los cinco años de la transferencia del servicio, sin mayores evidencias de consideración alguna de los muy elevados márgenes de rentabilidad de las empresas del sector (en especial, los de las transportistas que recuperaron su inversión original en poco más de tres años de actividad). En el caso de la energía eléctrica, la primera revisión tarifaria se efectuará recién a los diez años de inicio de la concesión del servicio (la Ley N° 24.065 la fijaba a los cinco años, pero su decreto reglamentario –N° 1.398/92– extendió dicho plazo a diez años, sin argumentación ni justificación alguna). En las concesiones viales no está prevista la realización de revisiones tarifarias; mientras que en el servicio de agua potable y saneamiento originalmente se estableció que se realizaría para el segundo quinquenio de la prestación del servicio (aunque la primera revisión –incrementando las tarifas– se produjo a los pocos meses de otorgada la concesión, y al margen de toda previsión normativa o regulatoria).

Sin duda, la fijación de elevados “precios tope” de partida, y la demora regulatoria han tendido a configurar un escenario de privilegio para un muy reducido –aunque muy sólido e influyente– núcleo hegemónico del capital concentrado. Esos privilegios (muy difícilmente adjudicables a la *casualidad*) se han visto potenciados ante la aplicación de atípicas cláusulas de ajuste periódico de las tarifas que, incluso, han convertido a la experiencia argentina en un caso único a nivel internacional, en tanto los “precios” correctores en la utilización del mecanismo del *price cap* devienen de la evolución de índices de precios ajenos a la económica local.

En efecto, a partir de la sanción de la Ley de Convertibilidad N° 23.928, que prohibió todo tipo de “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”, 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 dado que los privilegios de que gozan las empresas privatizadas se harían extensivos a este componente esencial del plan de estabilización y del sustento jurídico del mismo (la Ley de Convertibilidad).

A través de una antojadiza interpretación del texto de la misma, diversos decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo fueron considerando (explícita o implícitamente) que tal prohibición 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, bastaría con expresarlos en algún otro tipo de moneda (como el dólar) para que quedaran al margen de los alcances de tal

prohibición y, por ende, quedar habilitada la aplicación de ajustes periódicos en las respectivas tarifas. Sin duda, se trata de una argumentación de más que dudosa legalidad pero que, sin embargo, ha pasado a convertirse en uno de los tantos privilegios de que gozan las empresas privatizadas.²¹

A partir de esa sesgada interpretación normativa, la regulación tarifaria aplicada a la casi totalidad de los servicios públicos privatizados (telefonía, electricidad, gas natural, redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires, y algunas de las concesiones de rutas nacionales) ha incorporado este peculiar mecanismo elusivo de las disposiciones emanadas 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 los EE.UU.

En ese sentido, resulta decisiva la sanción del Decreto N° 2.585/91, referido a las telecomunicaciones, en cuyos considerandos se señala que la Ley de Convertibilidad 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 argumenta 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 ha sido actualizado de acuerdo con las variaciones registradas por el índice de precios al consumidor de los EE.UU. (Consumer Price Index –CPI– All Items).

Esa dolarización de las tarifas como mecanismo elusivo para su posterior indexación constituye un denominador casi común en los servicios públicos privatizados. Tal es el caso de, por ejemplo, las privatizaciones en el ámbito de la energía eléctrica y el gas natural, las únicas efectivizadas a partir de la sanción de sendas leyes nacionales. En ambos casos, la dolarización previa de las tarifas y la adopción, en ese marco, de cláusulas de ajuste periódico de las mismas –vinculadas a índices de precios estadounidenses– fueron incorporadas en decretos reglamentarios de las mismas y/o en los distintos contratos de concesión celebrados en el marco de las respectivas leyes. Así, en el caso de la energía eléctrica, el *Subanexo II de los Contratos de Concesión del Servicio de Distribución* dispuso que las tarifas estén expresadas en dólares y, a partir de ello, que las mismas pasen a actualizarse semestralmente según sean las variaciones que registre una fórmula polinómica que combina la evolución de los precios al consumidor (CPI) y el índice de precios al por mayor de productos industriales (PPI) –promedio ponderado con un 33% y un 67%, respectivamente– de los Estados Unidos de América.

Por su parte, en el caso del gas natural, el *Anexo B del Decreto N° 2.255/92, Subanexo I sobre Reglas Básicas de la Licencia de Distribución, Capítulo IX –Reglamento del Servicio y Tarifas–*, Punto 9.2, establece que las tarifas serán fijadas en dólares y, a partir de ello, se dispone que corresponde ajustarlas de acuerdo con la evolución semestral del PPI (Producer Price Index de los EE.UU.).

En ambos casos, sin que exista disposición alguna al respecto en las leyes que fueran sancionadas por el Poder Legislativo, se han ido incorporando cláusulas de indexación de las tarifas –previa dolarización de las mismas– que, como tales, contravienen las taxativas normas dispuestas en la Ley de Convertibilidad.

Una situación relativamente similar quedó configurada, también, en el ámbito de las concesiones viales que conforman la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires (Accesos Norte, Oeste, Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas y la Autopista Buenos Aires-La Plata) entregados en concesión en 1994. En estos casos, al momento de la concesión (ya en el marco de la Ley de

²¹ Al respecto, el Dictamen N° 153 de la Procuración del Tesoro (de mayo de 2000), por el que se dispone que las cláusulas de ajuste por variaciones de precios estadounidenses contenidas en los contratos de concesión de las redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires “devienen inaplicables frente a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley N° 23.928”, emerge como un importante antecedente sobre el imprescindible respeto jurídico de la normativa legal y de la seguridad jurídica, en su sentido más amplio y profundo.

Convertibilidad), las tarifas tope para recorrer los respectivos tramos fueron fijadas en dólares estadounidenses, contemplando un ajuste anual (en enero de cada año) de acuerdo con la evolución del Índice de Precios al Consumidor (CPI - All Items) de Estados Unidos.

Esa generalizada adopción —en el ámbito de los servicios públicos privatizados— del mecanismo elutorio de fijar las tarifas en dólares como mecanismo previo a la aplicación de cláusulas de ajuste periódico que, supuestamente, no quedarían comprendidas en las generales de la ley que prohíbe todo tipo de indexación de precios (incluyendo, obviamente, a los salarios), encuentra ciertas excepciones, casi sorprendentes en cuanto a las formas que adopta la contravención de las normas jurídicas vigentes. Se trata, más específicamente, de los criterios adoptados por la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable que, a mediados de 1999, mediante la *Resolución N° 602/99 (Addenda A)*, dispuso que las tarifas de la concesionaria del servicio de agua potable y saneamiento —fijadas en moneda local— se ajustarán anualmente, a partir del 1° de febrero de 2000, según las variaciones que se registren, como promedio simple, entre el Producer Price Index —Industrial Commodities y el Consumer Price Index— Water & Sewerage Maintenance (Bureau of Labor Statistics Data, EE.UU.).

Al margen de las especificidades que ha ido adoptando la elusión de la normativa legal en cada uno de los distintos servicios públicos privatizados, queda en evidencia un claro denominador común: la priorización sistemática de los intereses de los consorcios responsables de la prestación de los respectivos servicios por sobre los de la sociedad en su conjunto —afectando negativamente la competitividad de la economía y la distribución del ingreso—. Así, la preservación de los elevados márgenes de rentabilidad de tales consorcios se ha venido anteponiendo, permanentemente, frente a la seguridad jurídica y a los derechos adquiridos por consumidores y 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 consumidores y usuarios, y de la funcionalidad de la regulación tarifaria frente a los intereses de la “comunidad de negocios”).

Se trata de una doble atipicidad —única en el mundo— de la regulación tarifaria aplicada en la Argentina. Por un lado, por su dudosa legalidad, en tanto a partir de decretos y resoluciones se eluden y contravienen las taxativas disposiciones derivadas de una norma de superior *status* jurídico, como lo es una ley de orden público. Por otro, por cuanto las tarifas de los servicios públicos privatizados pasaron a ser actualizadas periódicamente por índices de precios ajenos a la economía doméstica.

Naturalmente, ello deviene en, también, una doble situación de privilegio para las empresas responsables de la prestación de los servicios públicos privatizados. En primer lugar, porque cuentan con un seguro de cambio que les permite quedar a cubierto de cualquier tipo de contingencia en la política cambiaria o, más explícitamente, sus ingresos se encuentran “dolarizados”. Por otro lado, porque a partir de una interpretación “interesada” de las disposiciones de la Ley de Convertibilidad, han venido ajustando sus tarifas de acuerdo a la evolución de índices de precios de los EE.UU. que, como privilegio adicional, han crecido muy por encima de sus similares en el ámbito local.

En efecto, por ejemplo, entre el mes de enero de 1995 y el pasado mes de junio de 2001, en la Argentina, el Índice de Precios al Consumidor registró una disminución acumulada de 1,1%, al tiempo que los precios mayoristas se incrementaron apenas el 1,6%. En idéntico período, el índice de precios al consumidor (CPI) de los EE.UU. (que determina o pondera en las actualizaciones aplicadas en la mayor parte de los servicios públicos en el país) registró un incremento acumulado de 18,4%, al tiempo que los precios mayoristas (PPI) lo hicieron en un 9,8%.

En ese marco, el acceso a tarifas reales decrecientes, una de las ventajas intrínsecas del *price cap* como mecanismo de regulación tarifaria de los monopolios naturales, se ha visto más que erosionado —en realidad, negado— para los usuarios y consumidores locales (en especial, los residenciales y, dentro de los mismos, los de menor poder adquisitivo). Así, no sólo no han sido decrecientes en términos reales sino que, por el contrario, en un contexto de deflación de precios y, más aún, de los salarios domésticos, las tarifas de los servicios públicos privatizados se han

venido incrementando sistemática y persistentemente, al amparo de normas de más que dudosa juricidad. En buena medida, se puede afirmar que en la Argentina, la matizada adopción del *price cap* deviene en la antítesis de lo que enseña la teoría de la regulación pública.

En síntesis, estos tres aspectos cruciales y/o “errores de diseño” de la regulación tarifaria en la Argentina (la fijación de “precios base” que tienden a garantizar altos ingresos y rentas de privilegio; la “demora regulatoria” que limita y/o pospone indefinidamente la transferencia a los usuarios y consumidores de los incrementos de productividad de las empresas privatizadas; y, fundamentalmente, la dudosa legalidad de las formas bajo las que se han venido efectivizando los ajustes periódicos de las tarifas por índices ajenos a la economía local) ponen de manifiesto, nuevamente, la plena funcionalidad normativa y, en este caso, regulatoria respecto a la “comunidad de negocios”. Ello se traduce en la generación de condiciones de contexto operativo de privilegio y de determinantes estructurales que tienden a definir y delimitar, por un lado, un nulo riesgo empresario para las firmas prestatarias de los servicios públicos; por otro, la generación de condiciones que garantizan y consolidan las tasas de beneficio extraordinarias de que gozan las mismas; y, en función de todo ello, una clara reconfiguración del perfil del poder económico en la Argentina que tiene, así, en los consorcios adjudicatarios de las empresas privatizadas –y en quienes participan de los mismos– a una de sus fracciones hegemónicas.

5. Las recurrentes renegociaciones contractuales

Otro de los elementos que, por sus sistematicidad, ha tendido a constituirse en uno de los rasgos distintivos de las privatizaciones en la Argentina es el que se deriva de las recurrentes renegociaciones contractuales con las empresas privatizadas. Las mismas, rara vez han estado vinculadas con la necesidad de resolver y/o superar determinadas imprecisiones o imprevisiones normativas, asociadas a la propia premura privatizadora. Por el contrario, todas ellas han tendido a garantizar a las empresas prestadoras de los distintos servicios (como las realizadas en el ámbito de las telecomunicaciones, de las concesiones viales, de aguas y servicios cloacales, de los ferrocarriles, etc.), un nulo grado de exposición a cambios en las condiciones de contexto²² y/o a preservar (cuando no, acrecentar) sus rentas extraordinarias de privilegio.

La renegociación de los contratos de concesión, así como los cambios introducidos en diversas cláusulas contractuales y/o en la propia normativa regulatoria, emergen como una constante del período post-privatización. Las mismas se han centrado, en la generalidad de los casos, en modificaciones que han alterado las tarifas de los distintos servicios, las respectivas cláusulas de ajuste periódico, los compromisos de inversión de las empresas –convalidando los generalizados incumplimientos en la materia–, las fuentes de financiamiento de las mismas, los índices de calidad de los servicios que debían satisfacerse y/o los plazos de concesión de los servicios. Incluso, se ha visto modificado el propio objeto o alcance de las concesiones originales.²³

²² Las diversas renegociaciones del contrato con Aguas Argentinas S.A. resultan por demás emblemáticas. Así, por ejemplo, se consideró (Decreto N° 1.167/97) que los ajustes de tarifas por incrementos de costos se tornaban “impracticables” ante el éxito del plan de estabilización, “con grave detrimento de la ecuación económico-financiera del contrato” (*sic*); por su parte, a juicio de la empresa, “situaciones sociales tales como el crecimiento de la desocupación y la subocupación y la mayor marginalidad” constituían “hechos imprevisibles y sobrevinientes” a la firma del contrato que, por tanto, debía ser renegociado (argumento empresario insostenible que, sin embargo, sería considerado al encararse una de las tantas renegociaciones contractuales con Aguas Argentinas S.A.).

²³ Un claro ejemplo de ello lo ofrece el reciente acuerdo (Decreto N° 82/01) con los concesionarios de los Accesos Norte, Oeste, Ricchieri y de la Autopista La Plata-Buenos Aires, por el que se les autoriza la “explotación de servicios accesorios”, como el inmobiliario-comercial de los “terrenos remanentes de las expropiaciones” realizadas al momento de “liberar las trazas de los Accesos” (viejo interés de los concesionarios viales, tendiente a acceder a

Al respecto, cabe identificar los elementos esenciales que caracterizan la recurrente –y casi generalizada– introducción de cambios regulatorios que, en muchos casos, resultan violatorios de normas de superior rango legal.

Un primer denominador común remite a la consideración de las formas y las metodologías que han adoptado tales renegociaciones. Las mismas se han desarrollado, en todos los casos, entre funcionarios del Poder Ejecutivo (marginando a –incluso desconociendo la opinión de– las propias agencias reguladoras, así como la del Poder Legislativo y, naturalmente, la de las asociaciones de usuarios y consumidores), y *cada una* de las empresas concesionarias o licenciatarias. Sus resultados se han visto plasmados en decretos, resoluciones o simples actas-acuerdo –en muchos casos, de dudosa legalidad como, a simple título ilustrativo, los vinculados con la dolarización e indexación de las tarifas– que, en general, se adecuaron plenamente a las inquietudes y propuestas de las empresas prestadoras de los servicios.

En tal sentido, basta recordar, entre otras, la primera renegociación del contrato con Aguas Argentinas S.A., por la que se dispuso un aumento tarifario (13,5%), a los ocho meses de inicio de la concesión (a pesar que, taxativamente, la tarifa inicial constituía el techo tarifario para los primeros diez años de la misma) legitimando la conducta oportunista del consorcio adjudicatario; o la del corredor vial N° 18 (rutas nacionales 12 y 14), al que al sexto año de la concesión se le extendió el plazo por 15 años adicionales, al tiempo que se dolarizaron las tarifas de peaje, que pasaron a actualizarse por índices de precios de los EE.UU.; o el cuestionado “rebalanceo” (para nada neutral) de las tarifas telefónicas; o la “Quinta Adecuación del Contrato de Concesión del Acceso Norte a la Ciudad de Buenos Aires” (en otras palabras, la “quinta” renegociación contractual con Autopistas del Sol S.A., transcurridos apenas seis años de la concesión).²⁴

En todos los casos, la opacidad de las renegociaciones o, en otros términos, la nula transparencia de las mismas permitieron satisfacer demandas empresarias a costa de, naturalmente, los intereses de los usuarios y consumidores, a los que ni tan siquiera se les brindó la posibilidad de participar en audiencias públicas que, aun cuando no fueran vinculantes, podrían haber dejado reflejada su opinión respecto a esas *discrecionales* negociaciones encaradas entre el Poder Ejecutivo Nacional y las empresas privatizadas.²⁵

En consecuencia, esa nula transparencia terminó por tornar convergentes a, por un lado, la marginación de los distintos entes reguladores, mucho más la de los usuarios y consumidores, así como la del propio Poder Legislativo, y, por otro, atento a los resultados reales de tales renegociaciones contractuales y/o normativas, la presunción de prácticas oficiales claramente desventajosas para los intereses sociales en juego (no así para los de las empresas privadas involucradas).

Otro de los denominadores comunes de las diversas renegociaciones contractuales concretadas hasta el presente (tanto bajo la anterior administración gubernamental como por la actual coalición de gobierno) es, sin duda, el de la preservación (o acrecentamiento) de las ganancias

nuevos ingresos y beneficios extraordinarios provenientes de actividades totalmente ajenas a la que fuera objeto de la concesión original).

²⁴ Ver, en tal sentido, el Decreto N° 1.221/00, por el que se dispone el aumento de las tarifas de peaje, la extensión del plazo de concesión (cuatro años adicionales), la postergación de los mencionados ajustes tarifarios asociados a la evolución de índices de precios estadounidenses (igualmente prohibidos por el dictamen de la Procuración del Tesoro), frente al compromiso empresario de adelantar algunas inversiones.

²⁵ Las mismas, incluso, trascienden a más de una gestión gubernamental. A título ilustrativo, basta con señalar los ejemplos que ofrecen las recientemente concluidas renegociaciones con Aguas Argentinas S.A. (por la que se le autorizan aumentos extraordinarios de las tarifas de agua y servicios cloacales, al tiempo que se convalidan los marcados retrasos en la expansión de las redes), y la de ferrocarriles de pasajeros (donde, en el marco del esquema desarrollado bajo la Administración Menem, se acordó un aumento escalonado de las tarifas destinado a saldar las deudas oficiales en concepto de subsidios atrasados, y a financiar parte de las obras a ejecutar por las empresas, al tiempo que se prorrogó el plazo de concesión de los distintos ramales).

extraordinarias de que gozan los consorcios adjudicatarios de las privatizaciones. En efecto, cualquiera sea la renegociación que se considere (hasta aquellas que, como la primera celebrada con los concesionarios viales de las rutas nacionales, conllevaban la reducción de las tarifas de peaje –las mismas se vieron cubiertas por subsidios, o “compensaciones indemnizatorias”–²⁶), la rentabilidad empresaria se ha visto asegurada o acrecentada, al privilegiar unilateralmente una por demás dudosa interpretación de la “seguridad jurídica” de las empresas prestadoras de los servicios privatizados. Las metodologías de renegociación, su propia dinámica y el contexto macroeconómico –y político– en el que las mismas se inscriben, terminaron por confluir en la garantía de, por un lado, un nulo riesgo empresario –rasgo característico del *mercado de las privatizaciones*– y, por otro, un contexto regulatorio que viabiliza la obtención de tasas de rentabilidad extraordinarias, holgadamente superiores a las que se registran en el resto de las actividades económicas.

Así, sistemáticamente, las estrategias oficiales de negociación han partido de una concepción en la que la “seguridad jurídica” ha quedado circunscripta a mantener inalterada la ecuación económico-financiera original de las empresas,²⁷ aun cuando ello suponga contravenir normas jurídicas de superior rango legal. Indudablemente, el ejemplo más ilustrativo lo brinda la dolarización de las tarifas y la incorporación de cláusulas de indexación por índices de precios de los EE.UU. que, naturalmente, violan las taxativas disposiciones de la Ley de Convertibilidad. Idénticas consideraciones cabe realizar respecto de la renegociación de los contratos con los concesionarios viales de las rutas nacionales que, también, contraviene lo dispuesto explícitamente en las leyes N° 17.520 (de peaje) y N° 23.696 (de Reforma del Estado) en cuanto a la “razonabilidad” de las tarifas de peaje.

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

En ese marco, cabe incorporar algunos comentarios específicos sobre las renegociaciones contractuales realizadas por la actual gestión de gobierno que, en términos generales, comparten los elementos más sustantivos con las realizadas bajo la Administración Menem. En efecto, las

²⁶ Esas “compensaciones indemnizatorias”, y el consiguiente costo fiscal derivado de las mismas, se convirtieron en el factor determinante de la última renegociación contractual con tales concesionarios (formalizada en el Decreto N° 92/01), la cual conllevó el reconocimiento oficial de más de 400 millones de pesos de deudas, al tiempo que los concesionarios se comprometieron a ejecutar sus postergados planes de inversión. Asimismo, se sustituyó la cláusula de ajuste tarifario asociada a la tasa Libo por otra, igualmente ilegal en términos de las disposiciones de la Ley de Convertibilidad, vinculada con la evolución combinada de los precios mayoristas y de los costos de la construcción.

²⁷ Formulada, en la generalidad de los casos, en pleno contexto hiperinflacionario, con las consiguientes y considerables primas de riesgo (injustificadas bajo condiciones de relativa estabilidad –incluso, deflación– de precios, como las que asiste la economía argentina desde hace largos años).

últimas renegociaciones (concesionarios viales de las rutas nacionales y de las redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires, ferrocarriles de pasajeros, aguas y servicios cloacales, etc.) no hacen más que replicar las precedentes, tanto en sus formas (nula transparencia, negociación “a puertas cerradas” con cada una de las empresas, etc.), como por sus características esenciales (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.).

Sin embargo, más allá de esos múltiples (y centrales) denominadores comunes, estas últimas renegociaciones contractuales denotan algunas nuevas preocupaciones oficiales. Se trata, ahora, de atender el impacto de los subsidios sobre las alicaídas arcas fiscales y de intentar impulsar la no menos retraída formación de capital en la economía argentina. En ambos casos, a través de un mismo mecanismo: el incremento de las tarifas. Los usuarios y consumidores serán, así, quienes deberán compensar a las empresas privatizadas los menores subsidios oficiales, y quienes financiarán las inversiones, incluso aquéllas que ya deberían haberse realizado. Es más, las empresas privatizadas tienden a transformarse en meras administradoras (claro que a un alto costo social) de ingresos excedentes, donde el aporte de recursos propios parece ser un componente en desuso. Naturalmente, las muy elevadas tasas de rentabilidad de las empresas privatizadas permanecerán, cuando menos, inalteradas. No así la masa de beneficios que, seguramente, se verá incrementada en –por lo menos– una proporción equiparable a la de los incrementos tarifarios acordados.

El saneamiento de las cuentas públicas, el recorte de los subsidios al capital, el aliento de la inversión son, sin duda, 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 prestatarias, la regresividad implícita torna muy poco deseables tales objetivos.

En síntesis, la escasa o nula transparencia de las negociaciones, la permanente preservación de las rentas de privilegio de las compañías privatizadas, y la asimétrica conceptualización de la seguridad jurídica son elementos constitutivos de esas recurrentes renegociaciones que, en su convergencia, no hacen más que reflejar, por un lado, la plena funcionalidad de las acciones –y omisiones– normativas y regulatorias respecto a los intereses del bloque hegemónico y, por otro, la sistematicidad de nuevos y crecientes condicionantes jurídico-institucionales que trascienden las problemáticas de corto plazo que suelen verse priorizadas por, ya, más de una administración gubernamental.²⁸

6. Síntesis y reflexiones finales

En la casi totalidad de las caracterizaciones analíticas del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina a partir de la sanción de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado, bajo la Administración Menem, pueden reconocerse ciertos elementos comunes. Se trata de una de las principales transformaciones estructurales de los años noventa; su celeridad obedeció a la necesidad de emitir una señal político-institucional de trascendencia; sus insuficiencias normativas y regulatorias son una resultante de esa misma premura; su desarrollo ha traído aparejados

²⁸ La reciente renegociación tarifaria del gobierno de la Alianza con las empresas gasíferas (aprobada a través del Decreto N° 669/00) parecería inclinar nuevamente la balanza hacia la persistencia de la opacidad negociadora, la preservación de las rentas de privilegio, y la inseguridad jurídica de los usuarios y consumidores; en otras palabras, hacia la no reversión estructural de los determinantes y/o condicionantes de –parte sustantiva de– la relación Estado/poder económico local que se consolidó bajo la Administración Menem. Ver Azpiazu, D. y Schorr, M.; op. cit.

cambios sustantivos en los liderazgos económico-políticos del país, así como en la calidad y precios –y en sus respectivas interrelaciones– de los servicios públicos privatizados; las agencias reguladoras están llamadas a cumplir un papel muy importante –sino decisivo– en la fase post-privatización son, entre otras, algunas de las principales consideraciones comunes a la casi totalidad de los análisis –globales o sectoriales– de las privatizaciones en la Argentina.

Sin duda, a partir de esos relativos consensos –que igualmente reconocen profundos e, incluso, divergentes matices en cuanto a la identificación de sus reales implicancias–, se perfilan muy distintas interpretaciones sobre buena parte de las problemáticas involucradas. En ese marco, ciertos temas suelen ser soslayados (como, entre otros, el acelerado proceso de concentración y centralización del capital que conllevaron los distintos procesos de privatización y/o el de los criterios bajo los que se fijaron los “precios tope” al momento de la transferencia de los activos), otros son transfigurados (como, por ejemplo, la unilateral y antojadiza consideración de la seguridad jurídica o los sesgos implícitos en las distintas renegociaciones contractuales), otros suelen ser indecorosamente eludidos (como, por caso, los de las atípicas cláusulas de ajuste periódico de las tarifas en el marco del *price cap*), y muchos otros son ignorados (como, entre otros, el de las interdependencias y funcionalidades que subyacen en muy diversos planos).

A partir de una muy amplia gama de ejemplos, los análisis precedentes permiten inferir que, en realidad, los privilegios de que gozan las empresas privatizadas están estrechamente relacionados con las principales singularidades del entorno normativo en el que se ha inscripto su accionar y/o, según los casos, del propio incumplimiento de la legislación vigente. Cabe destacar, entre otras “debilidades” y/o “errores de diseño”, la permisividad –o, incluso, aliento original– oficial frente a la concentración del capital; la fijación de elevados “precios base” de inicio de la operatoria privada; la “demora regulatoria” para transferir a los precios las importantes ganancias de productividad de las empresas prestatarias; la dolarización de las tarifas como paso previo a su indexación en función de la evolución de precios ajenos a la economía doméstica y, por esa vía, la elusión de las taxativas disposiciones que, en tal sentido, emanan de la Ley de Convertibilidad (una maniobra elutória –convalidada normativamente– de la que no goza prácticamente ninguno de los restantes precios de la economía argentina –en especial, los salarios–); la política empresaria de promover –y la estatal de convalidar– sistemáticas renegociaciones en las cláusulas contractuales, etcétera.

Como era de esperar, la conjunción de todos estos fenómenos favoreció directamente a las firmas prestadoras (garantizándoles, a la par de aumentos de consideración en las tarifas –en especial en las abonadas por los usuarios residenciales y, dentro de dicho segmento, en las correspondientes a los consumidores de menor poder adquisitivo–, muy holgadas tasas de ganancia), y perjudicó en forma pronunciada a los usuarios y consumidores de tales servicios públicos privatizados (sobre todo, a aquellos que, por diversos factores, presentan un menor poder relativo de negociación frente a las empresas).

Lo anterior sugiere que la regulación pública de los servicios privatizados ha sido débil si se considera su significativa incapacidad –cuando no falta de voluntad– para promover distintas medidas tendientes a introducir competencia y a proteger a los usuarios y consumidores, mientras que reveló una gran fortaleza para garantizar y potenciar el elevado poder de mercado que adquirieron, así como los ingentes beneficios que internalizaron, las firmas que tomaron a su cargo la prestación de los diferentes servicios públicos transferidos al ámbito privado en el transcurso del decenio de los noventa. Sin duda, ello constituye un claro indicador que de resultados de la aplicación del programa privatizador se profundizó uno de los rasgos distintivos de la economía y la sociedad argentinas: la creciente –y cada vez más evidente– subordinación estatal frente a los intereses del capital concentrado interno.

La premura privatizadora, la amplitud de sus realizaciones, los elevados niveles de concentración de la propiedad de las empresas privatizadas, las garantías –estatales e institucionales– de internalización de beneficios extraordinarios, la transferencia de capacidades decisivas en cuanto

a la delimitación de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía doméstica, las discontinuidades normativas y regulatorias, las fragilidades institucionales son, en última instancia, algunos de los componentes esenciales y funcionales –en el campo normativo, regulatorio e institucional– al exitoso intento de conformar y afianzar sólidas articulaciones de intereses hegemónicos en la reconfiguración de los sectores de poder en la Argentina, como expresión de un régimen de acumulación del capital crecientemente concentrador en lo económico, y excluyente en lo social.

Bibliografía

- Abeles, M.; “El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿reforma estructural o consolidación hegemónica?”, en *Época*, Año I, N° 1, Buenos Aires, diciembre 1999.
- Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M.; “El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia”; FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001.
- Azpiazu, D.; “El programa de privatizaciones. Desequilibrios macroeconómicos y concentración del poder económico”, en Minsburg, N. y Valle, H. (comps.); *Argentina hoy: crisis del modelo*, Letra Buena, 1995.
- Azpiazu, D.; “Las privatizaciones en la Argentina y la concentración del poder económico”, trabajo presentado en el Seminario “Economía, Tecnología y Gestión”, CEINDEPRO/Facultad de Ingeniería (UBA), Buenos Aires, julio-agosto 1998.
- Azpiazu, D. y Schorr, M.; “Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital”, Documento de Trabajo N° 1 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, (BID 1201/OC-AR PICT 99-02-07523), FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires, diciembre 2001.
- Basualdo, E. M.; “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.
- Basualdo, E. M.; “El impacto económico y social de las privatizaciones”, en *Realidad Económica*, N° 123, abril 1994.
- García, A.; “¿Habrà una política antimonopólica?”, en *Realidad Económica*, N° 170, febrero-marzo 2000.
- Gerchunoff, P. (edit.); *Las Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa*, Instituto Torcuato Di Tella, 1992.
- Kozulj, R.; “Resultados de la reestructuración de la industria del gas en la Argentina”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 14, noviembre 2000.
- Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”; “Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica”, Documento de Trabajo N° 7, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO/SECYT/CONICET, abril 1999.
- Sánchez, J. M. y Paredes, R.; “Grupos Económicos y Desarrollo: el caso de Chile”, CEPAL/CIID, 1994.
- Vickers, J. y Yarrow, G.; *Un análisis económico de las privatizaciones*, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Villar Rojas, E.; *Privatización de Servicios Públicos*, Tecnos, 1993.
- Walters, A.; “La Privatización en el Reino Unido”, en AA.VV.; *Privatización. Experiencias mundiales*, Cronista Comercial, 1988.