

**OBSERVATORIO ARGENTINA – GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE ECONOMÍA**

**LA FÁBULA DE LAS PRIVATIZACIONES: ¿VICIOS PRIVADOS, BENEFICIOS PÚBLICOS?  
EL CASO DE LA ARGENTINA (1990-2005)\***

**Karina Forcinito\*\* y Cecilia Nahón\*\*\***

**MAYO 2005**

**ÍNDICE**

1. Introducción .....	1
2. El proceso de privatizaciones: ¿cómo se privatizó? .....	4
2.1. Aspectos jurídico-institucionales de las privatizaciones .....	4
2.2. Reestructuración y saneamiento de las empresas estatales .....	5
2.3. Aspectos financieros del programa de privatizaciones.....	6
3. Regulación y desempeño de las empresas privatizadas durante la convertibilidad (1991-2001) 9	
3.1. Los requisitos de regulación estatal emergentes de las privatizaciones.....	9
3.2. Precios y tarifas .....	10
3.3. Formación de capital.....	17
3.4. Ventas y utilidades .....	22
3.5. Inversión extranjera y cambios en la estructura de capital.....	25
4. La evolución de las empresas privatizadas en la post-convertibilidad (2002-2005) .....	28
5. El balance de las privatizaciones: ¿vicios privados, beneficios públicos? .....	34
6. Referencias .....	38

---

\* Las autoras agradecen los valiosos comentarios y sugerencias realizados por Daniel Azpiazu, Martín Schorr, Carlos Galperín y Martín Abeles a una versión preliminar de este documento a quienes, desde luego, se exime de toda responsabilidad por los errores u omisiones que pudieran existir.

\*\* EWG, Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Argentina y Universidad Nacional de General Sarmiento.

\*\*\* EWG, Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Argentina y becaria doctoral de la Fundación Antorchas.

## 1. INTRODUCCIÓN

En 1714 Bernard de Mandeville publicó en Londres su obra *La fábula de las abejas: o vicios privados, beneficios públicos* en donde argumentaba que el bienestar público era mejor alcanzado si se dejaba a los individuos actuar en plena libertad para la satisfacción de sus vicios privados, sin la nociva interferencia del estado. Es posible rastrear la influencia de Mandeville en la genial obra del propio padre del liberalismo económico, Adam Smith, quien décadas más tarde revolucionó el pensamiento científico con su elocuente metáfora de la “mano invisible”. Casi tres siglos después, en un lejano territorio al sur del planeta, la veta más cruda de la tradición liberal fundada por Smith fue invocada como justificación ideológica de uno de los más abarcativos y acelerados programas de privatización de empresas públicas implementado hasta la fecha.<sup>1</sup> Este proceso, y sus consecuencias hasta hoy, son el objeto de análisis de este trabajo.

Hacia mediados de 1989, en un contexto macroeconómico signado por la crisis hiperinflacionaria, la recesión y la cesación parcial en el pago de la deuda externa, el gobierno del recientemente electo presidente Carlos Menem instrumentó en la Argentina un voraz proceso de transferencia al capital privado de empresas públicas y de áreas estratégicas que históricamente habían permanecido bajo la propiedad y la administración del Estado nacional. Paralelamente, promovió la privatización en los niveles provincial y municipal mediante la descentralización y desfinanciación de empresas y/o actividades dependientes del presupuesto nacional localizadas en esas jurisdicciones. El programa de privatizaciones involucró la venta de la empresa petrolífera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF); las compañías estatales encargadas de la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas; la totalidad de las firmas estatales de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; la empresa nacional de telecomunicaciones (ENTel); la aerolínea de bandera; los astilleros y las firmas siderúrgicas, químicas y del área de defensa y diversos bancos estatales, entre las principales unidades transferidas. Asimismo, se otorgó en concesión al capital privado la explotación de los tramos rentables de la red ferroviaria (tanto de carga como de pasajeros) —el resto fue clausurado— y de la red vial; la empresa de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires (Obras Sanitarias de la Nación); los puertos más importantes del país; los canales de radio y televisión y la empresa de servicios postales; entre otras.

Este programa privatizador se inscribió en el proceso general de reformas estructurales de corte neoliberal consolidado en el país durante la última década. La mayor parte de las ventas y las concesiones de empresas nacionales se llevó a cabo en el breve lapso comprendido entre 1990 y 1994. A partir de 1993 los estados provinciales y municipales también se sumaron a la ola privatizadora, enajenando sus propias empresas regionales y locales. Entre 1994 y 2001, la cantidad y el monto de las privatizaciones disminuyó notablemente, a excepción de la venta del patrimonio remanente de la firma YPF y del Banco Hipotecario Nacional. Hacia fines de la década del noventa prácticamente no quedaban activos productivos o servicios públicos en manos del Estado.

Los servicios de infraestructura constituyeron el núcleo de actividades afectadas por la política de privatización. Estos servicios poseen un carácter estratégico para el desarrollo de los sistemas económicos, ya que constituyen insumos de uso difundido para el resto de las actividades productivas, con fuertes eslabonamientos hacia delante y hacia atrás. Asimismo, posibilitan la integración territorial de la producción mediante la conformación de corredores de infraestructura. En algunos casos estas actividades satisfacen necesidades básicas de la población y su provisión se vincula a derechos humanos básicos (como el acceso al agua potable). Su

---

<sup>1</sup> Cabe aclarar que la ortodoxia neoliberal parece olvidar que para Adam Smith la mano invisible de los mercados sólo da sus inagotables frutos en una sociedad regida por el “sistema de la libertad natural”, es decir, una sociedad “bien gobernada” por la visible mano del Estado y las instituciones.

provisión presenta fuertes requerimientos de capital de carácter “hundido” (es decir, de lenta recuperabilidad) que refuerzan el carácter “no disputable” de estos mercados, importantes indivisibilidades tecnológicas y comerciales, y externalidades (economías de escala, de aglomeración, de red, de diversificación, de precedencia) que operan como barreras a la entrada, lo que da lugar a elevados niveles de concentración de la oferta (monopolios u oligopolios). Esto implica que, aunque sea posible introducir algún grado de competencia sectorial, ésta será generalmente de naturaleza oligopólica, con una fuerte persistencia del riesgo de monopolización. Asimismo, la relativamente baja elasticidad-precio directa de la demanda de estos servicios, tanto en los niveles comerciales como residenciales, contribuye en muchos casos a acrecentar el elevado poder monopólico que las prestatarias detentan en sus mercados y en otros vinculados.

A la consideración de estos rasgos estructurales es necesario añadir el papel clave que dichas empresas desempeñaron durante el proceso de industrialización de la Argentina, especialmente desde mediados de los años cuarenta. Las empresas de infraestructura de propiedad estatal adquirieron una alta gravitación en la economía,<sup>2</sup> en que pasaron a desempeñar funciones regulatorias clave, incidiendo de manera directa e indirecta sobre variables macro y mesoeconómicas. Concretamente, las tarifas públicas fueron utilizadas como instrumentos para el control de la inflación, la demanda de insumos estatales al resto del sistema productivo funcionó como instrumento anticíclico, los niveles salariales y las modalidades de explotación de la fuerza de trabajo en las firmas públicas operaron como parámetros relevantes en el mercado laboral y la inversión estatal fue un instrumento clave para la promoción del desarrollo regional, entre otros aspectos.

Los procesos de privatización alteraron radicalmente estas funciones históricas al establecer pautas regulatorias para el desempeño empresario de corte estrictamente microeconómico. No obstante, la incidencia de las empresas estatales sobre la economía nacional continuó siendo altamente significativa. Según surge de la información recabada por la Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE, 2004) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), las empresas privatizadas concentraron durante el período 1993-2001 casi el 30% de la producción, el 36% de los activos, alrededor del 38% del valor agregado y el 56% de las utilidades de la cúpula empresaria conformada por las 500 empresas líderes del país. Asimismo, las funciones estratégicas que dichas firmas desempeñaban en la economía continuaron siendo centrales en materia de crecimiento económico, equidad distributiva y sustentabilidad medioambiental, con la diferencia fundamental de que ahora se encuentran en manos privadas.

Las reformas estructurales en general, y las privatizaciones en particular, fueron presentadas públicamente como el único modo de enfrentar la “quiebra del estado” y, de este modo, emerger de la grave crisis que a fines de los años ochenta azotaba al país. Las empresas públicas fueron catalogadas como económicamente ineficientes, socialmente inequitativas y políticamente corruptas, instalándose exitosamente la generalizada opinión de que debían sufrir una urgente y radical transformación. Los diagnósticos sobre las causas de la crisis establecieron las bases para la adopción del programa neoliberal como el único capaz de dar respuesta a las falencias identificadas. El recetario neoliberal prescribía el reemplazo de la bien visible mano del estado por la mano invisible del mercado. Las promesas asociadas con la privatización de las empresas estatales eran ilimitadas. Su venta aseguraría el crecimiento, la eficiencia y la equidad. Los promotores de la privatización pronosticaban que la gestión privada impulsaría sostenidamente la tasa de inversión de las ex firmas públicas, generaría una baja considerable de las tarifas

---

<sup>2</sup> Por caso, entre 1955-1975, “las empresas públicas fueron un importante motor de desarrollo y representaron un alto porcentaje de la inversión total. En 1956, un 30% de la inversión bruta fija era efectuado por el sector estatal. Este porcentaje sólo se redujo en los momentos de auge de la inversión privada estimulada por políticas públicas específicas a niveles que, de todas formas, superaban el 20% del total.” (Aronskind, 2003).

debido a su mayor eficiencia en la prestación de los servicios, contribuiría a la reducción de la brecha fiscal y la brecha externa del país, fomentaría la competencia y garantizaría una mayor y mejor cobertura en todo el territorio nacional (Banco Mundial, 1993; Bour, 1993).<sup>3</sup>

¿Fueron cumplidas las promesas de inicios de los noventa? ¿Fue la satisfacción de los vicios privados la mejor forma de alcanzar los beneficios públicos en materia de privatizaciones en la Argentina? La certera afirmación de Mandeville, pero devenida en interrogante para el caso argentino, oficia de punto de partida para el presente trabajo. La respuesta a estas preguntas es, al menos, controvertida. El debate acerca de las virtudes y las falencias del proceso de privatizaciones iniciado quince años atrás en el país no sólo no está zanjado, sino que es de suma actualidad. El derrumbe del régimen de convertibilidad a fines de 2001 inauguró una fase de álgida discusión acerca de las privatizaciones que puso en duda las favorables interpretaciones de corte neoliberal que fueron hegemónicas durante la década del noventa.<sup>4</sup> Esta polémica atraviesa tanto la literatura académica como, con frecuencia, las tribunas políticas y las tapas de los principales periódicos del país.

Más aún, las condiciones de operación actuales de las firmas privatizadas se encuentran en el centro de la negociación en curso entre el gobierno nacional y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Como prenda de cambio para refinanciar los vencimientos externos del país, este organismo –en consonancia con los países miembros del G7– presiona en favor de la recomposición de las tarifas de las empresas privatizadas en dólares. Lo que está en disputa es la posibilidad de recuperación de las tasas de ganancia en moneda extranjera obtenidas por la mayor parte de las firmas privatizadas en la década de los noventa. En particular, esto implica resolver quién afrontará la abultada deuda externa contraída por estas firmas en la última década: si los usuarios a través de tarifas ajustadas y/o el deterioro de las prestaciones, el Estado nacional a través de algún esquema de subsidios, los acreedores externos o las propias empresas y sus casas matrices.

En este marco, el presente trabajo se propone aportar una serie de elementos de carácter empírico y conceptual que favorezcan una mejor comprensión de la génesis, el desarrollo y la situación actual de las empresas que fueron privatizadas en la Argentina. El documento se encuentra organizado de la siguiente manera. En la sección 2, se exponen los rasgos centrales del proceso de transferencia de las empresas públicas al sector privado, incluyendo los instrumentos jurídicos utilizados, los montos abonados y las modalidades de pago elegidas. En la sección 3, se presenta en forma estilizada la trayectoria de las firmas privatizadas en la fase 1991-2001, con referencia a la evolución de la regulación, las inversiones, las utilidades, las tarifas y la inversión extranjera. Este encuadre histórico resulta esencial para la comprensión de las contiendas actuales entre las empresas privatizadas, el gobierno nacional y el FMI, entre otros. A continuación, en la sección 4, se sintetiza el desempeño de las firmas desde inicios del año 2002 hasta mediados de 2005. Por último, en la sección 5, se sugiere una interpretación de conjunto de las privatizaciones argentinas, en contraste con las explicaciones ortodoxas que dominaron el debate en la última década.

---

<sup>3</sup> Esta caracterización fue esgrimida por el gobierno de Carlos Menem y un conjunto de *think tanks* ortodoxos y organismos internacionales que no sólo fueron activos patrocinantes de las reformas sino también, en ocasiones, sus implementadores directos. Entre estas instituciones se destacan el IERAL de la Fundación Mediterránea y la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). Entre los organismos internacionales con mayor poder de influencia y condicionamiento de las políticas públicas en aquellos años sobresalen el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>4</sup> Entre estas interpretaciones se destacan Galiani y Petrecolla (1996), FIEL (1999), Navajas (1999) y UADE/ADESPA (2001). Por caso, para FIEL, gracias al proceso de privatizaciones “se han verificado importantes ganancias de productividad y se vislumbran mayores progresos en el futuro como resultado de la adopción de criterios que, evaluados globalmente, han sido positivos” (1999:13).

## 2. EL PROCESO DE PRIVATIZACIONES: ¿CÓMO SE PRIVATIZÓ?

### 2.1. Aspectos jurídico-institucionales de las privatizaciones

El programa de reforma estructural impulsado por el gobierno del presidente Menem comenzó con el inicio mismo de su mandato en 1989. Sin embargo, su consolidación se logró a partir de la exitosa política de estabilización de precios lanzada en abril de 1991 durante la gestión de Domingo Cavallo en el Ministerio de Economía. Dicha política consistió en la imposición de un esquema monetario-cambiario por ley (Ley de Convertibilidad N° 23.928) que logró recuperar la moneda como unidad de cuenta mediante, en primer término, el anclaje del peso al dólar a un tipo de cambio fijo (\$1=US\$1) bajo un régimen de caja de conversión (*currency board*). Cabe destacar que dicha ley prohibía, además, la introducción de cláusulas indexatorias en la economía doméstica que pudieran alimentar los procesos inflacionarios (artículo 10). La estabilización se apoyó, en segundo término, en la instauración de un proceso de apertura económica asimétrica al resto del mundo que fijó, en la práctica, un techo a los precios de la producción transable doméstica.

Las privatizaciones constituyeron la pieza clave del programa de reforma estructural y se institucionalizaron a partir de la sanción de dos leyes fundamentales por parte de los partidos entonces mayoritarios (justicialista y radical) a mediados de 1989: las de Reforma del Estado (N° 23.696) y de Emergencia Económica (N° 23.697). En la primera se estableció que las empresas públicas podían ser privatizadas mediante Decretos de Necesidad y Urgencia emanados del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), se autorizó el despido de los empleados estatales y se otorgó la posibilidad a los acreedores del Estado y/o a sus empresas de capitalizar sus créditos mediante la adquisición de las firmas. La segunda ley tenía por objetivo reestructurar el gasto estatal mediante la suspensión de los regímenes de promoción industrial y todo otro tipo de subsidio o exención impositiva al sector privado. Se estableció, además, un tratamiento equivalente para el capital nacional y el extranjero, la remisión –sin límites– de las utilidades al exterior y la suspensión del régimen de “compre nacional”, entre las principales medidas.<sup>5</sup> En el contexto de “emergencia”, dichas leyes concedieron al PEN una cantidad de atribuciones propias del Poder Legislativo que dieron lugar a una importante concentración de poder decisional en el gobierno de Menem. Tampoco hubo contrapesos de importancia en el Poder Judicial, debido a que la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia –impulsada conjuntamente con la Unión Cívica Radical–, garantizó al gobierno la mayoría a su favor en diversos casos conflictivos y, particularmente, en aquellos ligados a las privatizaciones.<sup>6</sup>

Los marcos regulatorios para la prestación de las diversas actividades involucradas, particularmente los servicios públicos, fueron establecidos, en la mayor parte de los casos, mediante Decretos de Necesidad y Urgencia del PEN –con las excepciones de los sectores de gas y electricidad– y en ausencia de regulación anti-monopólica, de defensa del consumidor y de órganos reguladores específicos. Estos últimos se constituyeron y comenzaron a funcionar con posterioridad a la transferencia de la propiedad de los activos estatales al sector privado (Oszlak; Felder y Forcinito, 2000).

---

<sup>5</sup> Otra importante modificación fue la firma, una vez derogada la ley que regulaba las inversiones extranjeras, de casi sesenta Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras entre la Argentina y diversos países –entre los que se encuentran los países de origen de las firmas privatizadas– a partir de 1992.

<sup>6</sup> Este último organismo falló en favor del PEN en cada situación conflictiva ligada a las privatizaciones y avanzó sobre los tribunales de menor jerarquía mediante el recurso del *per saltum*. Asimismo, la Presidencia de la Nación neutralizó el accionar de diversas instancias de control que poseía el aparato del Estado al remover a casi todos los miembros del Tribunal de Cuentas y al Fiscal General de la Nación, nombrar por decreto al Procurador General de la Nación, reducir el rango institucional de la Sindicatura General de Empresas Públicas y desplazar o reubicar a jueces o fiscales cuyas iniciativas podían obstaculizar sus decisiones, entre las principales iniciativas.

## 2.2. Reestructuración y saneamiento de las empresas estatales

Una vez que los activos estatales fueron declarados sujetos a privatización, el Estado nacional encaró una abarcativa política de reestructuración de las firmas con el fin de aumentar el atractivo del negocio para los inversores. Por una parte, en las primeras privatizaciones de la década se indujo —a través de los funcionarios intervinientes— un mayor deterioro en la calidad de los servicios y en el desempeño económico de las empresas en el período previo a su licitación<sup>7</sup>. Esta situación tendió a agudizar el ya crítico estado de las firmas luego de casi una década de desinversión y falta de adecuado mantenimiento, lo que favoreció una importante subvaluación patrimonial. Adicionalmente, el marcado deterioro en los indicadores operativos de las empresas contribuyó a legitimar políticamente su transferencia al capital privado, cosechando un significativo consenso social.

Por otra parte, y de acuerdo a las recomendaciones del Banco Mundial (BM),<sup>8</sup> las firmas fueron favorecidas con cuantiosos beneficios con anterioridad a su transferencia al capital privado. En primer lugar, el Estado implementó un masivo programa de racionamiento en los planteles de las empresas —mayormente a través de programas de “retiros voluntarios”— con el fin de reducir la nómina laboral al mínimo. Este programa involucró la desvinculación de casi el 50% de los empleados totales del sector, lo que afectó a más de 110.000 trabajadores entre 1990 y 1993, y fue financiada fundamentalmente por el BM y el BID.<sup>9</sup> Adicionalmente, se establecieron distintas cláusulas de flexibilización de las condiciones laborales que modificaron el régimen de despido y contratación sectorial (Duarte, 2001; Geldstein, 1997).<sup>10</sup>

En segundo lugar, se realizaron incrementos de consideración en las tarifas de los servicios públicos antes de efectivizar su traspaso, así como la supresión de la estructura de subsidios cruzados entre tipos de servicios, usuarios y regiones hasta entonces vigente en las empresas estatales. Estas transformaciones generaron una importante reconfiguración —en favor de las firmas— de la estructura tarifaria del sector, que aseguró a los adjudicatarios elevados niveles de facturación y muy altos márgenes de beneficio desde el inicio mismo de sus actividades.

Por último, el Tesoro Nacional absorbió el 77% de la deuda interna y externa que exhibían el conjunto de empresas públicas antes de ser transferidas, cifra que ascendió a 20.106 millones de dólares, con su consiguiente carga futura de intereses y amortizaciones. La contrapartida de este proceso fue que el sector privado recibió empresas prácticamente libres de deudas (los pasivos

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, es llamativo que en el caso de ENTel se habilitaron 70% menos de líneas telefónicas en 1990 que en 1989 y se evidenciaron importantes atrasos en los planes de obra y en las tareas de mantenimiento. A la vez, en el caso de la ex siderúrgica estatal SOMISA —una firma que históricamente había operado con buenos desempeños económicos—, se registró un déficit operativo aproximado de un millón de dólares por día bajo la intervención estatal previa a la privatización (fines de 1992), presuntamente vinculado a operaciones de dudosa legalidad (Azpiazu et al., 2002).

<sup>8</sup> El BM (1993) publicó un documento elaborado a partir de una misión que visitó el país con las siguientes recomendaciones para el gobierno argentino: “Para hacer más atractiva la venta de empresas públicas, la reestructuración del programa gubernamental debe incluir: a) La absorción de la mano de obra excedente. b) La absorción de la totalidad de la deuda de las empresas y cualquier otro compromiso. c) La reducción de mano de obra se estima en 95.200 personas, representando una reducción de alrededor del 37% de los niveles de empleados a junio de 1991. d) Las privatizaciones deben usarse para pagar la deuda pública. e) Los precios y tarifas deben ser a precios internacionales, costos marginales, la indexación debe ajustarse con el índice de precios de USA”.

<sup>9</sup> Entre 1991 y 1992 el gobierno recibió créditos por 650 millones de dólares de estas instituciones para apoyar la reestructuración de las empresas públicas de telecomunicaciones, ferrocarriles e hidrocarburos (Duarte, 2001).

<sup>10</sup> Asimismo, el gobierno limitó por decreto el derecho a huelga (Decreto PEN N° 2184/90), desvinculó los incrementos salariales de las variaciones en la productividad (Decreto PEN N° 1334/91), otorgó selectivamente premios y castigos a las distintas cúpulas gremiales —logrando la colaboración o el apoyo tácito de las mismas para las reformas—, e impulsó la descentralización del régimen de negociación colectiva.

sumaban 5.959 millones de dólares considerando todas las firmas privatizadas) (Basualdo y Nahón, 2004).<sup>11</sup>

El corolario de esta fase de reestructuración fue doble. Por una parte, el sector privado se benefició con precios de venta de los activos significativamente subvaluados, especialmente en las primeras privatizaciones de la década, que fueron enajenadas en plena crisis.<sup>12</sup> Adicionalmente, los nuevos dueños recibieron, en la generalidad de los casos, empresas “saneadas” financieramente y con excelentes perspectivas de rentabilidad futura. Este descalce entre los valores de transferencia de las empresas y el valor presente de las rentas esperadas –y obtenidas con creces en los primeros años de operación– permitió a los consorcios adjudicatarios, como se verá, recuperar la inversión inicial en plazos excepcionalmente breves.<sup>13</sup>

### 2.3. Aspectos financieros del programa de privatizaciones

Las empresas públicas fueron adquiridas con distintas modalidades de pago: efectivo de libre disponibilidad, efectivo destinado a la constitución de fideicomisos y títulos de la deuda pública –la mayor parte de los cuales se encontraba en cesación de pagos–. La capitalización de títulos públicos fue la modalidad dominante en la primera fase de privatizaciones (1990-1994), mientras que el efectivo fue la única forma de pago en la segunda etapa (1995-2001). La posibilidad de canjear papeles de la deuda externa por una porción de las empresas estatales en los primeros años del decenio agudizó notablemente la subvaluación inicial de los activos. El mecanismo consistió en que si bien los títulos de la deuda pública (en pesos y en dólares) fueron tomados por el Estado nacional de acuerdo a su valor nominal, cotizaban en el mercado a un valor que oscilaba entre el 14% (en 1990) y el 73% (en 1994).

En el Cuadro N° 1 se sintetiza el resultado financiero del programa de privatizaciones, detallando los montos recaudados en efectivo y los volúmenes de deuda pública rescatados (a valor nominal y de mercado) según sector económico y etapa. En conjunto, los ingresos percibidos por el Estado argentino entre 1990 y 2001 por la venta de más de cien empresas públicas ascendieron a 32.812 millones de dólares, si se computan los títulos públicos a valor nominal. Ahora bien, si se consideran los títulos rescatados a su valor de mercado –su valor real– al momento de la transferencia, entonces el monto total efectivamente recibido se reduce a 23.851 millones de dólares. Esta diferencia pone al descubierto que el criterio de valuación

---

<sup>11</sup> Los pasivos absorbidos por el Estado incluyeron tanto el *stock* de deuda existente en las empresas públicas antes de iniciarse el proceso de transferencia, como el endeudamiento generado durante este proceso, que en algunos casos fue más que significativo. Por ejemplo, la deuda de ENTel se incrementó un 122% durante la corta etapa de intervención previa a la privatización, llegando a más de 2.000 millones de dólares (Abeles, 2001). Situaciones similares se registraron en las estatales SOMISA y Gas del Estado.

<sup>12</sup> Se destacan en este sentido la venta del 60% de ENTel y la transferencia de las áreas centrales y marginales de explotación de YPF. La subvaluación inicial de ENTel se hizo evidente cuando, un año más tarde, se colocó a la venta en el mercado de valores otro 30% de las acciones de la firma: por dicho porcentaje se recaudaron 2.057 millones de dólares, más del doble de lo recaudado con la venta inicial del 60%, lo que implica que el valor de cada acción de la empresa más que se cuadruplicó en un año. Otro caso ilustrativo es el de la privatización de YPF, la empresa más grande del país en términos de facturación y una de las líderes en materia de exportaciones. En este caso se transfirió, además de la mayor parte de las reservas nacionales de petróleo, la posición dominante que detentaba la empresa estatal en el mercado de derivados (60% de la producción de las refinerías nacionales y 50% de las ventas de naftas y gas oil al momento de la venta). Kozulj y Bravo (1993) estiman que la valuación realizada por la consultora Gaffney, Cline and Assoc. con apoyo del BM fue un 28% inferior para las reservas de petróleo y gas natural con respecto a la reconocida oficialmente con anterioridad, y que en otro estudio referido a la Evaluación del Potencial de los yacimientos la misma consultora brindó cifras superiores.

<sup>13</sup> Existieron casos en que las empresas ofertaron montos mayores por los contratos, bajo la forma de tarifa baja y/o canon e inversiones altas, para asegurarse la reserva de mercado y, a posteriori, renegociar estos componentes (casos paradigmáticos en este sentido han sido la privatización de Obras Sanitarias de la Nación, algunos tramos ferroviarios y el Correo Argentino). Esto condujo, en varios casos, a que el ganador de la licitación fuera el de conducta más oportunista, lo que trajo como consecuencia altos niveles de ineficiencia económica.

elegido implicó para el Estado nacional una merma de casi 9.000 millones de dólares, monto equivalente al 38% del total recaudado.

**Cuadro N° 1: Ingresos del programa de privatizaciones, 1990-2001**  
(millones de dólares)

	Efectivo*		Títulos				Total					
	(1)		Valor nominal (2)		Valor mercado (3)		(1)+(2)			(1)+(3)		
	90/94	95/01	90/94	95/01	90/94	95/01	90/94	95/01	90/01	90/94	95/01	90/01
Telecomunicaciones	2.279		5.150		703		7.429	0	7.429	2.982	0	2.982
Aerolíneas	431		1.314		183		1.745	0	1.745	614	0	614
Agua y saneamiento	0	590					0	590	590	0	590	590
Energía eléctrica	1.092	3.453	2.618		1.452		3.710	3.453	7.163	2.544	3.453	5.997
Puertos	13						13	0	13	13	0	13
Radio y TV	14						14	0	14	14	0	14
Petróleo	4.847	3.592	1.271		1.080		6.118	3.592	9.710	5.927	3.592	9.519
Gas	1.164	225	3.082		1.196		4.246	225	4.471	2.360	225	2.585
Petroquímica	57	365	136		22		193	365	558	79	365	444
Astilleros	60						60	0	60	60	0	60
Siderurgia	143		30		14		173	0	173	157	0	157
Otros	872		14		4		886	0	886	876	0	876
<b>Total</b>	<b>10.972</b>	<b>8.225</b>	<b>13.615</b>	<b>0</b>	<b>4.654</b>	<b>0</b>	<b>24.587</b>	<b>8.225</b>	<b>32.812</b>	<b>15.626</b>	<b>8.225</b>	<b>23.851</b>

\* Incluye los ingresos recibidos mediante otras formas de pago.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de información del Ministerio de Economía de la Nación.

La capitalización de títulos públicos por un valor nominal de 13.615 millones de dólares en las empresas estatales conllevó una reducción de 21% en el *stock* nominal de deuda pública consolidada, que ascendía a 63.672 millones de dólares en 1989 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1996), con la consiguiente supresión de los correspondientes servicios financieros.<sup>14</sup> La transferencia al sector privado de parte de los pasivos de las ex empresas estatales (5.959 millones de dólares) contribuyó además a la reducción de la deuda pública en otro 9%.<sup>15</sup> A su vez, estas operaciones habilitaron el ingreso del país al Plan Brady de reestructuración de la deuda pública en 1992, que permitió la reanudación de los pagos a los acreedores externos y el inicio de un nuevo ciclo de endeudamiento.

Como se observa en el Cuadro N° 1, los ingresos originados por las privatizaciones se concentraron mayormente en la primera parte de la década. Concretamente, el 65% de estos recursos (15.626 millones) fue percibido por el Estado nacional (y en menor medida por los Estados provinciales) entre 1990 y 1994, porcentaje que se redujo sustancialmente en la segunda etapa del decenio (35%), en que los ingresos anuales por la venta del patrimonio estatal fueron menores, a excepción del año 1999 (año en que se terminó de vender la totalidad del capital accionario de YPF). Estos recursos asumieron un papel central en el reordenamiento de las cuentas fiscales inmediatamente antes y en los primeros años de vigencia de la convertibilidad. En 1990 los ingresos fiscales por privatizaciones aportaron 37% del gasto público consolidado (Dirección Nacional de Gasto Social, 2000). Entre 1991 y 1994, estos ingresos representaron en

<sup>14</sup> Los bonos de deuda rescatados equivalen tan sólo al 7% del *stock* de deuda pública existente en 1989 si se considera su cotización bursátil al momento de ser entregados al sector público.

<sup>15</sup> Otro impacto favorable de las privatizaciones sobre las cuentas públicas en el mediano plazo fue a través del aumento en la recaudación impositiva. Si bien no se cuenta con información precisa al respecto –razón por la cual no se aborda en detalle este aspecto en el presente documento–, es necesario destacar que las empresas que emergieron del proceso de privatización se transformaron en importantes contribuyentes fiscales. Según estimaciones propias las firmas privatizadas explican en promedio el 4,3% de los ingresos tributarios del sector público nacional a través del pago del impuesto a las ganancias entre 1993 y 2001.



promedio 0,60% del PIB, un porcentaje sumamente elevado si se considera que el déficit fiscal del período ascendió a 0,56% del producto. Aunque la relevancia de estos ingresos perdió peso absoluto y relativo en las cuentas públicas en la segunda fase de la década, aún resultaron relevantes: en un escenario de deterioro del déficit fiscal consolidado (3,32% del PIB en promedio entre 1995 y 2001) los recursos por privatizaciones alcanzaron al 0,43% del producto en promedio en igual etapa (Damill, Frenkel y Juvenal, 2003).

Adicionalmente, la amplia participación del capital extranjero en las privatizaciones —que ascendió al 67% del monto total— conllevó un cuantioso ingreso de divisas al país que también fue medular en la génesis de la convertibilidad. Entre 1990 y 2001 ingresaron 16.658 millones de dólares en concepto de inversión extranjera directa (IED) y de inversión de cartera en acciones (ICA) con destino a la adquisición de las ex empresas públicas (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, 2000).<sup>16</sup> Estos flujos de capitales, conjuntamente con los ingresos fiscales asociados a las privatizaciones, jugaron un papel irremplazable en la acumulación de reservas necesaria para el lanzamiento, y el posterior sostenimiento, del régimen de convertibilidad. La suerte de este esquema monetario y cambiario dependía de la disposición de divisas en cantidades suficientes para financiar el balance de pagos —cuya cuenta corriente era crónicamente deficitaria— y, derivado de ello, garantizar la paridad (sobreevaluada) del peso y el volumen necesario de dinero circulante en la economía. No es exagerado afirmar que sin los flujos de divisas asociados a las privatizaciones la convertibilidad difícilmente hubiera terminado de nacer. En este sentido, basta reconocer que estos flujos de inversión extranjera representaron 30% de los ingresos netos de la cuenta capital del balance de pagos, 42% del ahorro externo y 39% de la IED y la ICA recibida en el país en el conjunto del decenio (Basualdo y Nahón, 2004).

La modalidad de inserción mayoritaria de los inversores extranjeros fue a través del establecimiento de asociaciones empresarias con las fracciones más concentradas del capital local. En prácticamente la totalidad de los consorcios adjudicatarios de las ex empresas públicas se verificó una alianza conformada por tres tipos de actores: i) los más importantes grupos económicos locales, que contribuyeron con capacidad gerencial y administrativa, así como con su conocimiento de la infraestructura y de la trama político-institucional nacional; ii) un número considerable de bancos extranjeros y/o locales acreedores del país, que ofrecieron buena parte de los títulos de la deuda pública capitalizados en las empresas transferidas; y, iii) un conjunto de empresas internacionales operadoras de servicios públicos, que aportaron al negocio experiencia tecnológica y capacidad de gestión (Azpiazu, 2002; Basualdo, 2000).<sup>17</sup>

Una de las peculiaridades adicionales de este esquema de propiedad tripartito fue que, en casi todas las privatizaciones, las tenencias accionarias correspondientes a los socios locales se concentraron en firmas vinculadas a unos pocos conglomerados empresarios con altos niveles de integración y diversificación económica.<sup>18</sup> Más aún, prácticamente no se registraron casos de

---

<sup>16</sup> La IED y la ICA refieren a las participaciones extranjeras en firmas locales superiores e inferiores a un 10% del paquete accionario respectivamente (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, 2000).

<sup>17</sup> Así, por ejemplo, en el consorcio controlante de una de las empresas en que se subdividió ENTel (Cointel para Telefónica de Argentina) se encontraban presentes un operador internacional (Telefónica de España), numerosos bancos extranjeros (Citibank, Manufacturers Hanover, Bank of New York, Banco Central de España, Banco Hispanoamericano) y tres de los principales grupos económicos del país (Soldati, Pérez Companc y Techint). En el otro consorcio adjudicatario (Nortel para Telecom Argentina), se encontraban asociadas las operadoras internacionales Stet Societá Finanziaria y France Cable et Radio, el Banco J. P. Morgan y el grupo local Pérez Companc (Abeles, Forcinito y Schorr, 2001).

<sup>18</sup> Adicionalmente, una porción minoritaria del paquete accionario de la mayor parte de las empresas estatales fue transferida a los trabajadores remanentes a través del denominado Programa de Propiedad Participada (PPP), cuyo objetivo enunciado era favorecer la democratización de la propiedad de las ex empresas públicas. En el caso de ENTel, por ejemplo, los empleados recibieron el 10% de las acciones de cada uno de los consorcios adjudicatarios

empresas privatizadas en cuyos respectivos consorcios adjudicatarios no se encontrara alguno de los principales grupos económicos del país, muchos de los cuales ya detentaban posiciones dominantes en los sectores privatizados y/o se contaban entre los principales proveedores de las empresas estatales.<sup>19</sup> Consecuentemente, la estructura de propiedad promovida por el programa de privatizaciones generó altos niveles de concentración económica en el interior de cada consorcio adjudicatario, de cada mercado o actividad económica y del programa de privatizaciones en su conjunto (Azpiazu, 2002).<sup>20</sup>

### **3. REGULACIÓN Y DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS PRIVATIZADAS DURANTE LA CONVERTIBILIDAD (1991-2001)**

#### **3.1. Los requisitos de regulación estatal emergentes de las privatizaciones**

En materia estrictamente económica, las privatizaciones modifican el papel del estado dando lugar a la emergencia de nuevos y complejos requerimientos regulatorios. Como surge de la literatura especializada, se destacan los siguientes dos ejes básicos de intervención en mercados que poseen estructuras monopólicas y oligopólicas (Vickers y Yarrow, 1991; Walters, 1988; Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, 1997; Possas, 1985; Solanes, 1999; Bitrán y Saavedra, 1993). Por un lado, el componente activo de la regulación, que involucra, en primer lugar, el control total o parcial de la fijación de precios<sup>21</sup> y, en segundo lugar, la implementación de mecanismos específicos tendientes a garantizar la universalización de los servicios básicos (es decir, a asegurar a los usuarios el acceso geográfico, físico, socioeconómico, etc. no discriminatorio)<sup>22</sup> y patrones de calidad adecuados con el fin de proteger a los usuarios del abuso de poder de mercado por parte de las firmas prestatarias. El estado debe garantizar la cobertura no discriminatoria de los servicios públicos en calidades adecuadas y, asimismo, evitar la apropiación de beneficios extraordinarios por parte de las empresas con poder dominante de mercado, procurando garantizar, al mismo tiempo, la transferencia de los incrementos de productividad a los usuarios mediante reducciones reales de los precios correspondientes. La

---

y en ENCOTESA (la empresa nacional de servicios postales, monetarios y de telegrafía) retuvieron el 14% del paquete accionario del nuevo concesionario. Los bajos porcentajes asignados a los trabajadores sugieren que más que un modo de distribuir la propiedad de las firmas, los PPP funcionaron como moneda de cambio, e instrumento de cooptación, para conseguir el apoyo de las cúpulas sindicales en las privatizaciones.

<sup>19</sup> Es el caso de, por ejemplo, Techint en la actividad petrolera, la gasífera, la eléctrica, la telefónica y la siderúrgica; Pérez Companc en el mercado energético y de telefonía; y Astra y Soldati en todo el ámbito energético (Azpiazu, 2002). En la mayoría de los casos, los grupos económicos que ingresaron en las privatizaciones son aquellos antes beneficiados con los millonarios (y presuntamente irregulares) contratos de provisión de las ex empresas públicas (obtenidos especialmente durante la última dictadura militar) y la estatización de la deuda externa privada entre 1981 y 1986. Ver Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986) y Basualdo (2004) para un análisis detenido de estas cuestiones.

<sup>20</sup> Sobre este aspecto, FIEL sostiene que: “considerando el contexto macroeconómico de los años 1989 y 1990, [...] es comprensible que las privatizaciones no necesariamente hayan buscado la mejor organización de las industrias de servicios públicos” (1999:13). Más aún, FIEL justifica la venta y/o concesión de monopolios legales con tarifas elevadas debido a los mayores recursos que esta forma de privatización habría generado para el fisco. En esta misma línea, Gerchunoff, Greco y Bondorevsky (2003) sugieren que la crisis económica y política de fines de los años ochenta colocó al gobierno nacional en una posición de debilidad frente a las grandes empresas y bancos, estando prácticamente forzado a otorgarles condiciones sumamente ventajosas.

<sup>21</sup> La regulación tarifaria se orienta a fijar los precios en función del mínimo del costo unitario o promedio posible –incluyendo una tasa de ganancia normal– simulando el comportamiento de un mercado competitivo.

<sup>22</sup> La universalización asume mayor importancia en los casos en los cuales la distribución del ingreso social es altamente regresiva, ya que la regulación debe tender a garantizar que las empresas presten efectivamente sus servicios a aquellos sectores sociales que por su reducido poder adquisitivo no constituyen precisamente un segmento rentable para la empresa. Durante la prestación monopólica en manos del Estado, la universalización se realizó a partir de la implementación de subsidios cruzados entre servicios diferentes, distintos grupos de usuarios y entre distintas zonas geográficas. Dichos mecanismos requieren ser reemplazados por subsidios directos únicamente cuando se introduce competencia en dicho mercado.

forma en que el estado ejerce este tipo de regulaciones tiene implicancias directas sobre el funcionamiento de la economía en materia distributiva, de competitividad, etc.

Por otro lado, se distingue el componente antimonopólico de la regulación, que se refiere a la intervención en la conformación de las estructuras de mercado y de propiedad del capital de cada una de las actividades involucradas y se orienta a limitar el poder monopólico de las empresas con dominancia, así como las eventuales prácticas abusivas que tales firmas pudieran instrumentar. En otros términos, esta dimensión regulatoria involucra tanto a la configuración estructural de los mercados involucrados, como al control sobre las conductas que ponen en práctica los actores con posiciones dominantes.

Estos requisitos regulatorios asumen distinta especificidad en función del tipo de estructura de mercado y patrón de competencia sectorial. A grandes rasgos, y teniendo en cuenta los marcos regulatorios que estas actividades poseen en la Argentina, pueden establecerse tres agrupamientos: sectores monopólicos (como por ejemplo la producción y distribución de agua potable, la prestación del servicio de mantenimiento de los desagües cloacales y el procesamiento de los desechos, el mantenimiento de las rutas y accesos viales mediante el sistema de peajes y la prestación de los servicios de transporte ferroviario de cargas y de pasajeros); sectores que fueron monopólicos y que, por diversas razones –fundamentalmente de índole tecnológica–, se encuentran atravesando un proceso de transición hacia la competencia de carácter oligopólica (por caso, el sector de telecomunicaciones); y sectores en los que coexisten segmentos monopólicos con otros competitivos (entre otros, se destacan el sector eléctrico, el sector gasífero y la distribución de los servicios postales).

A continuación se analizan estilizadamente las modalidades que asumieron los mencionados componentes de la regulación en la Argentina y su incidencia sobre el desempeño de las tarifas, las inversiones, las utilidades y los niveles de concentración de la propiedad del capital en los principales sectores privatizados.

## **3.2. Precios y tarifas**

### ***3.2.1. La regulación de los precios y tarifas y de los niveles de rentabilidad***

En términos de formación de precios en los mercados de servicios de infraestructura, el Estado argentino estableció dos principios jurídicos básicos: el de razonabilidad tarifaria y el de riesgo empresario. El primero sostiene que las tarifas deben ser “justas y razonables”, es decir, que deben guardar relación con el grado de eficiencia y eficacia operativas de la empresa y ser similares, como promedio de la industria, a las de otras actividades de riesgo equivalente o comparables nacional e internacionalmente.<sup>23</sup> El segundo principio establece que las concesiones y/o ventas de empresas de servicios públicos constituyen actividades cuya explotación se encuentra basada en el principio de riesgo empresario, por lo tanto, “no podrán ser invocadas razones de modificaciones en las condiciones del mercado de bienes o servicios comprometidos en la prestación de los servicios, que fueren ajenas a decisiones expresas del poder público nacional”.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Este principio se encuentra formulado en los dos únicos marcos regulatorios sancionados por ley nacional (los correspondientes a la energía eléctrica y al gas natural). Además, la ley “madre” en el campo de las privatizaciones argentinas (Ley N° 23.696) incorpora en su artículo 57, referido a las concesiones que se otorguen en el marco de la Ley N° 17.520 (de peaje), un criterio complementario en torno a la fundamentación de la razonabilidad de los beneficios empresarios (y con ello, la de las tarifas que los viabilizan). Se señala, al respecto, que las concesiones “deberán asegurar necesariamente que la eventual rentabilidad no exceda una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión”.

<sup>24</sup> Este principio se estableció en el Inciso 18.11.1.3 del Régimen tarifario y económico del Pliego de Bases y Condiciones para la concesión de Obras Sanitarias de la Nación.

A pesar de la existencia de dichos principios generales, no existe normativa alguna que aporte elementos de juicio más precisos en cuanto a su definición y/o delimitación.<sup>25</sup> A lo sumo, como se desprende de las normas correspondientes, la “razonabilidad” de los beneficios empresarios asociada a los niveles tarifarios (dada una estructura de costos) remite a la consideración de los márgenes de beneficio obtenidos, en promedio, en sectores y actividades comparables o equiparables en términos del riesgo empresarial involucrado.<sup>26</sup> En el caso argentino, el alto grado de concentración de la oferta y los altos niveles de inelasticidad de la demanda que caracterizan a la mayor parte de los mercados involucrados han conllevado menores niveles de riesgo empresarial que los presentes en la mayor parte de las restantes actividades económicas. Consecuentemente, las tasas medias de ganancia determinadas implícitamente por la regulación estatal deberían haber sido sustancialmente inferiores a las correspondientes a la mayor parte de los restantes sectores económicos expuestos a la competencia. Cabe adelantar, sin embargo, que en la Argentina la relación entre los niveles de ganancia (expuestos en la sección 3.4.) y de riesgo empresarial resultó ser inversa y no directa, tal como jurídicamente se había establecido al comienzo del proceso de privatización y ocurre, usualmente, en los países de mayor desarrollo relativo (Phillips, 1993).

A los principios generales mencionados se le agregan los regímenes específicos en materia de formación de precios vigentes en cada sector de actividad. En la Argentina, se adoptó el sistema denominado *price-cap* (precios tope) para la regulación de los precios de la mayor parte de los servicios públicos privatizados (la distribución de gas y electricidad, el servicio básico telefónico, etc.).<sup>27</sup> En el resto de los sectores (por ejemplo agua y cloacas, concesiones viales y ferrocarriles) se adoptaron sistemas híbridos constituidos ad-hoc.

El mecanismo *price-cap* determina el nivel de precios base –sujeto a revisiones periódicas– y lo afecta por algún mecanismo de indexación que posibilite su evolución simétrica con el resto de los precios de la economía, en primer término, y por un coeficiente (X), de signo negativo, de productividad o eficiencia orientado a promover la disminución real de los precios y, con ello, la transferencia, al menos parcial, de los incrementos de productividad a los usuarios, en segundo. En los sectores en los cuales se aplicó este mecanismo, el nivel base de los precios se determinó con anterioridad a la transferencia de los activos al capital y dio lugar a importantes incrementos, tal es el caso de las telecomunicaciones<sup>28</sup>, y a la supresión de la estructura de subsidios cruzados entre tipos de servicios, usuarios y regiones vigente en las empresas estatales, tal como fue en los casos de gas y electricidad.<sup>29</sup> La implementación de este tipo de regulación tarifaria, que aspira a promover que los precios se aproximen a los costos marginales, requiere que se implemente algún tipo de subsidio explícito con la finalidad de garantizar, entre otras cosas, la universalización de los servicios –especialmente hacia aquellos sectores que no están en condiciones de pagarlos–. En el

---

<sup>25</sup> Las referencias a la “justicia y razonabilidad” de las tarifas (y/o de la rentabilidad empresarial) reproducen, 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 de la competencia. 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, 1999).

<sup>26</sup> Tanto la práctica internacional como los marcos normativos de las privatizaciones en la Argentina establecen que las empresas reguladas deben operar con un nivel de tarifas tal que les permita recuperar sus costos medios de largo plazo en condiciones de eficiencia (incluyendo los costos operativos y de mantenimiento, la depreciación de los activos y una remuneración “razonable” al capital).

<sup>27</sup> Para una discusión acerca de la teoría de la regulación ver Forcinito (2004) y Martín (1996).

<sup>28</sup> Desde julio de 1989, en que asume el gobierno de Menem, hasta noviembre de 1990, en que se transfiere ENTel al capital privado, el índice de precios del servicio telefónico se incrementó en 86 veces mientras el nivel general de precios de la economía lo hizo en 31,7 veces según estadísticas del INDEC (Forcinito, 2005).

<sup>29</sup> Por caso, entre marzo de 1991 y enero de 1993 (fecha de transferencia de Gas del Estado al capital) la tarifa de gas se incrementó en un 30% en promedio fundamentalmente por el encarecimiento del consumo residencial que fue del orden del 101% (Azpiazu, 2002).

caso local, este último componente fue omitido, excluyendo de hecho a importantes sectores de la población del acceso a los servicios públicos esenciales.

En cuanto a los coeficientes de actualización periódica de las tarifas incluidos en el *price-cap*, cabe mencionar que si bien antes de la vigencia del régimen de convertibilidad se incluyeron cláusulas de ajuste basadas en uno o varios índices de precios domésticos, éstas fueron prohibidas explícitamente en la Ley de Convertibilidad. No obstante, posteriormente, en muchos sectores, se dolarizaron las tarifas y se introdujeron cláusulas de ajuste sobre la base de la inflación de los EE.UU. Con ello, el gobierno otorgó a las prestatarias de servicios públicos de infraestructura el privilegio de gozar de un seguro de cambio con relación al resto de las empresas que operaban en la Argentina y generó, a la vez, una distorsión en los precios de la economía doméstica al importar los niveles de inflación de los EE.UU. a través de la indexación (ilegal, según la propia Ley de Convertibilidad) de las tarifas domésticas expresadas en dólares.<sup>30</sup>

Por último, la aplicación del coeficiente X (de eficiencia) como mecanismo de transferencia de los incrementos de productividad de las empresas privatizadas a los usuarios mediante disminuciones reales de los precios, no tuvo una aplicación relevante. La productividad del trabajo (medida a través de la relación entre el valor agregado y la cantidad de personal ocupado bajo régimen salarial) en las empresas de electricidad, gas natural, telecomunicaciones y agua y saneamiento creció a una tasa promedio anual del 16,9% en el período 1993-1998 (Duarte, 2002).<sup>31</sup> Sin embargo, en telecomunicaciones dicho coeficiente fue establecido por la autoridad regulatoria en un nivel igual a cero durante los dos primeros años para pasar luego a niveles del 2% y del 4%, progresivamente, sin mediar metodología alguna sobre su adecuada determinación.<sup>32</sup> En los casos de gas y electricidad, tampoco se trasladaron durante los dos primeros quinquenios las ganancias de eficiencia a las tarifas y se fijaron los coeficientes X en un valor igual a cero durante los diez y cinco primeros años de prestación respectivamente. En el caso del gas, en 1998 finalmente se revisaron los niveles tarifarios aunque de manera incompleta. Si bien se establecieron valores positivos para el coeficiente de productividad X (del 4,4% y 6,5% en las tarifas de transporte y en los márgenes de distribución), se excluyó la evaluación del nivel tarifario inicial y sus ajustes, como hubiera correspondido. Cabe agregar que la formación de las tarifas en los sectores de gas y electricidad se encuentra fuertemente condicionada por el comportamiento de los precios internos del petróleo y sus derivados que, a partir de la privatización de YPF, son establecidos por un oligopolio concentrado que opera en un contexto normativo excesivamente laxo.<sup>33</sup>

En cuanto a los sectores en los cuales se utilizaron mecanismos híbridos de regulación configurados ad-hoc, los niveles tarifarios también fueron sometidos a múltiples redefiniciones. A modo ilustrativo, en los servicios de agua y cloacas en el Área Metropolitana de Buenos Aires

---

<sup>30</sup> Sólo considerando el mercado de las telecomunicaciones la apropiación ilegal de recursos derivada de la indexación de las tarifas ascendió a aproximadamente 8.000 millones de dólares en el período 1991-2001, según estimaciones del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. No obstante, para Gerchunoff, Greco y Bondorevsky, la indexación ilegal de las tarifas de los servicios públicos estaría justificada en razón de que: “Ello llevó a que las reglas de formación de precios intentaran brindar una señal muy fuerte a los inversores de que se mantendría el poder adquisitivo en dólares del capital invertido en términos reales. [...] En este sentido, es interesante señalar que la fijación de una regla rígida de ajuste tarifario –tarifas en dólares escaladas por la inflación americana– resultó funcional al fortalecimiento de una regla cambiaria como la convertibilidad” (2003: 42/44).

<sup>31</sup> Dicho incrementó medio se explica en virtud de la fuerte reducción de la planta de asalariados en la mayor parte de las empresas de servicios públicos durante la década de los noventa (Duarte, 2002: 82/83).

<sup>32</sup> En el caso telefónico, los incrementos de productividad, medidos en cantidad de líneas telefónicas en servicio por ocupado, alcanzaron el 417% entre 1991 y 1999 (Abeles, 2001).

<sup>33</sup> El precio del gas (denominado “en boca de pozo”) y el precio horario (denominado “spot”) de la energía eléctrica (que a la vez depende fundamentalmente de la generación térmica que hace un uso intensivo del gas) en los mercados mayoristas correspondientes constituyen componentes relevantes de las tarifas finales de gas y electricidad.

se incrementó, en primer lugar, el nivel tarifario base con anterioridad a la privatización<sup>34</sup>; luego se priorizó, como variable definitoria de la concesión, el mayor descuento sobre el nivel tarifario base (dado un esquema de subsidios cruzados y un plan de inversiones); y, finalmente, se introdujeron múltiples ajustes de dicho nivel (que debía permanecer estable durante los primeros diez años de la concesión). A ocho meses de la transferencia, realizada en mayo de 1993, se iniciaron las renegociaciones contractuales entre la concesionaria y el Estado nacional, las cuales derivaron en una profunda redefinición del régimen económico-financiero de la concesión en 1999. Si bien este último no modificó la variable regulatoria básica de la concesión original —el nivel de ingresos medio— sin embargo, por un lado, trasladó a los usuarios el riesgo de devaluación cambiaria, el asociado a la administración financiera del negocio y a la incobrabilidad de los cargos de infraestructura que antes absorbía la empresa y, por otro, garantizó la internalización de los incrementos más significativos de productividad por parte de la concesionaria y el traslado a las tarifas de la totalidad de las variaciones en los costos (incluyendo los costos financieros).<sup>35</sup> El esquema continuó asegurando un piso a la tasa de retorno pero esta vez habiendo eliminado por completo el riesgo empresarial de la concesión (Azpiazu, Catenazzi, y Forcinito, 2004).

En el caso de las concesiones viales (que concentran el 32% de las rutas nacionales y la mayor parte del tránsito vehicular del país), se fijó originariamente una tarifa tope que quedó sujeta a una revisión integral tanto de su nivel como de sus mecanismos de indexación a partir de la vigencia del régimen de convertibilidad. Cabe mencionar, entre los principales cambios, la supresión del pago del canon; la incorporación de subsidios estatales denominados “compensaciones indemnizatorias” (que serían de creciente importancia a lo largo del tiempo) orientada a mantener los niveles de rentabilidad de los concesionarios y la redefinición en favor de los intereses de las empresas del plan de inversiones. En una primera instancia hasta 1999, las tarifas se ajustaban (con la excepción del Corredor 18<sup>36</sup>) por la tasa Libor más un aumento escalonado anual durante un decenio hasta el 35%. Luego, a partir de 1999, se produjeron disminuciones tarifarias compensadas, vía indemnizaciones, por el Estado nacional.<sup>37</sup> De todos modos, las indexaciones experimentadas superaron, en la mayor parte de los corredores, a las que hubiesen correspondido de aplicar las variaciones tanto en el índice de precios al consumidor local como en el índice de precios al por mayor.

Además de las características específicas que adoptaron las regulaciones de los precios mencionadas, cabe destacar que los niveles tarifarios se vieron incrementados en virtud de la casi generalizada omisión oficial de aplicar las cláusulas de neutralidad tributaria contempladas en los contratos con las empresas privatizadas. Éstas obligaban a las firmas a trasladar a las tarifas finales las variaciones en los costos originadas en cambios tributarios (a excepción del impuesto a las ganancias) para no afectar la rentabilidad de las firmas. Sin embargo, los órganos

---

<sup>34</sup> En febrero de 1991, el gobierno dispuso un aumento del 25% en la tarifa promedio; en abril de ese mismo año (ya en el marco de la Ley de Convertibilidad) aprobó otro aumento tarifario del 29% y, finalmente, poco antes de la transferencia de la empresa dispuso otro aumento tarifario del 8%. Cabe resaltar que el incremento nominal de la tarifa en ese breve período fue del 74,0% mientras el índice de precios al consumidor aumentó en un 63,5% y el índice de precios al por mayor un 8,4% en el mismo lapso (Azpiazu, Catenazzi y Forcinito, 2004).

<sup>35</sup> Cabe agregar que si bien en los servicios de agua potable y cloacas subsiste un esquema de subsidios cruzados desde los usuarios comerciales a los residenciales y desde los residentes en zonas ricas a los que habitan en zonas pobres, la inexistencia de mecanismos orientados a garantizar el acceso gratuito a estos servicios (en los casos de imposibilidad efectiva de pago de los mismos) así como la proliferación de cargos fijos han originado serios problemas de emergencia sanitaria en los barrios más pobres (Azpiazu, Catenazzi, y Forcinito, 2004).

<sup>36</sup> Este Corredor, que era el único que no recibía subsidios estatales, se benefició en los procesos de renegociación con la dolarización de la tarifa y su indexación por los índices de precios al consumidor de los EE.UU. y la extensión del plazo de concesión, entre otras medidas.

<sup>37</sup> Las indemnizaciones percibidas por los concesionarios alcanzan hasta octubre de 2001 a más de 1.070 millones de dólares, mientras las determinadas para el período noviembre de 2001-octubre de 2003 alcanzan a 299 millones de pesos (Azpiazu, 2002).

reguladores –salvo excepciones y de modo tardío y parcial– omitieron la aplicación de dicha cláusula en relación con diversas reducciones impositivas que beneficiaron a las empresas privatizadas<sup>38</sup>.

### 3.2.2. El desempeño de las tarifas y los precios

El comportamiento de los precios y las tarifas de los servicios públicos privatizados y de los combustibles líquidos se expone a continuación en el Cuadro N° 2.

**Cuadro N° 2: Variación de los precios y las tarifas de servicios públicos seleccionados y de los combustibles líquidos, marzo 1991-junio 2001 (índice base marzo 1991=100)**

Servicios públicos	Índice – junio 2001
Corredores Viales*	142,7
Agua y saneamiento residencial**	180,3
Telefonía fija y celular (promedio pública y residencial)***	254,4
Gas natural (promedio)	149,0
-Residencial	227,0
-Pequeñas y medianas empresas	123,8
-Gran usuario industrial interrumpible	106,3
-Gran usuario industrial firme	111,3
Energía eléctrica	
-Residencial de bajo consumo	101,2
- Residencial de alto consumo	29,3
- Industrial de bajo consumo	75,9
- Industrial de alto consumo	57,6
Combustibles líquidos	
-De uso final (kerosene, nafta común y especial)	116,6
-De uso intermedio (gas oil y fuel oil)	94,6
Petróleo crudo (WTI)****	56,8
Índice de precios internos al por mayor (IPIM)	115,8
Índice de precios internos al consumidor (IPC)	158,9

\* Abril 1991=100. \*\* Mayo de 1993 (momento de la privatización). Corresponde al servicio residencial prestado por la empresa Aguas Argentinas en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

\*\*\* Excluye los servicios de telefonía comerciales e incluye las llamadas urbanas, interurbanas e internacionales.

\*\*\*\* Precio en el mercado internacional

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Las estimaciones disponibles permiten constatar el fuerte incremento de los precios y las tarifas en términos reales del servicio telefónico, del gas y del servicio de agua y saneamiento a nivel residencial. Los primeros dos se incrementaron nominalmente 154% y 127% respectivamente entre la entrada en vigencia de la Ley de Convertibilidad y junio de 2001, mientras el nivel general de precios de la economía lo hizo en 58%. La factura media del servicio de agua y saneamiento residencial que debía permanecer estable durante los diez primeros años de la concesión, salvo causas extraordinarias, se incrementó en un 80% desde el inicio de la concesión (mayo de 1993) y junio de 2001, mientras el índice de precios al consumidor doméstico lo hizo

<sup>38</sup> Entre dichas reducciones se destacan las vinculadas a las contribuciones patronales, a la seguridad social y a las alícuotas del impuesto a los activos y a los ingresos brutos; además se suprimió el impuesto sobre los débitos bancarios y el impuesto a los sellos sobre los contratos y las operaciones financieras en la Ciudad de Buenos Aires y se establecieron exenciones de gravámenes arancelarios a la importación de bienes de capital (Azpiazu, 2002).

en solamente un 6,6% en dicho período.<sup>39</sup> El único servicio residencial de los seleccionados que experimentó una reducción en términos reales fue el servicio eléctrico, aunque su disminución varía en función del nivel de consumo involucrado.<sup>40</sup> Los usuarios residenciales de alto consumo experimentaron las mayores reducciones durante el período bajo análisis, en virtud de la mencionada reestructuración tarifaria anterior a la privatización de SEGBA. Los precios de los combustibles líquidos de uso final, si bien experimentaron una leve reducción en términos reales, presentaron una tendencia inversa a la del precio del petróleo crudo en el mercado internacional, que en el lapso bajo análisis manifestó una fuerte reducción<sup>41</sup>. Por último, los servicios viales presentan una leve reducción en términos reales con un incremento nominal del costo del peaje del 42,7% desde abril de 1991 hasta junio de 2001.<sup>42</sup> Cabe agregar que el desempeño tarifario de los servicios analizados, así como el de los precios de los combustibles líquidos de uso final, ha contribuido al incremento del nivel general de precios al consumidor de la economía argentina y, consiguientemente, al atraso cambiario durante los años de vigencia del régimen de convertibilidad.

En relación con el comportamiento de los precios y las tarifas de los servicios públicos abonados por los usuarios mayoristas de gas, se observan leves caídas en términos reales para los casos del servicio destinado a los grandes usuarios y leves incrementos para las pequeñas y medianas empresas. En el caso del servicio eléctrico se observan fuertes disminuciones en términos reales para todos los usuarios mayoristas y especialmente para los de altos niveles de consumo. Cabe destacar que los precios de los combustibles líquidos ligados al uso intermedio presentaron reducciones en términos reales y, si bien acompañaron la tendencia a la baja del precio internacional del crudo, lo hicieron en menores magnitudes que esta última variable. En relación con el servicio vial, las tarifas de peaje que pagaron las empresas durante el período bajo análisis experimentaron un importante incremento en términos reales generando un encarecimiento de los costos de transporte en los sectores especializados en la producción transable de la economía. En cuanto al servicio telefónico comercial, si bien no se dispone de una serie oficial, es posible afirmar que las tarifas experimentaron fuertes reducciones en términos reales a diferencia de las residenciales. Según estimaciones realizadas por FIEL (1999) el servicio comercial se abarató en un 28,3% desde marzo de 1991 hasta diciembre de 1998.

En términos estilizados, las tendencias en los precios y las tarifas tanto de los servicios públicos como de los combustibles líquidos ponen de manifiesto un conjunto de transferencias de ingresos derivadas de las privatizaciones que van desde los usuarios residenciales a los no residenciales y, en el interior de este último grupo, desde las pequeñas y medianas empresas a las grandes empresas. Dicho comportamiento derivó, fundamentalmente, de la modalidad que asumió la regulación tarifaria pero también, de las estrategias que desplegaron las empresas prestatarias con posiciones dominantes. Estas empresas usufructuaron, en particular a través de sucesivas renegociaciones contractuales con las autoridades, el poder que les otorgaba que la legitimidad gubernamental estuviera fuertemente asociada al resultado inmediato de la experiencia privatizadora. En relación a la regulación tarifaria —un eje central de dichas renegociaciones— muchas de estas firmas pusieron de manifiesto su capacidad de presionar y, en algunos casos extremos, corromper al poder político (así como también de colonizar los medios masivos de comunicación) con el propósito de acrecentar sus ganancias. Como fuera

---

<sup>39</sup> No existen series estadísticas oficiales sobre la evolución de la factura media comercial e industrial.

<sup>40</sup> La caída en el precio de la electricidad derivó fundamentalmente del alto nivel de hidráulicidad del sistema y el ingreso de nuevas plantas de generación de ciclo combinado.

<sup>41</sup> Esto es muy importante de destacar por cuanto la privatización de YPF y la desregulación del mercado petrolero fueron impulsadas bajo el argumento de que los precios domésticos del petróleo y sus derivados iban a alinearse con los de referencia internacional.

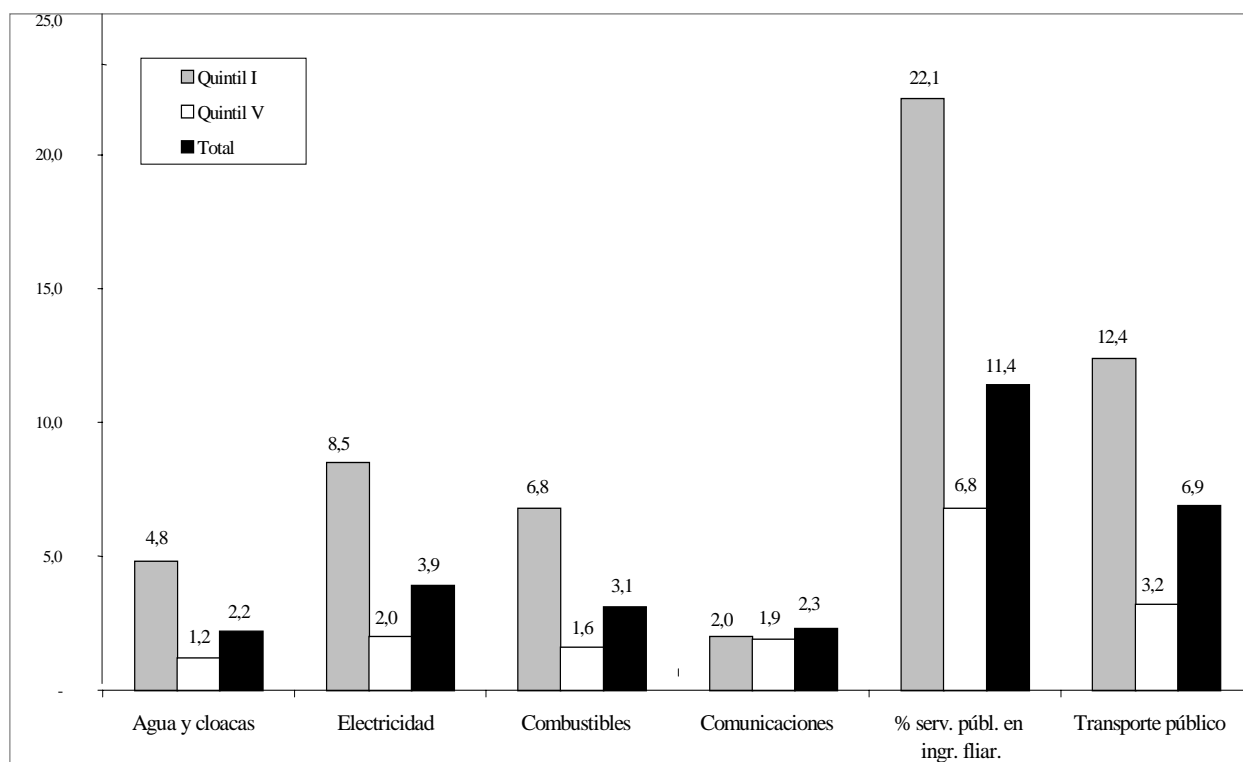
<sup>42</sup> A partir de 1999 el gobierno implementó reducciones tarifarias a cambio de compensaciones indemnizatorias a las firmas. Si se considera la evolución del índice hasta diciembre de 2001 entonces la reducción desde marzo de 1991 alcanzaría al 18%.



mencionado, la inexistencia de un marco regulatorio genérico en muchos sectores dio lugar a la negociación por empresa, lo cual contribuyó a agravar la situación. El Estado, en respuesta, redefinió parcial o totalmente la mayor parte de los regímenes tarifarios establecidos al momento de las privatizaciones; aprobó incrementos tarifarios como mecanismo de financiamiento de nuevas inversiones aplicables con anterioridad a la habilitación de las obras comprometidas, de modo que los incentivos tarifarios no promovieron su cumplimiento (es el caso de, por ejemplo, lo ocurrido con las concesiones viales, el transporte ferroviario de carga y pasajeros y el servicio de agua y saneamiento); y condonó incumplimientos en materia de inversiones comprometidas en los contratos. Asimismo, extendió los plazos de los contratos –con anterioridad a su vencimiento– y aceptó, en numerosos casos, un tratamiento de los activos transferidos como si fueran colocaciones financieras (cuyos positivos rendimientos, en términos reales, debían ser garantizados socialmente) más que inversiones con riesgos empresariales involucrados. Este tipo de lógica en la relación estado-capital, además de quitarle credibilidad a los esquemas de regulación legalmente establecidos, acentuó el comportamiento oportunista por parte de los operadores y el ejercicio abusivo de sus poderes económicos –todo ello con la complacencia oficial–.

El comportamiento analizado de los precios y las tarifas de las empresas privatizadas no sólo resultó ineficiente en términos sociales (es decir, altamente costoso en relación con los beneficios obtenidos) sino también fuertemente inequitativo en términos distributivos. La población perteneciente a los hogares de menores ingresos sufrió el incremento de la magnitud del gasto medio total en servicios públicos en mayor proporción que la población perteneciente a los hogares de mayores ingresos. Tal como se evidencia en el Gráfico N° 1, el gasto medio en agua y saneamiento, electricidad y comunicaciones, y combustibles representaba el 22% del ingreso medio de los hogares situados en el quintil de menores ingresos y el 11,4% de los hogares situados en el quintil de mayores ingresos para el año 2002. Asimismo, el gasto en transporte público, fuertemente influido por el precio de los combustibles, también presentaba mayor incidencia relativa en los presupuestos de los hogares de menores ingresos, alcanzando el 12,4% de sus ingresos medios, mientras el mismo gasto representaba solamente el 6,9% de los ingresos medios de los hogares de mayores ingresos para el mismo año.

**Gráfico N° 1: Argentina. Gasto en servicios públicos según nivel de ingresos del hogar, 2002  
(en porcentajes)**



Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de información del Banco Mundial (Foster, 2003)

Más precisamente, es posible observar cómo afectaron a las personas pertenecientes a los hogares más pobres del Área Metropolitana de Buenos Aires, la más poblada del país, las privatizaciones en materia de accesibilidad a los servicios esenciales. Mientras en 1986, el gasto medio total en agua y saneamiento, comunicaciones, electricidad y transporte público del 20% de los hogares con menores ingresos del Área Metropolitana de Buenos Aires representaba el 9,1% del gasto medio total; en 1996, casi finalizado el proceso de privatizaciones, lo hacía en un 17,4% según información de la Encuesta Nacional Urbana de Gastos e Ingresos de los Hogares (1997).<sup>43</sup>

### 3.3. Formación de capital

La formación de capital de las firmas privatizadas tuvo un importante efecto dinamizador de la inversión en particular, y de la actividad económica en general, a inicios de la década del noventa. Estas primeras inversiones de los consorcios adjudicatarios fueron un pilar clave de la recuperación de la tasa de inversión agregada en el inicio del régimen de convertibilidad, la que se había desplomado a su piso histórico en el trienio 1989-1991 (15% del PIB en promedio). En términos agregados, se asistió a una mejora en la infraestructura y en la calidad de los servicios ofrecidos, en especial atento a su marcado deterioro como resultado del pronunciado proceso de desinversión previo. En algunos sectores en particular (telecomunicaciones, siderurgia, tramos rentables de la red ferroviaria, provisión de gas, extracción de petróleo y rutas y caminos concesionadas), la venta y/o la concesión al capital privado impulsó un proceso inversor destinado a reacondicionar y modernizar la capacidad instalada existente. No obstante, estos rasgos generales

<sup>43</sup> El gasto en electricidad de los hogares más pobres pasó del 2,1% al 3,7% del gasto medio total; el gasto en servicios sanitarios, gas y otros servicios públicos del 2,4% al 3,7%, el gasto en transporte público del 3,7% al 8% y el gasto en teléfono y correo del 0,9 al 2% del gasto total mencionado en el período 1986-1996, según la Encuesta de Gastos de los Hogares del INDEC.

están fuertemente matizados por una serie de aspectos vinculados tanto a la cantidad como a la calidad de la formación de capital registrada en la última década.

En primer lugar, cabe destacar que en la generalidad de los casos las inversiones comprometidas contractualmente fueron mínimas o, más bien, las imprescindibles para recomponer la propia prestación de los servicios –especialmente si se considera que buena parte se encontraba al borde del colapso operativo–.<sup>44</sup> Se aplicó mayormente una regulación indirecta de la formación de capital, es decir, por resultados, en que los requisitos de inversión estuvieron implícitos en los parámetros de calidad mínimos exigidos. Asimismo, la regulación estatal no exigió a los adjudicatarios aportes propios de capital ni se establecieron niveles mínimos de reinversión de las ganancias o límites a la distribución de dividendos o al endeudamiento externo –ni siquiera en las concesiones–.

En los casos en los que existieron planes de inversión en los contratos, éstos no tuvieron mayormente un cumplimiento significativo, lo que desencadenó permanentes renegociaciones de los compromisos adquiridos, diluyendo y/o postergando las obligaciones originales de las firmas. Los incumplimientos incluyeron casos en que los montos invertidos fueron inferiores a los acordados, en que hubo reiterados retrasos en los plazos y en que primó la particular forma de interpretación de las obligaciones contractuales de las empresas (avalada, en la mayor parte de los casos, por las autoridades competentes).<sup>45</sup> En especial, tuvo lugar un elevado grado de incumplimiento de las metas de expansión y de universalización de los servicios que afectó a los hogares y a las regiones de menores ingresos del país.<sup>46</sup> Adicionalmente, se registraron casos en que las empresas hicieron pasar como propias las inversiones realizadas por el Estado antes de la privatización y donde los nuevos consorcios se beneficiaron de las inversiones de larga maduración y alto riesgo e incertidumbre realizadas años antes bajo la gestión pública, pero sin sostener la dinámica inversora heredada.<sup>47</sup> En los sectores más exitosos en materia de inversiones, como son telecomunicaciones y energía, la formación de capital respondió a los incentivos microeconómicos de las empresas, cuya facturación crecía en virtud del incremento sostenido de las cantidades ofrecidas.

---

<sup>44</sup> Es el caso de, por ejemplo, los contratos con las empresas concesionarias de los corredores viales. En el contrato original no hubo mayores exigencias en cuanto a la mejora del estado de las rutas para los primeros años de concesión y la obligación impuesta para el período 1990-1993 fue la de mantener los valores de los “índices de estado” por encima del 95% de los iniciales. Para la siguiente etapa (1994-2001), los requerimientos se correspondieron con un estado de calzada regular, tanto en el contrato original como en sus dos renegociaciones posteriores (Azpiazu y Pesce, 2003).

<sup>45</sup> En el primer grupo se destaca el caso de Aguas Argentinas –comandada por Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez de Francia y con participación de la Corporación Financiera Internacional–, que entre 1993 y 1998 incumplió sus compromisos de inversión por un monto de 746 millones de dólares, el 58% del total comprometido al momento de la concesión (Azpiazu, 2002). En el segundo grupo, por su parte, sobresalen los corredores viales, en que las inversiones ejecutadas por los concesionarios fueron inferiores a las previstas en seis de los primeros siete años de la concesión (1990-1997), revirtiéndose finalmente la tendencia en los últimos años (1998 y 1999) (Azpiazu y Pesce, 2003). Finalmente, la empresa Correo Argentino se destaca dentro del último tipo de incumplimientos, ya que logró computar como 25% de las inversiones comprometidas originalmente los 100 millones de dólares destinados a los retiros voluntarios de más de 10.000 trabajadores desvinculados al inicio de la concesión (Azpiazu, 2002).

<sup>46</sup> Por caso, respecto de la extensión del servicio comprometido por la empresa Aguas Argentinas, las estimaciones de la Comisión de Usuarios del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) (2000), establecen que los incumplimientos alcanzaron al 63% de la población estipulada en la oferta original (1.078.000 habitantes) para el servicio de agua potable y al 88% de la correspondiente al servicio de cloacas (812.000 habitantes) durante el primer quinquenio de la concesión.

<sup>47</sup> Por ejemplo, Telefónica y Telecom pusieron en servicio líneas instaladas pero no habilitadas por ENtel y computaron el desembolso total en sus compromisos de inversión (Abeles, 2001). También se destaca el caso de YPF, que antes de la privatización había realizado importantes y costosas tareas de exploración que fueron usufructuadas por los nuevos accionistas.

En segundo lugar, la serie de inversión expuesta en el Cuadro N° 3 revela que el “boom inversor” inicial no se extendió al conjunto del período.<sup>48</sup> Las cifras oficiales indican que la formación de capital de las privatizadas describió, más allá de los altibajos anuales, dos etapas entre 1993 y 2001. En la primera fase, hasta 1995, la IBIF de estas firmas osciló alrededor del 2,5% del PIB, lo que conllevó un importante incremento respecto de los muy bajos niveles registrados en los años inmediatamente anteriores a la transferencia.<sup>49</sup> En cambio, en la segunda etapa, a partir de 1996, la IBIF de las privatizadas describió una tendencia decreciente en valores absolutos y, especialmente, respecto del PIB, lo que explica que la relación IBIF/PIB oscilara alrededor del 1,5% hasta el final del decenio. Esta tendencia decreciente se refleja también en el sostenido deterioro de la tasa de inversión de estas firmas (IBIF/Valor Agregado) a lo largo de la década (de más del 40%).

Asimismo, los indicadores de inversión expuestos para la década del noventa resultan sustancialmente menores a los datos disponibles para etapas históricas previas. Por ejemplo, si bien la relación IBIF/PIB de las privatizadas en el promedio de la etapa 1993-2001 (2,1%) supera a la del período 1989-1991, es tan sólo la mitad de la relación correspondiente a los años 1980-1989 (4,1%), en que las empresas se encontraban bajo la propiedad y la administración estatal.<sup>50</sup> El peso de la formación de capital de las firmas privatizadas en la inversión agregada en los noventa también fue significativamente menor al registrado previamente: mientras que en 1975 éste ascendió a alrededor del 25% (CEPAL, 1983) y en 1980-1989 al 21% en promedio (de la Balze, 1993), el valor medio de la década del noventa fue del 11,7% –aún cuando en la última década la inversión total fue menor como porción del PIB–.

**Cuadro N° 3: Evolución y composición de la IBIF de las empresas privatizadas, 1993-2001\* (millones de dólares, porcentajes y números índice)**

	Millones de dólares	% del PIB	% de la IBIF agregada	IBIF / Valor agregado (1993=100)
1993	5.856	2,5%	13,0%	100,0
1994	5.535	2,2%	10,8%	83,0
1995	7.057	2,7%	15,8%	92,5
1996	5.247	1,9%	10,8%	59,4
1997	6.136	2,1%	10,8%	61,4
1998	5.938	2,0%	9,8%	63,1
1999	4.918	1,7%	9,3%	49,2
2000	4.902	1,7%	9,9%	43,4
2001	6.299	2,3%	15,1%	60,8
Promedio	5.765	2,1%	11,7%	68,1

\* Incluye a las empresas privatizadas y concesionadas pertenecientes a la cúpula empresaria.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de la Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE) y de otras fuentes del INDEC.

<sup>48</sup> Esta información surge de la Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE) elaborada por el INDEC (2004), en que se estima la IBIF realizada por las firmas privatizadas y no privatizadas pertenecientes a la cúpula empresaria del país (las 500 mayores firmas que operan en la economía local) desde el año 1993. En esta serie se clasifica como empresas privatizadas tanto a aquellas propietarias o licenciatarias de ex activos públicos como a las que resultaron concesionarias para la explotación de activos estatales, nacionales, provinciales y/o municipales.

<sup>49</sup> Esta estimación puede subvaluar levemente la inversión realizada por las empresas privatizadas durante la primera fase de la década al excluir el año 1992 (para el cual no existen estimaciones oficiales), en que la formación de capital en algunos sectores, como telecomunicaciones, fue significativa.

<sup>50</sup> El indicador correspondiente a la década del ochenta fue elaborado en base a de la Balze (1993) y comprende la inversión en gas, telefonía, ferrocarriles, subterráneos, puertos y saneamiento. Por tanto, subestima la formación de capital de las ex empresas públicas en esa etapa, ya que no incluye las inversiones de algunas importantes firmas, tales como la petrolera estatal.

En cuanto a las características de la inversión realizada, la formación de capital tendió a estar sesgada hacia los segmentos más inmediatamente rentables dentro de cada sector, los que no necesariamente coincidieron con aquellos prioritarios desde el punto de vista colectivo o en términos de los requerimientos del sistema productivo en el largo plazo.<sup>51</sup> Esta dinámica acrecentó la heterogeneidad en la calidad y la cantidad de la infraestructura desplegada a lo largo del país, en la que pasaron a convivir áreas con manifiesta sobreinversión con otras con flagrantes carencias de instalaciones y servicios básicos. Adicionalmente, tuvieron lugar un conjunto de accidentes operativos y fallas severas en la prestación de los servicios en la década que pusieron en tela de juicio los alcances de la mayor calidad de la prestación privada.<sup>52</sup>

Otra característica de la inversión realizada por los nuevos operadores fue la adquisición de insumos y equipos de origen extranjero, generalmente a empresas vinculadas societariamente. Esta situación fue favorecida por la sobrevaluación del peso y las recurrentes omisiones oficiales en cuanto a las exigencias de cumplimiento de la legislación de “Compre Argentino” y “Contrate Nacional” (Leyes N° 5.340 y N° 18.875 respectivamente) que priorizan el uso de los recursos domésticos frente a los importados en condiciones equivalentes de calidad y precio. Esta tendencia contribuyó, por una parte, al desmantelamiento del entramado local de proveedores y, por otra, a la creciente necesidad de divisas para solventar las importaciones. En rigor, las importaciones de las privatizadas crecieron desde 1993 a una tasa promedio acumulada del 20% anual, hasta alcanzar en 1999 un valor récord de 2.012 millones de dólares (Cuadro N° 4).<sup>53</sup> A su vez, es probable que las compras a empresas relacionadas societariamente facilitaran la recurrencia a precios de transferencia y a la sobrefacturación de importaciones con fines fiscales (elusión impositiva), con la consecuente fuga de capitales.

Más aún, la primacía de la importación de equipos limitó el tradicional efecto propulsor que emanaba de la inversión pública en general, y de la realizada por las empresas públicas en especial, antes de su transferencia al capital privado. Adicionalmente, la incorporación de nuevas tecnologías de procesos, de productos y/o de organización, aunque contribuyó a la necesaria modernización de la infraestructura vigente, tuvo un fuerte impacto negativo en la ocupación de las firmas privatizadas (entre 1993 y 1998 fue expulsado aproximadamente el 33% de los asalariados) (Duarte, 2001). En conjunto, el empleo en las ex-empresas públicas pasó del 2,3% al 0,1% de la población económicamente activa entre 1985 y 1998, fundamentalmente como

---

<sup>51</sup> Casos ilustrativos en este sentido son el sector de telecomunicaciones y el de agua y saneamiento (en que la inversión se concentró mayormente en las zonas más prósperas del país, donde se registra sobreinversión en algunos tramos) y el sector gasífero (donde el capital se volcó al tendido de gasoductos de exportación a Chile, Brasil y Uruguay a expensas de la ampliación de la red interna de transporte y distribución).

<sup>52</sup> Basta recordar el masivo apagón de Edesur en la Ciudad de Buenos Aires a comienzos de 1999 que dejó a más de 150.000 usuarios sin servicio eléctrico -en algunos casos durante quince días, con la consiguiente falta de provisión de agua- y sacó de funcionamiento a una de las líneas de subterráneos y a numerosos semáforos de la Ciudad, entre otras dificultades. Se suman también, entre otros, el ascenso de las napas freáticas en 13 partidos del conurbano bonaerense como producto de la expansión no complementaria de las redes de agua y cloacas concesionadas (Azpiazu, Catenazzi y Forcinito, 2004); los innumerables accidentes ferroviarios asociados en general a la inexistencia de guardabarreras; el mantenimiento de catalizadores cancerígenos (PCB) en buena parte de los transformadores eléctricos en uso y los generalizados incumplimientos en cuanto a parámetros de calidad no muy exigentes en la mayor parte de los concesionarios viales y ferroviarios de pasajeros (Azpiazu, 2002).

<sup>53</sup> Si bien las importaciones de estas empresas fueron crecientes, las exportaciones también lo fueron, lo que arrojó un saldo comercial positivo durante la década (Cuadro N° 4). En rigor, este saldo positivo es el resultado de dos situaciones marcadamente opuestas: la de la firma YPF y otras concesionarias que operan en el sector de gas e hidrocarburos -que acumularon un creciente superávit comercial gracias a sus pujantes exportaciones-; y las empresas proveedoras de servicios públicos -que exhibieron un saldo comercial persistentemente negativo durante el decenio-. En este sentido, basta destacar que YPF (luego Repsol-YPF) concentró el 43% de las exportaciones y el 75% del saldo comercial en promedio en esta etapa (Basualdo y Nahón, 2004).

consecuencia del proceso privatizador.<sup>54</sup> Esta tendencia se vio acentuada por la política de precarización y tercerización de la fuerza de trabajo instrumentada por las principales empresas privatizadas.

**Cuadro N° 4: Firmas privatizadas: indicadores seleccionados del sector externo, 1992-2001 (millones de dólares, porcentajes y números índice)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Balanza comercial		361	819	1.428	1.850	2.218	753	900	3.238	2.974	14.540
<i>Exportaciones</i>		1.033	1.567	2.117	2.647	2.854	2.616	2.912	3.872	3.455	23.074
<i>Importaciones</i>		672	748	689	798	636	1.863	2.012	634	481	8.533
Deuda externa	1.567	3.824	6.720	9.769	10.980	13.271	15.691	17.555	18.662	18.511	18.511
Intereses	86	142	397	685	895	1.041	1.199	1.385	1.568	1.643	9.040
Utilidades	159	415	641	1.128	957	1.240	1.325	1.670	2.068	1.071	10.674
Dividendos	130	288	590	774	747	898	1.055	990	1.067	1.813	8.351
<i>Management fee</i>	130	142	205	195	192	213	240	240	255	230	2.042
Inversión extranjera*	3.059	4.524	2.157	2.333	1.045	2.862	1.195	6.908	1.969	55	26.107
<i>Privatizaciones</i>	2.854	3.535	515	1.114	580	892	351	4.192	32	25	14.090
<i>Cambio de manos</i>	155	592	1.207	724	358	1.650	513	1.353	666	523	7.741
<i>Resto</i>	50	397	435	495	107	320	331	1.363	1.271	-493	4.276

\* Comprende la inversión extranjera directa (IED) y la inversión de cartera en acciones (ICA).

\*\* Este rubro incluye las operaciones de compra-venta de acciones en el mercado secundario.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de la Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE) y de otras fuentes del INDEC.

La evidencia disponible sugiere que, en la generalidad de los casos, el endeudamiento externo fue el mecanismo privilegiado de financiamiento de inversiones en las firmas privatizadas, especialmente en el sector de telecomunicaciones, agua y cloacas, y petróleo y gas (Azpiazu, 2002; Basualdo y Nahón, 2004; Kozulj y Pistonesi, 2004).<sup>55</sup> De manera complementaria, los usuarios solventaron parte de las erogaciones a través del abono de tarifas (es el caso de los servicios viales) y vía cargos adicionales (por ejemplo en el tendido de redes de agua y cloacas en las zonas marginadas del país). Adicionalmente, la formación de capital siguió vinculada a los subsidios estatales en el caso de los subterráneos y los ramales ferroviarios de pasajeros, así como en algunas concesiones viales.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> El impacto total sobre el empleo emergente de dichas cifras se encuentra subestimado debido a que la muestra de referencia comprende solamente a los sectores de infraestructura y no al universo completo de empresas privatizadas (excluyendo, por ejemplo, a YPF y SOMISA entre otras).

<sup>55</sup> Respecto del caso de Aguas Argentinas, el ETOSS afirma que la empresa “optó por una estructura de capital con un nivel de endeudamiento superior a la prevista en la oferta así como a los admisibles para este tipo de compañías a nivel internacional [...] La normativa específica fue nuevamente flexible a favor de la empresa en la renegociación de 1997-99 al aceptar niveles de endeudamiento superiores a la oferta por solicitud expresa de la compañía y así poder evitar el aporte de capital propio para cubrir las exigencias financieras de la concesión, lo que derivó en una situación crítica de endeudamiento a partir del año 2002” (Azpiazu, Catenazzi, Forcinito, 2004).

<sup>56</sup> En algunos años, como 1998, el subsidio estatal solamente para los operadores metropolitanos de subterráneos y ferrocarriles ascendió a 350 millones de dólares, un nivel casi equivalente al que erogaba el Estado nacional para la red ferroviaria en su conjunto bajo la gestión estatal (Azpiazu, 2002). Otro caso de elevada subvención estatal, y notables incumplimientos, es el de la concesión de obra pública por peaje para la construcción, mantenimiento y explotación del Puente Rosario-Victoria otorgada en 1998 a la empresa Puentes del Litoral (integrada por los grupos económicos locales Roggio e hijos, Sideco Americana y Techint Compañía Técnica Internacional, entre otros). El costo total de la obra se estableció en 378 millones de pesos, con una subvención estatal del 62% del presupuesto total. Según la Auditoría General de la Nación (2005), el Estado cumplió con su compromiso de pago del subsidio pero la concesionaria no aplicó estos recursos a la cancelación de las obligaciones con los contratistas, lo que derivó, entre otras cosas, en un reclamo judicial y un embargo de la recaudación y de las cuentas bancarias de la firma.

La recurrencia al financiamiento externo se sustentó, por una parte, en la renuencia de las firmas privatizadas a realizar aportes propios de capital para solventar sus inversiones y, por otra, en sus privilegiadas facilidades de acceso al crédito internacional (a tasas de interés menores a las domésticas), especialmente a través de la colocación de obligaciones negociables.<sup>57</sup> En rigor, las ex firmas estatales lideraron el nuevo ciclo de endeudamiento externo iniciado por el país en la última década: su *stock* de deuda externa creció a una tasa anual acumulada del 32% entre 1992 y 2001, el doble de la tasa de expansión de la deuda privada (17%) y cinco veces la del sector público (6%). A fines de 2001, la deuda conjunta de las empresas privatizadas equivalía a 13% de la deuda externa total y 36% de la deuda privada total. Lógicamente, la carga anual de intereses también se multiplicó con el correr de la década (Cuadro N° 4), lo que acrecentó los requisitos del país en materia de divisas.

En suma, la contribución de las empresas privatizadas a la formación de capital durante la década del noventa fue elevada *vis-à-vis* la situación de fines del decenio anterior pero, a la vez, adoptó un carácter heterogéneo social y espacialmente y fue significativamente menor a los niveles medios correspondientes a la gestión estatal. Si bien tuvo lugar un proceso de modernización en algunos sectores en los primeros años de la década –en especial atento al manifiesto atraso relativo de la infraestructura preexistente– las cifras agregadas revelan que no se trató de un fenómeno sostenido ni de la envergadura anunciada.<sup>58</sup> A su vez, la expansión de las importaciones y el endeudamiento externo asociado a las inversiones contribuyeron a profundizar la brecha externa de la economía argentina en el corto y largo plazo.

### 3.4. Ventas y utilidades

Las firmas privatizadas se erigieron en las empresas más grandes y rentables del país en la última década. En función de los elementos precedentes (subvaluación inicial, tarifas crecientes en términos reales, favorables marcos regulatorios, acotados desembolsos de capital propio, entre otros) su excepcional desempeño económico no resulta sorprendente. La información presentada en el Gráfico N° 1 muestra que estas empresas se destacan aún en relación con el resto de las firmas de la cúpula empresaria local (las 500 firmas más grandes). La facturación media del núcleo de empresas privatizadas (394 millones de pesos en promedio) casi multiplicó por tres las ventas promedio del resto de la cúpula (154 millones de pesos) a lo largo de la etapa de referencia. Más todavía, la tasa de crecimiento anual acumulada de la facturación de las firmas privatizadas entre 1993 y 2001 (5,9%), más que duplicó la tasa de expansión de las ventas de las empresas del resto de la cúpula (2,4%) y casi cuadruplicó la tasa de crecimiento del PIB en el mismo período (1,6%) (ENGE, 2004).<sup>59</sup> Esta tendencia creciente de las ventas del sector privatizado logró imponerse incluso en años recesivos como 1995, 1998 y 2000, en que las ventas promedio por empresa crecieron 8%, 21% y 8% respectivamente. Esta comparación indica un incremento significativo de la incidencia que las privatizadas tuvieron en el proceso

---

<sup>57</sup> Adicionalmente, una proporción no despreciable del endeudamiento externo contraído por estas empresas fue volcado al financiamiento de fusiones y adquisiciones y, especialmente, al mercado financiero local, aprovechando el diferencial entre las tasas de interés de referencia internacional y las elevadas tasas domésticas. Este fenómeno alimentó la persistente fuga de capitales del país durante la Convertibilidad: los recursos transferidos por las privatizadas de punta a punta del decenio ascendieron a 12.600 millones de dólares (Basualdo y Nahón, 2004).

<sup>58</sup> El propio ex Viceministro de Economía de Menem, Juan J. Llach (1997), reconoció que la inversión realizada por las empresas privatizadas se encontró muy por debajo de las previsiones originales, siendo inferior al 1% del PIB. Esta evaluación, así como la caracterización aquí expuesta, contrastan en cambio con la evaluación de FIEL, quien considera que: “Los resultados en materia de eficiencia productiva (inversiones y productividad) y calidad (cobertura, calidad de bienes y servicios) son en general muy favorables” (1999:20/21).

<sup>59</sup> A los fines del presente análisis, se toma la variable valor bruto de producción (VBP) relevada por la ENGE como equivalente a la facturación de las empresas, aun cuando median diferencias menores entre ambas (por ejemplo, el VBP puede comprender variaciones de existencias o construcciones propias que no son parte de las ventas).

económico nacional a lo largo de la década y una marcada disociación entre la trayectoria de sus ventas y utilidades y el ciclo económico doméstico.

Las utilidades sobre ventas de estas empresas también se distinguieron del resto: mientras las empresas no privatizadas más grandes de la economía argentina internalizaron una tasa de ganancia sobre ventas del 5,1% promedio en el período 1993-2001, el subconjunto de ex empresas públicas pertenecientes a la cúpula empresaria más que triplicó esa cifra, con una rentabilidad anual promedio del 16,5%.<sup>60</sup> Esta extraordinaria rentabilidad explica que las ganancias acumuladas por el conjunto de empresas privatizadas entre 1993 y 2001 haya representado el 56% del total de la masa de utilidades de la cúpula empresaria local, cuando las ex empresas públicas explicaron tan sólo el 30% de la facturación y el 36% de los activos de la cúpula en la etapa. No obstante, quizás el elemento más destacado es que la rentabilidad de estas empresas mantuvo una tendencia creciente a lo largo de la década –ubicándose por encima del 15% incluso en el último trienio (contractivo) de la convertibilidad–, mientras que la rentabilidad del resto de la cúpula empresaria se derrumbó desde 1994 en adelante hasta rozar el 0% anual en 2001 (Gráfico N° 2).

El 82% de las imponentes utilidades obtenidas por el conjunto de empresas privatizadas fue distribuido en promedio como dividendos a sus accionistas entre 1992 y 2001 (Cuadro N° 3).<sup>61</sup> La contrapartida de este porcentaje fue un ínfimo coeficiente promedio de reinversión de utilidades en igual etapa (18%), que se mantuvo por debajo del 30% incluso en los primeros años de la década, en los que cabría esperar una mayor capitalización de las empresas. Otra forma –en este caso encubierta– de remitir ganancias a los accionistas extranjeros fue a través del pago de los denominados honorarios de administración (*management fee*) a los operadores técnicos de las concesiones, es decir, a las empresas transnacionales que controlan o encabezan los consorcios. Estos flujos acumularon 2.042 millones de dólares entre 1992 y 2001 (Cuadro N° 3). A juzgar por las evidencias disponibles, estos honorarios superaron con creces cualquier pago razonable por un servicio técnico (Maas y Thwaites Rey, 2002), lo que sugiere que se trató de un recurso utilizado como forma de elusión tributaria (ya que se contabilizan como parte de los costos operativos de las compañías).<sup>62</sup>

---

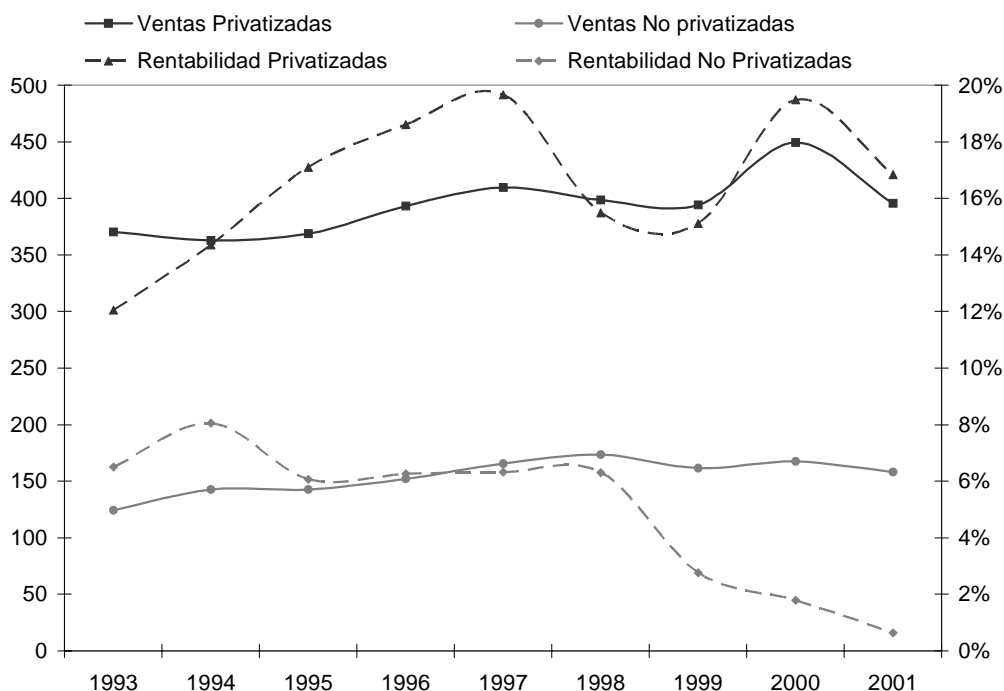
<sup>60</sup> Cabe aclarar que, si bien el indicador de rentabilidad sobre ventas (Utilidades/Ventas) constituye desde el punto de vista metodológico una aproximación imperfecta a la tasa de ganancia (que se mide en relación al capital empleado), se utiliza aquí por ser el indicador más adecuado en función de la información oficial disponible. Otra alternativa sería tomar la rentabilidad sobre patrimonio neto (PN) (Utilidades/PN) -lo que se realiza para algunas comparaciones internacionales-, aunque esta serie resulta aún menos adecuada ya que subvalúa la rentabilidad de las empresas cuyo PN se encuentra engrosado sobre la base de endeudamiento, situación extendida entre las empresas privatizadas en los noventa.

<sup>61</sup> Este porcentaje se calculó a partir del balance de pagos de las firmas privatizadas, en que se estiman los dividendos girados a los accionistas no residentes de las empresas (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, 2000). A falta de información más precisa, este indicador se considera una variable *proxy* del coeficiente de distribución de dividendos del universo de accionistas de las privatizadas.

<sup>62</sup> Según Maas y Thwaites Rey (2002): “[Estos honorarios] generalmente son un porcentaje del 6 al 7% del margen bruto de utilidad de las empresas. Telefónica de Argentina, por ejemplo, pagó 148 millones de dólares de *management fee* en 2000 a su operador técnico, Telefónica de España. Si a esto se le suman los 343 millones de dólares de ganancia neta que informó la compañía en su balance, se llega a un total de beneficios de 491 millones de dólares (16,6% sobre ventas). Telecom les pagó a sus dos operadores técnicos, France Telecom y Stet (Italia) 130 millones de dólares en 2000 antes de contabilizar pago de intereses, amortizaciones, impuestos, etc. [...] Gas Natural BAN (Buenos Aires Norte) le paga a su operador técnico, el consorcio catalán-estadounidense Invergas, siete millones de dólares anuales por honorarios de administración. Esta suma es un tercio de toda la masa salarial de la compañía, que facturó 450 millones de dólares en 2000 y ganó 54 millones (12%). El caso de Aguas Argentinas es similar: pagó 18 millones de dólares en 2000 a su casa matriz, Suez Lyonnaise Des Eaux, en concepto de honorarios por un “contrato de control de gestión y transferencia de tecnología” que firmó en 1993”.



**Gráfico N° 2: Ventas promedio por empresa y rentabilidad sobre ventas de las empresas privatizadas y no privatizadas pertenecientes a la cúpula empresaria, 1993-2001 (millones de dólares y porcentaje)**



Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de la Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE) y de otras fuentes del INDEC.

Las cuantiosas utilidades remitidas ponen al descubierto la estrategia de los consorcios adquirentes de destinar las ganancias principalmente a la distribución de dividendos y, sólo marginalmente, a solventar las inversiones comprometidas en los pliegos de venta y/o concesión que, como se analizó, fueron mayormente financiadas con endeudamiento externo. Esta política permitió a los consorcios adjudicatarios recobrar el monto desembolsado en la adquisición de las empresas con excepcional velocidad: en un plazo que osciló entre los cuatro y los ocho años con posterioridad al desembolso inicial según el sector.<sup>63</sup> Este comportamiento trasluce una lógica que se asemeja más a la de un negocio financiero que a la de uno de carácter productivo. Asimismo, la consecuencia de esta estrategia financiera, que refleja decisiones de carácter eminentemente privado, fue el aumento de la exposición patrimonial de las firmas privatizadas en moneda extranjera, lo que acrecentó su riesgo cambiario (debido a los pasivos externos) en la eventualidad de una devaluación.

Las tasas de rentabilidad de las firmas privatizadas no sólo se destacaron en el ámbito local sino también en relación con sus pares a escala internacional, aún cuando, como se ha mostrado, las inversiones en el país accedieron a condiciones privilegiadas de riesgo sumamente acotado. Basta citar algunos casos para ilustrar la envergadura de este fenómeno (Philips, 1993; Azpiazu et al., 2002). Las tasas de beneficio registradas por Aguas Argentinas en el transcurso de la década

<sup>63</sup> Así, por ejemplo, tomados conjuntamente, los dos consorcios adquirentes de la ex ENTel lograron reembolsar el monto de adquisición del 60% de la firma (917 millones de dólares) en poco menos de cuatro años (Abeles, Forcinito y Schorr, 2001). Similares conclusiones se desprenden de lo acontecido en el ámbito del sector gasífero: según las ganancias obtenidas por las dos empresas transportistas, los consorcios propietarios recuperaron la inversión inicial (566 millones de dólares) en menos de cuatro años de actividad. Por otra parte, las ocho distribuidoras de gas en que se subdividió Gas del Estado recobraron el monto desembolsado inicialmente (1.274 millones de dólares) en siete años de operaciones, un plazo sumamente breve teniendo en cuenta que las concesiones se otorgaron por 35 años con posibilidades de prórroga por 10 años más (Azpiazu y Schorr, 2001a).

pasada se ubicaron, en promedio, en torno del 23% de su patrimonio neto y del 14% de sus ventas anuales, niveles muy superiores a los vigentes en otros países para el mismo sector: en EE.UU., por ejemplo, la tasa de beneficio sobre patrimonio neto fluctuó entre un mínimo de 6% y un máximo de 13% en los años noventa; en el Reino Unido, la tasa razonable se ubicó entre el 6% y el 7%; mientras que en Francia se considera como tasa de retorno aceptable en el sector una que se ubique en el orden del 6%. La filial argentina de Telefónica de España, por su parte, obtuvo un margen medio de beneficios sobre ventas que prácticamente duplicó el de la casa matriz en su país de origen, mientras que la tasa de rentabilidad promedio de Telecom Argentina fue más de tres veces superior a las que registraron sus accionistas mayoritarios (France Telecom y Telecom Italia) en sus respectivos países de origen. Un tercer ejemplo de que las tasas de ganancia obtenidas por las empresas privatizadas que actúan en el medio local fueron de tipo extraordinario lo constituye el caso de las transportistas de gas natural: entre 1993 y 1999 las dos transportistas que actúan en el país (Transportadora de Gas del Norte y Transportadora de Gas del Sur) contabilizaron una tasa media de retorno sobre ventas cercana al 40%, cuando, en el plano internacional, un margen de rentabilidad considerado razonable para una firma que presta este tipo de servicio se ubica entre el 10% y el 20% de su facturación.

### **3.5. Inversión extranjera y cambios en la estructura de capital**

Las elevadas tasas de ganancia registradas en el sector de firmas privatizadas lo constituyeron en uno de los destinos favoritos de la inversión extranjera que arribó a la economía argentina a lo largo de toda la década. Entre 1992 y 2001 el total de inversión foránea canalizada a las firmas privatizadas ascendió a 26.107 millones de dólares (Cuadro N° 4), equivalente al 39% del total de inversión extranjera recibida en el país en el decenio.

Como se analizó previamente, la primera oleada de inversión extranjera llegó a través de la adquisición inicial de las ex empresas públicas (14.000 millones de dólares). Desde 1993 en adelante se desplegó una segunda oleada de extranjerización, consistente en la transferencia de propiedad de las empresas privatizadas desde sus accionistas residentes a accionistas no residentes. Estas operaciones en el interior del sector privado acumularon más de 7.600 millones de dólares (30% del total de inversión extranjera). Un tercer tipo de inversión extranjera que arribó a la esfera de las privatizadas comprendió la deuda con matrices y filiales, los aportes de capital y la reinversión de utilidades. En conjunto, este rubro trepó a casi 4.300 millones de dólares en el período de referencia (16% del total), parte del cual tuvo como destino operaciones de cambio de manos de empresas locales, así como fusiones y adquisiciones.

Las evidencias precedentes revelan que la mayor parte de los fondos canalizados a las empresas privatizadas en carácter de inversión extranjera (al menos 21.831 millones, 84% del total) no se destinó a la ampliación o instalación de nuevas unidades productivas sino a la compra total o parcial de activos ya existentes, tanto a través de su adquisición al sector público como mediante las transferencias entre accionistas privados. En cuanto a estas últimas, se destacan dos tipos de reestructuraciones patrimoniales: modificaciones en la estructura accionaria de los consorcios y fusiones y adquisiciones.

Respecto del primer tipo de reestructuración patrimonial, la amplitud de las transferencias en el interior de los consorcios adjudicatarios fue tan potente —fundamentalmente entre 1994 y 1999— que en menos de un lustro se desarticuló la estructura accionaria tripartita inicial. Los bancos internacionales, primero, y diversos grupos económicos locales, después, vendieron sus respectivas participaciones a las empresas transnacionales operadoras de las firmas privatizadas, las que se consolidaron como accionistas mayoritarias en el sector. Esta retracción adquirió diferente intensidad sectorial. En los sectores de telecomunicaciones, distribución y transporte de gas, petróleo y servicio de agua y desagües la presencia de los grupos locales se redujo prácticamente a cero. En cambio, en la generación, transporte y distribución de electricidad la

retirada fue de carácter parcial y en los servicios viales el predominio tradicional de los grupos económicos domésticos continuó aún en el último año de la convertibilidad (Basualdo, 2004). Aún con matices, es claro que durante este período los principales grupos económicos locales se desprendieron de sus más relevantes inversiones en las empresas privatizadas, lo que provocó un nuevo salto en el grado de extranjerización de la economía argentina.

El capital local realizó fenomenales ganancias patrimoniales (diferencia entre el monto de la inversión inicial y el de la venta de la correspondiente participación accionaria) gracias a la enajenación de su porción en las empresas privatizadas. El análisis de las transferencias realizado en el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO revela que las tasas de ganancias patrimoniales oscilaron entre el 16% y el 70% anual acumulativo en dólares (Azpiazu y Schorr, 2001a y 2001b).<sup>64</sup> Se trata, sin duda, de tasas de rentabilidad sólo equiparables a las alcanzadas a través de la especulación financiera en etapas de aguda crisis económica. Según Basualdo (2003), en el contexto del régimen convertible la transferencia de un activo fijo –como es el caso de la venta de las empresas privatizadas– es asimilable a una operación de valorización financiera, ya que el objetivo de la compra inicial, y de la venta que culmina el ciclo, es la realización de esas ganancias patrimoniales, y no la inversión productiva.

Estas formidables ganancias en dólares fueron resultado de la conjunción de tres fenómenos: los precios extraordinariamente bajos a los que fueron adquiridas las firmas al sector público; las sumamente atractivas tasas de rentabilidad obtenidas en los primeros años de operación; y, en tercer lugar, la vigencia de una moneda local sobrevaluada (es decir, un dólar barato). Es claro que para beneficiarse de esta acelerada revaluación en divisas de los activos adquiridos al sector público, los conglomerados económicos locales debían enajenar su correspondiente porción en los consorcios mientras estuviera vigente la paridad convertible y, más aún, mientras el régimen de convertibilidad gozara de perspectivas auspiciosas que repercutieran positivamente en el valor actual en dólares de las acciones ofrecidas. Esto es precisamente lo que ocurrió a partir de 1993, en que los accionistas domésticos vendieron sus participaciones accionarias y remitieron la mayoría de los recursos obtenidos al exterior.<sup>65</sup>

El segundo tipo de reestructuración patrimonial se desplegó en forma parcialmente superpuesta a los cambios al interior de los consorcios y consistió en un vasto proceso de fusiones y adquisiciones en los mercados en que operan las firmas privatizadas, que no tardó en transformar la fisonomía del sector. Este proceso involucró, esencialmente, la adquisición por parte de las empresas adjudicatarias de firmas que operaban en el mismo mercado o en mercados contiguos con el fin de consolidar y/o ampliar su posición dominante.<sup>66</sup> A través de

---

<sup>64</sup> Por ejemplo, en el mercado de gas natural Pérez Companc obtuvo una ganancia patrimonial cercana al 110% (52 millones vs. 109 millones) en tan sólo cinco años (1993-1998), lo cual equivale a una tasa anual acumulativa de 16%. Otro caso semejante fue el del grupo Soldati, que al desprenderse de su participación en la Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte realizó una ganancia patrimonial de más del 170% (27 millones vs. 74 millones) en apenas siete años (1992-1999), aproximadamente igual a una tasa anual acumulativa del 16%. En el caso del mercado de telecomunicaciones tuvo lugar un proceso similar, e incluso más acentuado en el caso de la Sociedad Comercial del Plata, cuya inversión inicial se valorizó a una tasa anual acumulativa del 68% (18 millones vs. 85 millones) entre 1990 y 1993. Vale aclarar que el rendimiento anual total de las inversiones realizadas se encuentra subestimado porque no contempla el rendimiento financiero de las utilidades corrientes obtenidas con anterioridad a la venta.

<sup>65</sup> La salida del negocio de los socios locales se inscribió en una vasta estrategia de los conglomerados económicos domésticos dirigida a desprenderse de gran parte de sus activos fijos en el país con el fin de cristalizar sus ganancias patrimoniales y salvaguardar su capital colocándolo en activos líquidos en el exterior. Este proceso dio lugar a la mayor etapa de fuga de capitales de los últimos veinticinco años, y fue uno de los fenómenos impulsores del creciente endeudamiento público durante la segunda mitad de los años noventa (Basualdo, 2000 y 2004).

<sup>66</sup> El sector de telecomunicaciones es emblemático en este sentido, ya que los dos operadores telefónicos adjudicatarios de la ex ENTEL –los cuales gozaron de sendos monopolios regionales durante ocho años– protagonizaron un vasto proceso de ampliación hacia segmentos contiguos de su mercado original (telefonía fija). Concretamente, ante la proximidad de la liberalización del mercado (prevista para 1999), se verificó una intensa ola

las fusiones y adquisiciones (más de 350 según el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO) tanto el nivel de integración vertical como de integración horizontal de los sectores privatizados creció significativamente, lo que reforzó la dinámica monopólica u oligopólica que, en algunos casos, contó con protección legal (es decir, se realizó al amparo de los propios marcos regulatorios). El resultado de este proceso fue la profundización del grado de concentración de la producción y centralización de la propiedad con el correr de la década.

Esta tendencia también se impuso en aquellas áreas en las que se había segmentado el mercado al momento de la privatización (dividiendo la empresa estatal en distintas “unidades de negocio”), con el supuesto fin de distribuir el poder de mercado y promover la competencia por comparación. Tal el caso de los tres sectores que conforman el mercado energético: electricidad, gas natural y petróleo. Las evidencias recogidas destacan que a lo largo de la década, y en el marco de la desregulación del mercado, se alcanzó un creciente grado de concentración en los distintos sectores de la cadena energética —proceso que a su vez se replicó en el conjunto del mercado energético— y un elevado grado de reintegración vertical y/u horizontal de ciertas empresas líderes que operaban en todos ellos.<sup>67</sup>

Este proceso tuvo lugar al amparo de la omisión oficial respecto de la sanción y la aplicación de una legislación anti-monopólica tanto al momento de las privatizaciones como en el transcurso de la década.<sup>68</sup> Por una parte, la ley vigente a principios de la etapa (Ley de Defensa de la Competencia N° 22.262 de 1980 y sus modificatorias) sólo sancionaba las conductas manifiestas de abuso de posición dominante, lo que dio lugar a muy pocas aplicaciones efectivas. Por otro lado, la interpretación que prevaleció de dicha ley excluyó a los sectores de infraestructura privatizados, atribuyéndole toda función regulatoria sobre dichos mercados al órgano específico. Paralelamente, se desarrolló desde 1991 un debate parlamentario para la sanción de una nueva legislación anti-monopólica que desembocó en una nueva ley en 1999. La Ley N° 25.156 de 1999 buscó promover mejoras respecto de la anterior, tales como el control de los actos de concentración de las empresas con posiciones dominantes, mediante la obligación de notificación previa de las fusiones y adquisiciones que involucraran grandes montos de capital.<sup>69</sup> Además, esta última norma impulsó una mayor autarquía del órgano regulador en la materia, el Tribunal de Defensa de la Competencia, hechos que podrían evaluarse positivamente.

---

de fusiones y adquisiciones de empresas en segmentos conexos tales como Internet, televisión por cable, transmisión de datos y telefonía móvil, entre otros. En ocasiones estas operaciones estuvieron motivadas por la estrategia de bloquear el acceso a nuevos operadores, lo que consolidó la posición privilegiada de las incumbentes (Abeles, Forcinito y Schorr, 2001).

<sup>67</sup> Por ejemplo, en el sector eléctrico la firma francesa Electricité de France (EDF) detenta el control de varias empresas que operan en generación, transmisión y distribución. Otro ejemplo en el sector eléctrico, en este caso de integración vertical plena, lo brinda el grupo local Aluar (Azpiazu, 2002). En el caso del gas natural, la propia composición accionaria original de los distintos consorcios adjudicatarios ya denotaba un importante proceso de reintegración vertical y horizontal de la cadena. Tal es el caso de Astra, Macri, Pérez Companc, Soldati y Techint, que son simultáneamente productores de gas natural y petróleo, grandes usuarios industriales para los que el gas natural constituye uno de sus principales insumos energéticos y fabricantes de equipos y de materiales para la actividad (Azpiazu y Schorr, 2001c).

<sup>68</sup> El proceso mismo de adjudicación inicial de las empresas al capital privado se caracterizó por la falta de difusión de su propiedad a través del mercado de capitales (a excepción de una parte minoritaria del paquete accionario de las telefónicas y de YPF) o incluso mediante la entrega de acciones, con ofertas preferenciales, a los usuarios de los distintos servicios, mecanismos que suelen utilizarse en este tipo de procesos. Asimismo, “en la generalidad de los casos se fijaron patrimonios mínimos muy elevados para poder participar de las licitaciones y concursos o, en su defecto, tales montos patrimoniales fueron una de las variables principales a considerar al momento de la precalificación y/o adjudicación. En otras palabras, la capacidad patrimonial de los potenciales interesados se convirtió, de hecho, en la principal barrera al ingreso en este “mercado” privilegiado” (Azpiazu, 2002).

<sup>69</sup> Esta obligación resultó aplicable sin embargo únicamente a las operaciones que involucraran ventas conjuntas de más de 200 millones de pesos, monto anualmente facturado por sólo 280 empresas durante los noventa.

Sin embargo, a seis años de sancionada la ley dicho órgano no ha sido conformado, motivo por el cual la resolución de los casos se mantiene a nivel de la autoridad política (la Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor<sup>70</sup>). En rigor, la nueva ley es harto confusa en relación a la intervención del nuevo órgano regulador de la defensa de la competencia en la prestación de los servicios públicos por parte de las empresas privatizadas en la medida en que, por un lado, señala en el artículo 16 que en los casos en que existan entes reguladores el Tribunal de Defensa de la Competencia debe requerirle opinión; mientras que en el artículo 59 se deroga toda atribución de competencia en la materia. Consecuentemente, en este contexto normativo e institucional no ha tenido lugar ningún tipo de articulación entre las actividades desarrolladas por los entes reguladores y la agencia de defensa de la competencia en la Argentina. A más de 15 años del inicio del proceso de reformas, es posible afirmar que las agencias del Estado han posibilitado la reintegración vertical y horizontal de los procesos segmentados en la privatización e importantes procesos de conglomeración.

#### **4. LA EVOLUCIÓN DE LAS EMPRESAS PRIVATIZADAS EN LA POST-CONVERTIBILIDAD (2002-2005)**

Hacia fines de 2001, la Argentina atravesaba una de sus más profundas y prolongadas crisis económicas y político-institucionales, que se manifestaba en casi cuatro años consecutivos de recesión, crecientes niveles de pobreza e indigencia, elevadísimas tasas de desocupación y subocupación de la fuerza de trabajo, insostenible déficit fiscal, desequilibrios agudos en el sector externo, persistentes fugas de capitales y recurrentes renegociaciones de una deuda externa cada vez más impagable. El derrumbe de la convertibilidad era inminente. En este contexto, tuvo lugar una masiva movilización popular –violentamente reprimida– que exigía cambios radicales en la propia institucionalidad gubernamental y en las orientaciones estratégicas de las políticas públicas. El entonces presidente Fernando De la Rúa, en funciones desde fines de 1999 por la Alianza, se vio forzado a renunciar el 20 de diciembre de 2001.<sup>71</sup> La comprensión de la situación de las firmas privatizadas desde 2002 a la actualidad requiere tomar como punto de partida la crisis terminal del régimen de convertibilidad y el cambio en la institucionalidad jurídica y la situación macroeconómica desde entonces en la Argentina.

Tras la renuncia presidencial, y después de doce convulsionados días en que se sucedieron cinco presidentes constitucionales –uno de los cuales declaró la cesación unilateral de pagos de la deuda pública–, el 1º de enero de 2002 la Asamblea Legislativa designó como presidente provisional al Senador Eduardo Duhalde. A poco de asumir, la nueva administración elevó al Congreso de la Nación un proyecto de ley de emergencia que contó con importante apoyo parlamentario y fue sancionado y convertido en ley el 6 de enero de ese año. Esta nueva norma, denominada de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” (Ley N° 25.561), legalizó la devaluación cambiaria, impulsó la pesificación de la actividad económica y estableció el inicio de un importante proceso de redefinición de las relaciones contractuales entre las empresas privatizadas y el Estado, entre otros.

En primer lugar, a través del artículo N° 8 de la Ley N° 25.561, se eliminaron tanto la dolarización de las tarifas como su indexación periódica en función de la evolución de los precios de los EE.UU. Los precios y las tarifas resultantes de dichas cláusulas quedaron fijados

---

<sup>70</sup> Con el dictamen no vinculante del órgano regulador creado por la legislación previa (la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia) (Gerchunoff, Greco y Bondoresvsky, 2003).

<sup>71</sup> Las renegociaciones contractuales con las firmas privatizadas encaradas o formalizadas por el gobierno de De la Rúa se inscribieron, en términos mayoritarios, en la misma lógica que la que predominó durante las dos gestiones de Menem. Las principales diferencias radican en el énfasis puesto por el gobierno de la Alianza en atender el impacto de los subsidios sobre las cuentas públicas, especialmente en el área de transporte, y en intentar reactivar la formación de capital, por ejemplo, en el área de telecomunicaciones. Sobre la política de la Alianza en relación con las privatizadas ver Schorr (2001), Azpiazu (2005) y Forcinito (2005).

en pesos nacionales a la relación de cambio un peso igual un dólar estadounidense. Esta medida estuvo reforzada al reemplazarse el texto del artículo N° 10 de la Ley de Convertibilidad por el artículo N° 4 de la Ley N° 25.561, en el que se reafirmó la prohibición de indexar precios y tarifas vigente desde el 1° de abril de 1991.<sup>72</sup> Adicionalmente, en el artículo N° 9 de dicha ley, se estableció la renegociación integral de los contratos con el conjunto de las prestadoras privadas de servicios públicos a partir de nuevos criterios. Al respecto, se dispuso que en las respectivas renegociaciones deberían considerarse “el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas”. Por último, el artículo N° 10 de la citada norma estableció de manera explícita que la desindexación y desdolarización de las tarifas (artículo N° 8) y la renegociación de los contratos (artículo N° 9), “en ningún caso autorizarán a las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos, a suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones”.<sup>73</sup>

Sobre la base de lo dispuesto en el artículo N° 9 de la Ley de Emergencia, durante el mes de febrero de 2002 fueron sancionados los Decretos del PEN 293/02 y 370/02. En el primero se encomendó al Ministerio de Economía la “misión de llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos”, se creó la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos responsable de asistir a dicho Ministerio, se reafirmaron los criterios básicos sobre los que debería estructurarse tal renegociación (incorporando la debida atención a “las inversiones efectivamente realizadas por las empresas” y al grado de cumplimiento de “las obligaciones comprometidas contractualmente”) y se definieron las áreas y sectores comprendidos en la misma.<sup>74</sup> Asimismo, se estableció que las propuestas a elevar al PEN deberían presentarse dentro de los 120 días desde la sanción del decreto, es decir, a principios de junio de 2002.<sup>75</sup> Por su parte, el Decreto N° 370/02 determinó la conformación que tendría la Comisión de Renegociación (se invitó a participar al Defensor del Pueblo de la Nación y a un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores).

En términos macroeconómicos, luego de una etapa de sobrerreacción del tipo de cambio frente a la nueva situación de flotación (administrada) de la moneda local, la nueva paridad cambiaria se estabilizó a una relación de un dólar igual a tres pesos argentinos desde inicios de 2003 (maxidevaluación nominal de la moneda de casi un 70%). Con cierto rezago, esta devaluación fue acompañada de un incremento del IPC del 56% (desde diciembre 2001 a marzo de 2005) y del IPIM de 45% en igual período. En este contexto de considerable modificación de los precios relativos de la economía, muchas de las principales empresas prestatarias de los servicios públicos amenazaron al gobierno con abandonar el país, declararse en quiebra o en cesación de pagos, despedir personal y/o suspender sus inversiones (entre ellas se destacan Aguas

---

<sup>72</sup> Esto último reviste suma trascendencia, por cuanto podría viabilizar la revisión de todos aquellos ajustes tarifarios que, vía decretos y resoluciones de dudosa juridicidad, derivaron en la generación e internalización de rentas extraordinarias por parte de las firmas privatizadas.

<sup>73</sup> No obstante ello, una norma de inferior status jurídico que la Ley de Emergencia, la Resolución del Ministerio de Economía N° 308 de agosto de 2002, reconoció la posibilidad de que se suspendan las sanciones a aquellas firmas prestatarias que aduciendo problemas derivados de la emergencia económica incumplan los niveles de calidad exigidos.

<sup>74</sup> Se trata de la provisión de agua potable y desagües cloacales; el servicio de distribución y comercialización de energía eléctrica; el transporte y la distribución de gas; el servicio de telecomunicaciones de telefonía básica (fija); el transporte ferroviario de personas, de superficie y subterráneo; las concesiones viales con cobro a usuarios, incluidos los accesos a la Ciudad de Buenos Aires; el sistema nacional de aeropuertos; el servicio portuario; el servicio postal; el servicio ferroviario de carga; y las vías fluviales por peaje. Cabe destacar que no fue incluido el sector de hidrocarburos, lo cual restringe las posibilidades de regular conjuntamente los tres componentes del mercado energético argentino.

<sup>75</sup> Ante la demora en la iniciación efectiva y el desarrollo del proceso de renegociación, este plazo fue sufriendo sucesivas postergaciones hasta diciembre de 2005.

Argentinas, Telefónica de Argentina, Telecom Argentina, entre otras) y reclamaron un conjunto de medidas tendientes a preservar sus niveles de ganancias previos.<sup>76</sup> En especial, se registraron presiones crecientes orientadas a obtener incrementos de las tarifas y/o un seguro de cambio para la deuda contraída con el exterior por parte de las propias empresas prestatarias, sus casas matrices, algunos gobiernos de los países de origen de las firmas y, fundamentalmente, el FMI.

Bajo estos condicionamientos, el gobierno de Duhalde desarrolló una estrategia dual y dilatoria en función del impacto diferencial de las tarifas de los distintos servicios públicos sobre los usuarios residenciales (Azpiazu, 2005). Por una parte, se concedieron medidas altamente favorables a las empresas en aquellas actividades con menos impacto directo en la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos. Se destacan en este sentido la dolarización de los subsidios y las tarifas internacionales del transporte por vía fluvial, la dolarización de las tasas aeroportuarias y de las terminales portuarias de Buenos Aires y el incremento en los precios de los servicios postales no regulados. Estas medidas fueron impulsadas sin la intervención de la Comisión de Renegociación.

Por otra parte, en el caso de aquellas actividades –mayoritarias– más sensibles socialmente<sup>77</sup> (tales como aguas y saneamiento, corredores viales nacionales, red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires, transporte ferroviario, telecomunicaciones y transporte y distribución de gas natural y energía eléctrica) se trató de dilatar todo lo posible la renegociación de los contratos. Como parte de esta estrategia, durante el mes de agosto de 2002, la gestión Duhalde solicitó a las compañías involucradas que presentaran formalmente sus pedidos de aumentos para ser discutidos en audiencias públicas. Durante el mes de septiembre se establecieron los mecanismos por los cuales se llamaría a la audiencia pública para la discusión de los aumentos solicitados por empresas (Resolución CNC N° 1021/02). Dicha disposición, sin embargo, dio lugar a múltiples presentaciones por parte de asociaciones de consumidores y un fallo judicial frenó la realización de todas las audiencias. Cabe destacar que se trataba de audiencias de muy dudosa legitimidad y legalidad, ya que, por un lado, se discutirían aumentos tarifarios que estaban determinados con antelación y, por otro, se obviaban las diversas dimensiones analíticas que debían ser tenidas en cuenta según el artículo N° 9 de la Ley de Emergencia (Azpiazu y Schorr, 2003).

Paralelamente, las empresas iniciaron demandas judiciales contra el Estado nacional ante el Centro Internacional de Solución de Diferendos (CIADI), un tribunal arbitral establecido por el BM, por la supuesta violación de los contratos mediante la pesificación y la desindexación de las tarifas. A la fecha se han presentado 36 demandas de empresas radicadas en la Argentina, mayormente privatizadas, por un monto que se estima en el orden de los 17 mil millones de dólares. Las empresas se amparan en los Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras firmados por la Argentina, que implican, en la práctica, que éstas

---

<sup>76</sup> A modo ilustrativo, las empresas reclamaban la garantía estatal de un seguro de cambio para las deudas con el exterior; la traslación automática a las tarifas de los aumentos en los costos derivados de la devaluación y/o la implementación de un tipo de cambio preferencial (bastante más reducido que el vigente) para las importaciones de bienes de capital y de insumos; la indexación de las tarifas en función de la evolución de los precios internos; la instrumentación de diferentes formas de subsidio estatal a la creciente cartera de morosos de las empresas y para financiar la expansión del servicio hacia aquellas regiones y sectores sociales menos rentables; entre otras medidas (Azpiazu, Catenazzi, Forcinito, 2004)

<sup>77</sup> Tras la caída del gobierno de la Alianza, la pérdida de legitimidad de la dirigencia política argentina alcanzó niveles extremos. Asimismo, como fuera mencionado, la población que se encontraba por debajo de la línea de pobreza representaba alrededor del 55% del total urbano.

pueden demandar al Estado nacional ante tribunales internacionales eludiendo el sistema judicial local (Azpiazu, 2005).<sup>78</sup>

Los acotados plazos estipulados para las revisiones contractuales, así como las primeras decisiones impulsadas en la materia, ya anunciaban el estrecho carácter que asumiría, en los hechos, la renegociación durante el interregno de Duhalde (enero 2002-mayo 2003): ésta quedó prácticamente reducida al control de las tarifas durante la emergencia y a la exigencia a las empresas de condiciones mínimas de calidad en la prestación de los servicios. La gestión de Duhalde no avanzó en la implementación de la revisión integral de los contratos impulsada por la Ley de Emergencia y se redujo fundamentalmente a resolver parcialmente la cuestión tarifaria en los sectores menos conflictivos y a postergar toda medida relevante en el resto de los sectores.

El 25 de mayo de 2003, con la asunción del presidente Néstor Kirchner, se inició una segunda etapa del proceso de renegociación contractual, actualmente en curso. Esta nueva fase estuvo fuertemente signada tanto por los avatares de la renegociación de los títulos de la deuda externa pública argentina en cesación de pagos como por la crítica situación social interna. En términos generales, la acción del gobierno en relación con las empresas privatizadas no avanzó en la configuración de una estrategia integral para los servicios de infraestructura que viabilice el desarrollo económico en el largo plazo. En cambio, dicha administración implementó una heterogénea gama de medidas transitorias que dio lugar a fuertes asimetrías de tratamiento y reducidos niveles de transparencia y participación social en el acceso a la información pública y en la toma de decisiones. La actual gestión ha jerarquizado los siguientes tres objetivos puntuales: minimizar el impacto de los incrementos tarifarios sobre los usuarios residenciales, especialmente los de menores consumos; promover una mayor injerencia estatal en la programación y ejecución de las inversiones en infraestructura mediante la conformación de fondos fiduciarios; y abordar la negociación de las demandas contra el país vigentes en el CIADI, con el fin de lograr su suspensión y/o renuncia (Azpiazu, 2005).

A dos años de gestión, es evidente que el proceso de renegociación viene sufriendo nuevamente una fuerte dilación en las definiciones de fondo.<sup>79</sup> Esta demora responde, según el gobierno, a la necesidad de priorizar en esta fase la reestructuración de la deuda externa pública en mora –recientemente normalizada–, con el fin de lograr disminuciones en el nivel de la tasa de interés (es decir el costo del capital) que posibiliten abordar en mejores condiciones las negociaciones. Mientras tanto, los mecanismos instrumentados de consulta pública sobre los servicios privatizados se han suspendido. Asimismo, el avance en el proceso de negociación se encuentra fuertemente influido por el desenlace de las demandas contra el Estado argentino en el CIADI, terreno en que se han registrado algunas controversias e inconsistencias en la acción gubernamental. Por una parte, el gobierno nacional argumenta que la determinación del tipo de cambio es una medida soberana de política económica no compensable –y que como tal no afecta a la seguridad jurídica–. Asimismo, el gobierno ha planteado –mediante la recusación de un miembro del tribunal del CIADI– el conflicto de intereses existente con el BM, dado que dicho organismo es juez y parte en alguna de las controversias mencionadas.<sup>80</sup> Pero, a la vez, el

---

<sup>78</sup> Dichos tratados suelen tener una cláusula por la cual el país firmante asegura el mismo trato que a la nación más favorecida, son obligatorios para las partes, poseen fuerza ejecutora inmediata, valor de cosa juzgada y no son apelables ni sujetos a revisión por los tribunales locales (Azpiazu, 2005).

<sup>79</sup> A partir de esta gestión participan en la Unidad de Renegociación de los Contratos (UNIREN) (ex Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos) tanto el Ministerio de Economía como el de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

<sup>80</sup> Por ejemplo en los casos de Aguas Argentinas, Correo Argentino, Edenor, Ferroexpreso Pampeano, Nuevo Central Argentino, Pan American Energy LLC, Terminales Portuarias Argentinas, Yacylec y Transportadora Gas del Norte, en que el BM es acreedor. Adicionalmente, el BM es accionista, a través de la Corporación Financiera Internacional, en las dos primeras empresas mencionadas. El BID también constituye un acreedor importante de



mismo gobierno ha renovado en forma automática los tratados bilaterales de inversión a su vencimiento, sin proponer modificaciones significativas a cláusulas que tienden a igualar el status jurídico de los inversionistas privados con los de los estados soberanos (Peyrou, 2005).

Paralelamente, la actual gestión promovió un conjunto controvertido y heterogéneo de medidas puntuales hacia las empresas privatizadas. En primer lugar, en materia energética, se mantuvieron un conjunto de privilegios para el oligopolio petrolero, en un contexto de exceso de demanda doméstica con relación a la producción que las empresas están dispuestas a ofrecer. Entre los privilegios se destacan la falta de avances en materia regulatoria; la posibilidad de no ingresar al país hasta el 70% de las divisas provenientes de las ventas de petróleo crudo y sus derivados al exterior (Decreto del PEN N° 1589/89); el incremento de un precio clave de la cadena energética (el precio del gas “en boca de pozo”) con vistas a su liberalización futura con el supuesto fin de promover las inversiones en exploración (Decreto PEN N° 181/04); y la implementación de un sistema de retenciones móviles que, si bien representa una mejora respecto de la situación previa de retenciones fijas e incorporó a las exportaciones de gas, continúa garantizando rentabilidad extraordinaria para dicho sector. Las renegociaciones con las empresas pertenecientes a las cadenas eléctrica y gasífera se encuentran fuertemente influenciadas por la política hacia la producción de hidrocarburos. A la fecha, a partir de un complejo proceso de negociación, se convalidaron incrementos en el mercado de generación eléctrica para compensar los aumentos del gas y el fuel oil que afectaron a los grandes usuarios mayoristas y minoristas, los que están siendo marginalmente trasladados a los precios finales a nivel residencial, aunque intentando proteger a los hogares de menores consumos. En este marco, el gobierno parece haber intentado llegar a acuerdos transitorios con las empresas distribuidoras y transportistas pertenecientes a la cadena gasífera, que en general se manifestaron reticentes a los mismos. Por último, en materia energética se destaca la creación de una empresa estatal de hidrocarburos (ENARSA), en relación a la cual, más allá de la grandilocuencia oficial en su lanzamiento, resulta llamativo que a la fecha no disponga de capital de trabajo ni haya realizado ninguna tarea relevante de exploración o producción de hidrocarburos.

Con relación al sector de comunicaciones, el gobierno rescindió los contratos de concesión entre el Estado nacional y las compañías Correo Argentino en noviembre de 2003 y Thales Spectrum en febrero de 2004, en virtud de la acumulación de irregularidades diversas por parte de las firmas, haciéndose cargo de la prestación de ambos servicios a partir de entonces. La primera administraba el servicio postal del país y la segunda el espectro radioeléctrico, dos recursos públicos no reproducibles de carácter esencial. Además, el gobierno firmó en mayo de 2004 una carta de entendimiento provisoria –vigente hasta diciembre del mismo año– con las licenciatarias del servicio básico telefónico (Telefónica de Argentina y Telecom Argentina) en que se acordó, entre otras medidas, el mantenimiento de la estructura tarifaria vigente. En diciembre de 2004 venció la carta de entendimiento sin que mediaran resoluciones a las controversias vigentes, lo que generó que las empresas reactivaran el pleito en el CIADI contra el Estado nacional suspendido transitoriamente. Aparentemente, a modo de compensación implícita por aceptar el congelamiento transitorio de las tarifas en el sector, el gobierno habría paralizado la aplicación de los mecanismos de asistencia a la entrada de nuevos operadores previstos en la normativa vigente, lo que restringe severamente la competencia sectorial en favor de las incumbentes.<sup>81</sup> Por último, la gestión Kirchner autorizó, desde la regulación

---

las empresas privatizadas argentinas, por un monto acumulado superior a 500 millones de dólares. Entre sus principales las principales deudoras se encuentran Edenor, Terminales Portuarias Argentinas, Aguas Provinciales de Santa Fe, Aguas Argentinas, AES Paraná, Transportadora Gas del Sur, Correo Argentino, Puente Rosario-Victoria y Trenes de Buenos Aires (Azpiazu, 2005).

<sup>81</sup> Entre los mecanismos postergados se destacan la portabilidad de números telefónicos, la implementación del sistema de selección por marcación del operador de larga distancia, la implementación del servicio universal, la

antimonopólica, la compra de la firma Movicom por parte de Unifon (empresa de telefonía móvil de Telefónica de Argentina) aún cuando esta operación conlleva un creciente grado de monopolización del mercado relevante por parte de esta firma (Telefónica pasó a controlar el 47,5% del mercado de teléfonos móviles del país).

En tercer lugar, en el sector de transporte la política también ha sido variada. En el campo de las concesiones viales nacionales se instauró en noviembre de 2003 un nuevo esquema de concesión del servicio al concluir los contratos originales con las empresas (Azpiazu, 2005). Se establecieron seis concesiones por cinco años (antes eran diecisiete concesiones), cinco de las cuales deben pagar un canon por la explotación de los activos públicos, mientras la restante recibe un subsidio estatal. Las inversiones en mantenimiento y las nuevas obras quedaron a cargo del Estado y se incorporó una cláusula indexatoria que se activa cuando las variaciones en el costo de la construcción y el coeficiente de variación salarial, ponderadas en un cincuenta por ciento respectivamente, superen el 5%. En lo relativo a las concesiones ferroviarias de pasajeros, se combinan la inexistente inversión privada con el otorgamiento de crecientes subsidios y la ausencia de definición de una política clara. En el transporte ferroviario de cargas, se avanzó en la firma de una carta de entendimiento con dos empresas (Ferrosur Roca y Ferroexpreso Pampeano) que pareciera señalar el rumbo del resto de las negociaciones. En función de dicho acuerdo, se creó un fondo fiduciario destinado a inversiones en ramales no prioritarios para la empresa, se postergaron las exigencias de pago de multas y cánones adeudados a cambio de que el concesionario invirtiera un porcentaje de la facturación anual –incluido el canon (mucho más bajo que el preexistente)–, y la empresa renunció a llevar a cabo acciones judiciales contra el fisco en los tribunales de la Argentina o del exterior.

En cuanto al servicio de agua potable y saneamiento en la región más poblada del país (el Área Metropolitana de Buenos Aires) también se firmó un acta transitoria en el 2004 con Aguas Argentinas, en el marco de la negociación del gobierno argentino con su par francés por el voto favorable del primero en el Directorio del FMI. Esta carta estableció el congelamiento de las tarifas, la suspensión de la demanda en el CIADI, la suspensión del pago de multas adeudadas, nuevos compromisos mínimos de inversión (por 240 millones de pesos) en relación a los niveles acumulados de incumplimiento de la empresa, y la conformación de un fideicomiso, entre otros. Antes de finalizado el acuerdo, y nuevamente con el apoyo explícito del gobierno de Francia, Aguas Argentinas solicitó al gobierno nacional un amplio paquete de medidas que incluyen la recomposición del equilibrio económico-financiero de la concesión mediante un incremento de la tarifa del 60% a partir de enero de 2005, la intervención estatal para la obtención de un préstamo de 250 millones de dólares en pesos a 18 años (con tres de gracia y a una tasa anual fija del 3%), la transferencia al Estado de una parte de su deuda externa, el traspaso al Estado del 48,2% de los compromisos de inversión y la exención del pago del impuesto a las ganancias. En respuesta, el gobierno aplicó multas a la empresa (congeladas en el marco del acuerdo) por 20 millones de dólares y le aplicó otras, de 700 mil dólares, por deficiencias operativas. Dicha negociación se encuentra estancada, sin vías aparentes de solución en condiciones aceptables para la Argentina.

Por último, en agosto de 2004 el gobierno envió al Congreso Nacional un proyecto de Ley de “Régimen Nacional de Servicios Públicos” que, como marco general, contribuiría a subsanar numerosos vacíos regulatorios existentes, otorgaría previsibilidad y seguridad jurídica a las empresas y contribuiría a preservar los derechos de los usuarios. El proyecto incluye los siguientes tópicos en relación con las tarifas: el principio de razonabilidad tarifaria y de riesgo empresario; la prohibición de todo “ajuste automático” de las tarifas en coherencia con la Ley N° 25.561; la transferencia a los usuarios de los incrementos de productividad de las empresas

---

reglamentación de la desagregación del tramo local, de los servicios de traducción numérica y la interconexión de tramas 0610, entre otros.

de servicios públicos; y la existencia de un “servicio solidario” destinado a los hogares indigentes. Promueve, además, la realización de audiencias públicas como mecanismo de toma de decisiones centrales de la regulación; la responsabilidad de las casas matrices de responder por la oferta presentada por sus subsidiarias; el requerimiento de aprobación previa por parte del órgano de control para modificar la composición accionaria de los prestatarios; la obligatoriedad de preservar la capacidad financiera futura (lo cual plantea requerimientos básicos en términos de aportes de capital propio, distribución de dividendos, coeficientes de endeudamiento, etc.); la relevancia del desarrollo de proveedores locales; y el sometimiento a la legislación y jurisdicción nacional para la resolución de conflictos y controversias. La aprobación de este proyecto de ley, cuyos ejes replican, en su mayor parte, los existentes en los países de mayor desarrollo relativo a nivel mundial, constituiría un importante avance para la reconstrucción de las capacidades estatales en la Argentina. No obstante, dicho proyecto, que aún está pendiente de tratamiento en el Congreso, ha concitado un poderoso consenso en su contra, fundamentalmente proveniente de los diversos grupos de interés que se verían afectados de ser aprobada esta ley. Entre estos grupos se destacan las empresas prestatarias, los gobiernos de sus países de origen, los organismos internacionales, las usinas de pensamiento neoliberal local y una parte importante del sector conservador de la dirigencia política argentina.

## **5. EL BALANCE DE LAS PRIVATIZACIONES: ¿VICIOS PRIVADOS, BENEFICIOS PÚBLICOS?**

La evidencia empírica presentada revela que el balance de las privatizaciones en la Argentina es, aún con sus claros, mayormente sombrío. Más allá de ciertas continuidades, es posible identificar dos etapas en la trayectoria del conjunto de las empresas privatizadas: la fase 1990-2001 y la fase 2002-2005.

En la primera etapa, los consorcios adjudicatarios accedieron a ámbitos privilegiados de acumulación y reproducción ampliada del capital, mientras los prometidos efectos económicos y sociales positivos de las privatizaciones fueron sumamente acotados en relación con los costos involucrados. En la generalidad de los casos las empresas fueron transferidas al sector privado a precios subvaluados, prácticamente sin pasivos y con un atractivo esquema tarifario que facilitó la obtención de elevados niveles de rentabilidad desde el inicio mismo de las operaciones. A esto se sumó la emergencia de una institucionalidad regulatoria que, a grandes rasgos, puede caracterizarse como precaria, en la medida en que originó importantes vacíos y ambigüedades regulatorias; altamente discrecional, porque las reglas de juego originales fueron permanentemente renegociadas por el gobierno a pedido de las prestatarias; y desbalanceada a favor de las empresas, porque en la mayor parte de los diferendos tanto el gobierno como el poder judicial favorecieron sus intereses, en detrimento de los usuarios.

Como conjunción de estos procesos, las empresas privatizadas se constituyeron mayormente en un nicho de negocios sumamente rentable, tanto en relación con la tasa de ganancia alcanzada por la cúpula económica local como *vis-à-vis* las firmas comparables a nivel internacional. Por un lado, buena parte del capital más concentrado de origen local materializó exorbitantes ganancias patrimoniales en pocos años a través de la venta de su participación accionaria original en las firmas del sector, proceso que agudizó la fuga de capitales al exterior. Por otro lado, las empresas transnacionales que encabezaron los consorcios accedieron a tasas de ganancia extraordinarias y acrecentaron su poder de mercado gracias a las continuas fusiones y adquisiciones registradas en el decenio. Sólo se registró un mayor grado de competencia en algunos sectores y segmentos específicos y, en cambio, el programa privatizador desarrollado en la Argentina asumió un papel protagónico como propulsor del proceso de concentración y centralización del capital en el país durante la década del noventa.

Como contrapartida, los importantes incrementos de productividad que obtuvieron las firmas fueron escasamente trasladados a los usuarios. Las elevadas ganancias se giraron mayormente a los accionistas –crecientemente extranjeros–, y no tuvieron como destino la formación de capital, que fue financiada fundamentalmente con endeudamiento externo. Estos procesos acrecentaron las necesidades de divisas para el pago de dividendos, intereses y amortizaciones, al igual que las importaciones de insumos y equipos. En rigor, si bien la tasa de inversión se recompuso vigorosamente al principio de la gestión privada respecto de sus aplastados niveles previos, no logró sostenerse a lo largo del decenio, registrando una tendencia decreciente. El resultado fue una modernización segmentada y desigual de la infraestructura desplegada en el país, en que coexisten sectores con mejoras tecnológicas notables con áreas sin cobertura. Las tarifas desplegaron una trayectoria mixta en términos reales, registrándose numerosos casos de subas y algunos casos de bajas, en que el denominador común ha sido la transferencia indirecta de ingresos desde los usuarios residenciales a los no residenciales y, en el interior de este último grupo, desde las pequeñas y medianas empresas a las grandes empresas.

En la fase posterior a la caída de la convertibilidad (2002 en adelante), la evolución de los sectores analizados ha mantenido los rasgos estructurales conformados durante la década del noventa, aunque adaptados a los condicionantes de la nueva coyuntura macroeconómica. Esta etapa se encuentra aún en plena definición, por lo cual resulta aventurado realizar un balance definitivo. No obstante, se identifican algunas tendencias generales.

En cuanto al desempeño económico, luego de un primer período de ajuste, se observa que la mayor parte de las empresas ha logrado recomponer sus tasas de ganancia operativas en moneda local (aunque no así en dólares) sobre la base de una reducción en los niveles de inversión y, en ocasiones, un deterioro en la calidad de los servicios.<sup>82</sup> Esto es así incluso en aquellos sectores que no fueron beneficiados por el gobierno con incrementos tarifarios y que, por tanto, experimentaron una caída de sus precios de venta en términos reales. Adicionalmente, si bien la mayor parte de las empresas continúa afectada por los elevados montos de deuda externa contraída en los noventa, varias de ellas obtuvieron importantes quitas en sus *stocks* de deuda, extensiones en los plazos de pago, reducciones en las tasas de interés de referencia y/o importantes avances en la renegociación con sus acreedores.<sup>83</sup>

En cuanto a la renegociación de los contratos entre el Estado y las empresas privatizadas, los resultados a la fecha son sumamente dispares. Entre ellos coexisten los casos de reestatización de servicios públicos (servicio postal, de administración y control del espectro radioléctrico, entre otros) con otros de mantenimiento de nichos de negocios privilegiados por acción u omisión estatal (telecomunicaciones, hidrocarburos, etc.). Sin embargo, es ineludible señalar el carácter inconcluso de este proceso, teñido por las fuertes y permanentes presiones internacionales, fundamentalmente provenientes del FMI –que oficia de vocero político de las empresas– y de los gobiernos de los países desarrollados. A tres años y medio del abandono de la convertibilidad, el régimen vigente para la mayor parte de las empresas públicas permanece en una suerte de transición.

---

<sup>82</sup> Según los balances correspondientes a 2003, los márgenes de utilidad neta sobre facturación de Telefónica y Telecom fueron de 16,4% y de 9,4%, respectivamente. Por su parte, para Aguas Argentinas la relación se elevó al 24,9%. Se identifican, también otro casos, en el campo de las eléctricas y gasíferas: Edenor (22,3%), Hidroeléctrica El Chocón (22,1%), Transener (21,6%), Transportadora de gas del Sur (32,0%), Gas Natural Ban (15,8%), entre otras (Azpiazu, 2005). Es posible suponer que estos niveles de rentabilidad han mejorado sensiblemente en los años 2004 y 2005 atento a la importante recuperación de la economía local.

<sup>83</sup> Por caso, Telecom Argentina, Telefónica de Argentina, Repsol-YPF, Autopistas del Sol, Transportadora Gas del sur, EDENOR, Transportadora Gas del Norte, Metrogas, Central Puerto, Transener, Piedra del Águila, Aguas Argentinas (Azpiazu, 2005).

Si se analiza el conjunto del proceso en sus primeros años de vida (1990 a la fecha), los resultados expuestos contrastan con las expectativas generadas por los promotores de la privatización a inicios de la década. La mayor parte de las promesas no se han cumplido. En cambio, luego de tres lustros de privatizaciones, es fácil observar una modificación radical en la estructura económica local en que los monopolios públicos en sectores estratégicos han sido reemplazados por monopolios u oligopolios privados altamente concentrados e integrados, mayormente bajo control extranjero. Esto implica que un reducido núcleo de empresas ha ganado una preeminencia económica y regulatoria inédita en la economía nacional, cuya contracara ha sido la pérdida estatal –o al menos la significativa reducción– de la capacidad de diseño y regulación de un aspecto medular de la política económica del país. Los vicios privados no han devenido en beneficios públicos.

¿Cómo se explican estos resultados? Desde nuestro punto de vista, y sobre la base de la evidencia empírica presentada, es necesario considerar al programa privatizador instrumentado en los noventa como parte de un profundo proceso de transformación de la estructura económica argentina. Concretamente, entendemos las privatizaciones como uno de los ejes centrales y determinantes en la profundización de un patrón de acumulación crecientemente concentrador en lo económico y excluyente en lo social que, con matices, caracterizó a la economía argentina en los últimos treinta años (Azpiazu, 2002; Nochteff, 1999).

En términos generales, el nuevo patrón de acumulación desplegado en el país se inscribe en una tendencia mundial hacia la internacionalización productiva y financiera que encuentra sus orígenes a mediados de la década del setenta. Las transformaciones globales registradas en esos años se expresaron en un fuerte descenso de la tasa media de ganancia y, con ella, de los niveles de inversión y de las tasas de crecimiento en las economías centrales, gestando la primera crisis económica de alcance mundial con posterioridad a la edad de oro inaugurada en la posguerra. Esta fuerte crisis involucró dos procesos principales de realimentación recíproca. Por una parte, la racionalización y reorganización de la producción a escala mundial sobre la base de una nueva revolución científico-tecnológica (con centro en la microelectrónica) en donde buena parte de la producción industrial fue relocalizada desde el centro hacia ciertos países periféricos con reducidos costos de fuerza de trabajo. Este proceso de reconfiguración productiva estuvo protagonizado por las empresas y conglomerados multinacionales con capacidad de actuar a escala transnacional de manera crecientemente integrada, lo que reforzó la tendencia a la concentración y centralización del capital a escala global. Por otra parte, la crisis económica y el propio proceso de internacionalización productiva impulsaron la creciente internacionalización de los flujos financieros, cuyo correlato inmediato fue la canalización de ingentes masas de recursos hacia las economías periféricas a través de los préstamos sindicados de bancos internacionales.

En la Argentina, la expansión del capital a escala internacional se articuló inicialmente con el intento refundacional, políticamente represivo y socioeconómicamente regresivo, de la dictadura militar que gobernó el país durante el período 1976-1983. Los primeros avances de la privatización en el país datan de aquella época. Se trató de las denominadas privatizaciones periféricas, que consistieron en la concesión al sector privado de numerosas funciones vinculadas a las empresas públicas en condiciones extraordinariamente ventajosas (como la selección de tecnología por parte de los proveedores y el mantenimiento de los servicios) y en la descentralización provincial de algunos servicios como paso previo a su privatización. También se ubican en este período el inicio del implacable proceso de desindustrialización de la economía nacional y el crecimiento más vertiginoso de la deuda externa argentina de la historia (entre 1976 y 1983 la deuda se multiplicó por seis, trepando a 45.900 millones de dólares).

La privatización de las empresas estatales en los países periféricos ingresó nuevamente a la agenda internacional a mediados de la década del ochenta. En la asamblea anual del FMI de octubre de 1985 se lanzó el denominado Plan Baker, en que los acreedores externos y sus representantes políticos plantearon por primera vez la necesidad de implementar reformas estructurales en los países deudores como la única manera de afrontar sus problemas de insolvencia fiscal y externa. Desde la perspectiva del FMI y el BM, estos problemas estaban asociados a las estructuras productivas heredadas de la etapa de industrialización y, específicamente, a la existencia de empresas públicas altamente ineficientes (Basualdo, 2001).<sup>84</sup> Como corolario de este diagnóstico, se sugería la mayor apertura comercial y financiera de las economías de la región y la privatización de las empresas públicas vía regímenes de capitalización de la deuda. Si bien el Plan Baker no llegó a implementarse plenamente, dio algunos frutos: hacia 1987 se puso en marcha en la Argentina un programa de préstamos destinado a realizar modificaciones en el sector público y las áreas comercial y financiera en vistas a su privatización y, a comienzos de 1988, el gobierno lanzó un plan para privatizar algunas empresas estatales. No obstante, fue recién en 1989, al asumir el gobierno el Presidente Carlos Menem, cuando tuvo lugar una confluencia de intereses económicos concretos y transformaciones globales que abrieron el paso definitivo hacia la privatización de las empresas estatales.

En primer término, la venta del patrimonio estatal dio lugar a una conciliación de intereses tanto entre las fracciones dominantes del capital local y extranjero —incluyendo a los bancos acreedores—, como entre éstas, tomadas conjuntamente, y la nueva administración gubernamental. Esta convergencia de intereses puso fin a la pugna por el excedente económico entre los distintos componentes del capital concentrado desplegada durante la década del ochenta y sentó las bases para la conformación de una verdadera “comunidad de negocios” entre las distintas fracciones del capital que opera a escala local (Basualdo, 2000).

En el caso de los acreedores externos, las privatizaciones se presentaron como una atractiva manera de restablecer el pago de la deuda pública, la cual se encontraba parcialmente en cesación de pagos desde 1988. Esto se lograría tanto a través del canje de los títulos vencidos por acciones frescas de las nuevas empresas privadas como vía los esperados excedentes fiscales futuros como resultado de la enajenación de las —entonces mayormente deficitarias— empresas estatales. Adicionalmente, las privatizaciones allanaron el camino para la renegociación, y posterior normalización, de los pagos del conjunto de la deuda externa pública a través del ingreso de la Argentina al denominado Plan Brady en 1992. Este plan regional de reestructuración de pasivos, implementado por primera vez en México en 1990, permitió a los bancos extranjeros canjear sus deudas con el Estado argentino por títulos públicos a estrenar (denominados *Brady*) en los mercados financieros internacionales.

En el caso de los grupos económicos locales y de los conglomerados extranjeros con intereses en el país, el atractivo de la venta de los activos públicos consistió en la apertura de fecundas áreas de negocios hasta ahora vedadas a la actividad privada. Se trató de la transferencia o concesión al capital privado de las empresas más grandes del país, a ser explotadas en el marco de reservas legales de mercado en sectores monopólicos u oligopólicos. Adicionalmente, esta reforma les dio la posibilidad de trocar su porción de títulos públicos *en default* por acciones de las flamantes firmas privatizadas.

---

<sup>84</sup> En realidad, las dificultades económicas de la década del ochenta, y la crisis hiperinflacionaria de 1989, reconocen sus raíces en el patrón de acumulación inaugurado en el último gobierno militar, justamente a partir del abandono del proceso de industrialización. Como destaca Basualdo (2004), interpretar la crisis de fines de los ochenta como resultado del estado “populista”, sin consideración de las profundas reformas económicas implementadas desde 1976, supone una clara maniobra ideológica destinada a legitimar la reestructuración que impulsaron las fracciones sociales dominantes en la década de los noventa.

En segundo término, y en relación con las necesidades del capital a escala global, las privatizaciones fueron la punta de lanza de una nueva fase de internacionalización del capital en el territorio nacional en la década del noventa. La venta del patrimonio estatal puso a disposición del capital transnacional –especialmente de origen norteamericano y español– fértiles terrenos para la ampliación e integración regional de sus negocios y la obtención de atractivas tasas de ganancia en dólares. En este sentido, las ex firmas estatales concentraron casi el 50% de la inversión extranjera directa canalizada hacia la economía argentina y fueron las protagonistas del nuevo ciclo de endeudamiento externo privado durante los noventa.

Estas fueron las razones subyacentes que dotaron de fuerza y oportunidad al programa privatizador en el despertar de los noventa. No obstante, ninguno de estos motivos fue esbozado a la hora de justificar su implementación. En cambio, las privatizaciones fueron presentadas como la única salida posible para una economía estancada y en crisis. Las reformas estructurales en general fueron realizadas en nombre del crecimiento, la eficiencia y la equidad. La influencia que alcanzó este discurso privatizador a inicios de los noventa, y las promesas asociadas al mismo, no radicó en su elevada calidad técnica, en su solidez argumental ni –como se vio– en su potencial de resolver definitivamente las dificultades por las que atravesaba la economía argentina. En cambio, devino de su capacidad de expresar por una parte, la convergencia de intereses entre los principales sectores del poder económico local y, por otra, las necesidades del capital a nivel global. Este discurso no tardó en germinar sobre un terreno previamente abonado por las fuerzas disciplinadoras del terrorismo de Estado durante la década del setenta y la desestabilización inflacionaria y recesiva de fines de los años ochenta. Las consecuencias están a la vista: a más de quince años de iniciado el proceso privatizador los vicios privados han sido satisfechos con creces y los beneficios públicos han sido escasos en relación con los costos asumidos. Las medidas parciales y heterogéneas impulsadas a la fecha por la actual administración presidencial no parecen tener capacidad para revertir esta situación, aunque representan mejoras puntuales en algunos sectores. La herencia de los noventa se mantiene *casi* incólume.

## 6. REFERENCIAS

- Abeles, M. (2001), “La privatización de ENTel: regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica”, en Abeles, M., K. Forcinito y M. Schorr, *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia*, FLACSO/UNQ/IDEP, Buenos Aires.
- Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M. (2001), *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia*, FLACSO/UNQ/IDEP, Buenos Aires.
- Aronskind, R. (2003), “El país del desarrollo posible”, en James, D. (director de tomo), *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976). Nueva Historia Argentina. Tomo IX*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Arza, C. (2002), “El impacto social de las privatizaciones. El caso de los servicios públicos domiciliarios”, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Buenos Aires.
- Auditoría General de la Nación (2005), “Informe del estado de la concesión del Puente Rosario Victoria”, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (1999), “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, *Revista Realidad Económica*, N° 164, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (2002), *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*, CIEPP/OSDE, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (2005), *Las privatizadas: ayer y hoy*. (Tomo I), Colección Claves para Todos, Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (2005), *Las privatizadas: hoy y mañana*. (Tomo II), Colección Claves para Todos, Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Pesce, J. (2003), *La privatización del sistema vial en la Argentina*, Documento de Trabajo N° 11, Área de Economía y Tecnología, FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001a), “Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias”, *Revista Realidad Económica*, N° 184, Buenos Aires.

- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001b), “Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea”, IDEF (Instituto de Estudios y Formación), CTA, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001c), “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”, FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2003), *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*. FLACSO/Siglo XXI/IDEP, Buenos Aires.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986), *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Editorial Legasa, Buenos Aires.
- Azpiazu, D., Basualdo, E., Schorr, M., Forcinito, K., Abeles, M., Arza, C. y Pesce, J. (2002), *El proceso de privatización en la Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias*, FLACSO/IDEP/PAGINA/12, Buenos Aires.
- Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito, K. (2004), *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Serie Informe de Investigación N° 19, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Los Polvorines.
- Banco Mundial (1993), “Argentina. From insolvency to growth”, Washington DC.
- Basualdo, E. M. (2000), *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/UNQ/IDEP, Buenos Aires.
- Basualdo, E. M. (2003), “Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera”, *Revista Realidad Económica*, N° 200, Buenos Aires.
- Basualdo, E. M. (2004), “Ensayos de historia económica argentina. Deuda externa y sectores dominantes desde mediados del siglo XX a la actualidad”, Beca Guggenheim 2002-2003, Documento Final, Inédito.
- Basualdo, E. M. y Nahón, C. (2004), *La presencia de las empresas privatizadas en el sector externo argentino durante la década de 1990. Análisis de sus efectos en el Balance de Pagos*, Documento de Trabajo N° 13, Área de Economía y Tecnología, FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires.
- Basualdo, E. M., (2001), *Modelo de acumulación y sistema político en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera*, FLACSO/UNQ/IDEP, Buenos Aires.
- Bitrán, E. y Saavedra, E. (1993), “Privatizaciones, regulación y promoción de la competencia”, CEPAL, Santiago de Chile, mimeo.
- Bour, E. (1993), “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.
- CEPAL (1983), “Las empresas públicas en la Argentina. Su magnitud y origen”, Documento de Trabajo, N° 3, Oficina de Buenos Aires.
- Comisión de Usuarios del ETOSS (2000), “Propuesta de la Comisión de Usuarios frente a la revisión quinquenal del contrato de Aguas Argentinas”, Mimeo, agosto.
- Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (1997), “El control previo de las concentraciones y fusiones y la defensa de la competencia en los mercados”, *Serie Documentos*, Año 1, N° 2, Buenos Aires.
- Damill, M.; Frenkel, R. y Juvenal, L. (2003), “Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en Argentina”, *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 43, N° 170, julio-septiembre, Buenos Aires.
- de la Balze, F. A. (compilador) (1993), “Reforma y Convergencia, ensayos sobre la transformación de la economía argentina”, ADEBA, Buenos Aires
- Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (DNCI) (2000), “El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos”, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.
- Duarte, M. (2001), “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos”, *Revista Realidad Económica*, N° 182, Buenos Aires.
- Duarte, M. (2002), “Los impactos de las privatizaciones sobre el mercado de trabajo: desocupación y creciente precarización laboral”, en D. Azpiazu (comp.) (2002), *Las privatizaciones en la Argentina. La consolidación de una sociedad excluyente*, FLACSO/UNQ/IDEP, Buenos Aires.
- Felder, R y López, A. (1997), “Nuevas Relaciones entre el Estado y los Usuarios de Servicios Públicos en la Post-Privatización”, INAP, DIEI, Serie II, Documento N°. 30, Buenos Aires.
- Felder, R. y López, A. (1999), “La regulación estatal. ¿Servicio público o fallas de mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación”, *Revista Realidad Económica*, N° 163, Buenos Aires.
- FLACSO (1999), Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina, Documento de Trabajo N° 7: “Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica”, *Serie Documentos e Informes de Investigación* N° 231, Buenos Aires.
- Forcinito, K. (2004), “Los sectores de infraestructura para la prestación de servicios públicos en la Argentina. Lineamientos generales de regulación pública”, *Ficha mimeo*, Buenos Aires.



- Forcinito, K. (2005), *Informe de avance*, Proyecto de investigación “Privatización y regulación de los servicios públicos en la Argentina. Impactos sobre el desempeño sectorial, la distribución del ingreso y la competitividad de la economía. Los casos de telecomunicaciones y agua potable y cloacas”, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Foster, V. (2003), “Impacto social de la crisis argentina en los sectores de infraestructura: ¿en qué medida existe una política social?” Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. *Documento de Trabajo* N° 5.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1999), *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Buenos Aires.
- Galiani, S. y Petrecolla, D. (1996), “The changing role of the public sector: an ex-post view of the privatization process in Argentina”, en *Quarterly Review of Economics and Finance*, N° 36.
- García, A. (2000), “La participación de los usuarios”; *Revista Enoikos*, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Año VIII, N° 17, Buenos Aires.
- Geldstein, R. (1997), “Gender Bias and Family Distress: The Privatization Experience in Argentina”, *Journal of International Affairs*.
- Gerchunoff, P., Greco, P. y Bondorevsky, D. (2003), *Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002*, Serie Gestión Pública, N° 34, CEPAL/ILPES, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2004), “Encuesta Nacional a Grandes Empresas: resultados para el período 1993-2001”, en [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar).
- Kozulj, R. y Bravo, V. (1993), “La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos”, CEAL/IDEE/FB.
- Kozulj, R. y Pistonesi, H. (2004), “Elementos para el análisis de la actual crisis energética argentina”, Instituto de Estudios y Formación, CTA, Buenos Aires.
- Llach, J. J. (1997), *Otro siglo, otra Argentina*, Editorial Ariel, Buenos Aires.
- Maas, P. y Thwaites Rey, M. (2002), “Privatizadas: ganancias al por mayor”, *Le Monde Diplomatique*, N° 32, Buenos Aires.
- Martín, J. (1996), “Mercado y Regulación en los Servicios de Infraestructura”. *Documento ILPES-CEPAL*. Mimeo.
- Ministerio de Economía (2000), *Caracterización y evolución del gasto público social*, Secretaría de Política Económica, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Buenos Aires.
- Navajas, E. (1999), “El impacto distributivo de los cambios en precios relativos en la Argentina entre 1988-1998 y los efectos de las privatizaciones y la desregulación económica” en FIEL, *La distribución del ingreso en la Argentina*, Buenos Aires.
- Nochteff, H. (1999), “La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto”, *Revista Época*, Año 1, N° 1, Buenos Aires.
- Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K. (2000), “Capacidad de regulación estatal en la Argentina”, U.B.A., Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Administración Pública, *Documento* N° 4, Buenos Aires.
- Peyrou, A. (2005), “Argentina: los Tratados Bilaterales de Protección y Promoción de Inversiones (TBI) y el CIADI”, Mimeo, Buenos Aires.
- Phillips, C. (1993), “The regulation of Public Utilities”, *Public Utilities Report*, Londres.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1996), “El endeudamiento del sector público argentino en el período 1989-1995”, Buenos Aires.
- Possas, M. L. (1985), “Estructuras de mercado em oligopólio” *Economia e Planejamento. Serie “Obras Didáticas”*, direção de Tamás Szmrecsányi. Editora Hucitec, São Paulo.
- Rapoport, M., Madrid, E., Musacchio A. y Vicente, R. (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Schorr, M. (2001), “Las renegociaciones contractuales del gobierno de la Alianza con las empresas privatizadas: polarización del poder económico y agudización de la crisis de las PyME”, *Revista Realidad Económica*, N° 178, Buenos Aires.
- Solanes, M. (1999), “Servicios Públicos y regulación. Consecuencias de las fallas de mercado”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 2, Santiago de Chile.
- Spiller, P. (1997), “Costos y beneficios de la regulación”, *Trabajo presentado* en el Seminario Internacional de Regulación de Servicios Públicos, Universidad de los Andes, Santa Fe de Bogotá.
- Spiller, P. (1998), “Propuestas de Reforma de Instituciones Regulatorias”, *Ponencia* al Seminario "Los servicios públicos en la post-privatización. Nuevas relaciones entre Estado, Empresas y Consumidores". Presidencia de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires. Mimeo.
- UADE/ADESPA (2001), *Las empresas privadas de servicios públicos en Argentina. Análisis de su contribución a la competitividad del país*, Buenos Aires.

- Vickers, J. y Yarrow, G. (1991), *Un análisis económico de la privatización*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Vispo, A. (1999), *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, Buenos Aires.
- Walters, A. (1988), “La Privatización en el Reino Unido”, en *Privatización. Experiencias mundiales*, Ediciones Cronista Comercial, Buenos Aires.