

**LAS PRIVATIZACIONES EN LA ARGENTINA**  
**DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS PARA UNA MAYOR**  
**COMPETITIVIDAD Y EQUIDAD SOCIAL**



DANIEL AZPIAZU

**LAS PRIVATIZACIONES  
EN LA ARGENTINA**

**DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS PARA UNA MAYOR  
COMPETITIVIDAD Y EQUIDAD SOCIAL**

**FUNDACIÓN OSDE / CIEPP**



**C.I.E.P.P.**  
Centro Interdisciplinario  
para el Estudio de  
Políticas Públicas



**DANIEL AZPIAZU**

Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET y Director del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, SECYT-CONICET.

Se agradece la colaboración y el apoyo de Julieta Pesce y, en particular, de Martín Schorr, cuyos aportes resultaron invaluableles en el desarrollo de diversos temas. Por supuesto, se los exime de toda responsabilidad respecto a errores u omisiones del autor.

La Fundación OSDE tiene como uno de sus pilares la defensa del pluralismo, por lo cual el presente trabajo no necesariamente expresa las ideas de la misma, siendo el contenido de este ejemplar de exclusiva responsabilidad del autor.

© 2002 Fundación OSDE - CIEPP

---

Impreso en la Argentina - Printed in Argentina  
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723  
ISBN: 987-

---

## Introducción

El desarrollo de un vasto y acelerado programa de privatización de empresas públicas, la no menos veloz apertura externa en los mercados de bienes y servicios –con marcadas asimetrías asociadas al poder de *lobbying* de determinados sectores–, la desregulación –en muchos casos re-regulación también con disimilitudes manifiestas– de diversos mercados, la flexibilización y precarización laboral han emergido, sin duda, como pilares fundamentales del intento refundacional neoconservador de la administración de los gobiernos de Menem. La intensidad que asumieron tales transformaciones, sumada a la celeridad y convergencia temporal en su implementación, convierte a la experiencia argentina en un ejemplo casi pionero por su adhesión plena a los parámetros neoliberales máspreciados: privatización, desregulación, apertura y subordinación creciente del trabajo al capital.

En realidad, en virtud de esas profundas transformaciones estructurales, que en muchos casos asumieron formas casi caricaturescas, el neoliberalismo doméstico ha encontrado –en la década del noventa– el campo propicio para subordinar casi cualquier otra expresión en el ámbito de las ideas y del conocimiento que se contraponga a sus postulados y a sus recomendaciones. El análisis de las privatizaciones concretadas bajo la administración Menem pone de manifiesto que éstas constituyen uno de los ejemplos más notorios de esa complacencia y satisfacción ideológica, cuando no de obsecuencia por parte de quienes las hicieron posible y de quienes resultaron sus privilegiados beneficiarios. En consonancia con el muy importante papel que tales privatizaciones han desempeñado en la reconstrucción del poder económico y con la recurrente subrogación de los intereses sociales por los del capital concentrado, algunos han sostenido una visión apologética y dog-

mática de las mismas con el fin de construir un escenario favorable para el despliegue –en el plano superestructural– del fundamentalismo y la prédica neoliberal.

Un elemento recurrente que ha sido reconocido como el factor que justificaría los errores cometidos –y que incluso ni el neoliberalismo ha podido dejar de soslayar– es el *apuro* con el que dichas privatizaciones se desarrollaron y la consiguiente “señal política” que emanaba de esa premura<sup>1</sup>. Sin duda, cualquiera sea la perspectiva de análisis que se adopte, dos de los principales rasgos distintivos del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina respecto a otras experiencias internacionales relativamente contemporáneas han sido la celeridad y lo abarcativo de sus realizaciones. Fuera de las economías del ex-bloque soviético, no existe experiencia internacional alguna en la que tanto patrimonio y tanto poder económico haya pasado a manos privadas en tan poco tiempo.

La investigación de tal fenómeno es, en consecuencia, una instancia necesaria no sólo para interpretar las características esenciales que adoptaron las privatizaciones argentinas, sino también para delinear o delimitar posibles escenarios futuros que tiendan a revertir los múltiples y diversos problemas que ellas generaron, muchos de los cuales no son de fácil solución.

A fines de los años ochenta, la Argentina se hallaba inmersa en una profunda crisis económico-social que era expresión de un agudo enfrentamiento, entre las distintas fracciones integrantes del bloque dominante, que giraba en torno al destino que se le debía dar al excedente nacional<sup>2</sup>. Mientras que los acreedores externos reclamaban que el Estado restableciera el pago de servicios e intereses de la deuda externa (el país estaba en *default* desde abril de 1988), los grupos económicos pugnan por el mantenimiento de los distintos tipos de subsidios estatales con que se los había favorecido durante todo el decenio de

1. Véase el capítulo 11 de FIEL (1999), *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

2. Para un tratamiento detenido de estas cuestiones, consultar Azpiazu, Daniel (et al.) (2002), *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias*, FLACSO/Página 12/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.

los ochenta (promoción industrial, estatización de la deuda externa privada, sobrepuestos en las compras estatales, etc.)<sup>3</sup>.

En ese contexto y por lo que históricamente significó el justicialismo en la Argentina, la única forma de consolidar el programa económico neoliberal impulsado por ese partido era a partir del sólido apoyo de los grandes grupos económicos locales (nacionales y extranjeros) y, a la vez, de los acreedores externos (y sus representantes institucionales, esencialmente el Banco Mundial y el F.M.I.). Con este fin y también para lograr un cambio radical de la imagen del justicialismo, la estrategia política consistió en entregar una parte sustantiva del Estado, precisamente la porción más rica –como las empresas públicas– por sus potencialidades. En ese marco, por medio de las privatizaciones lograron un cambio radical en la concepción que tenía la *comunidad de negocios* respecto al gobierno justicialista que asumiera en plena crisis hiperinflacionaria (1989)<sup>4</sup>. Efectivamente, el programa de privatizaciones desarrollado presentó múltiples deficiencias en lo estrictamente económico (subvaluación de activos, despreocupación por el saneamiento previo de las empresas así como por difundir las tenencias accionarias de las mismas, deficiencias e insuficiencias reguladoras y normativas, desatención de la defensa de la competencia, distorsiones en la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía, etc.), pero fue muy exitoso en la consecución de los objetivos políticos perseguidos ya que afianzó la confianza de la “co-

3. Si bien fuertemente enfrentadas, ambas fracciones coincidían en que la principal variable de ajuste debían seguir siendo los ingresos populares. Basualdo, Eduardo (2000), *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*, FLACSO/Página 12/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.

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

munidad de negocios”<sup>5</sup> favoreciendo, en especial en el primer quinquenio de la década, el ingreso de capitales, el crecimiento del consumo doméstico, la renegociación de la deuda externa y, fundamentalmente, la consolidación de nuevas bases y condiciones refundacionales del desenvolvimiento económico y social del país.

En ese marco no resulta casual que, a diferencia de otras experiencias como la británica, el desarrollo de dicho programa no comenzara privatizando aquellas empresas o sectores de menor significación económica y/o que se insertaban en entornos competitivos, o, por lo menos, donde la condición de monopolios naturales podría verse erosionada<sup>6</sup>. Esto resulta evidente si se piensa que el programa se inicia privatizando dos de las más importantes y emblemáticas empresas públicas (Aerolíneas Argentinas y ENTEL), las que el gobierno anterior quiso privatizar y no pudo ante la oposición del mismo justicialismo. Sin duda, los costos que implicaba aprender a privatizar poco o nada interesaron a la administración gubernamental frente a sus compromisos político-institucionales con los grandes grupos económicos.

En otras palabras, todo indica que la necesidad político-institucional de privatizar a casi cualquier costo (social), con su contrapartida en rentas (privadas) de privilegio, quedaría así justificada más allá de toda otra consideración analítica al respecto. En efecto, estos *problemas* se verían más que compensados por la celeridad que se le imprimió al proceso en procura del reconocimiento, la confianza y el apoyo de la comunidad de negocios local e internacional.

5. Aunque la experiencia privatizadora argentina resulta incomparable a la británica en muy diversos planos (desde las identidades histórico-políticas de sus ejecutores en especial, hasta el que se vincula con los tiempos y las formas de desarrollo, pasando por el respectivo grado de preocupación real por el diseño regulador, la difusión de la propiedad de las empresas en manos privadas, las instancias normativas, etc.), en ambas se han presentado problemas similares, aunque en el Reino Unido estos fueron mucho menores comparados con los de la Argentina: “Dados los antecedentes políticos del programa de privatización del Reino Unido, quizá resulte sorprendente descubrir que, en la práctica, se ha otorgado el mayor peso a las presiones de los grupos de interés a corto plazo. Lo más sorprendente es el escaso peso en verdad asignado a los objetivos de la competencia y la regulación”. Véase Vickers, John y Yarrow, George (1991), *Un análisis económico de la privatización*, México, Fondo de Cultura Económica.

6. A este respecto, consultar Vickers, John y Yarrow, George, op. cit.



En la medida en que, gracias a la privatización de empresas estatales, se pudiera hacer converger los intereses de los acreedores externos y los del capital concentrado radicado en el país, el círculo vicioso al que había conducido la pugna por el excedente entre los distintos componentes del “gran capital” durante los ochenta (cesación de pagos de la deuda externa, hiperinflación, etc.) podría devenir en un círculo “virtuoso” de asociación y convergencia, al margen –como era previsible– de las necesidades de los sectores populares.

En realidad, el programa de privatizaciones constituyó una prenda de paz por dos motivos: por un lado, permitió saldar de forma “superadora” el conflicto existente entre las fracciones predominantes del capital (interno y externo); por otro, como consecuencia de ello, garantizó al gobierno del Dr. Menem el contar con un sólido apoyo político sobre el cual sustentar su consolidación en el poder<sup>7</sup>. En otras palabras, las privatizaciones dieron lugar tanto a una conciliación de intereses entre actores internos y externos como a la articulación de estos con los de la nueva administración gubernamental. Esta confluencia constituyó el trasfondo socio-político –la *condición de posibilidad* desde un punto de vista “extra-económico”– del vasto programa de reformas estructurales instrumentado por la administración Menem, de la estabilización general de precios y del crecimiento económico posteriores a la implementación del Plan de Convertibilidad.

7. Cuando analiza la estrategia del gobierno justicialista durante sus primeros años en el poder, Gerchunoff señala que “la sed de reputación frente a la comunidad de negocios [...] impulsaba y aceleraba su acción privatizadora”; en Gerchunoff, Pablo (ed.) (1992), *Las Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella. En realidad, tal actitud gubernamental y del poder económico local desempeñó –y continuó desempeñando bajo el gobierno de la Alianza– un papel protagónico en procura de los necesarios apoyos político-institucionales-corporativos que hacían viable o sustentaban las políticas públicas. Ello ha trascendido la “acción privatizadora” de la administración Menem para involucrar, al menos, a la posterior relación del gobierno de la Alianza con las empresas prestadoras de los servicios privatizados y, por lo tanto, con parte sustantiva del actual poder económico en la Argentina.

## Principales modalidades y rasgos distintivos

Lo que antecede remite a la necesaria consideración introductoria de algunas de las principales modalidades o rasgos distintivos de las privatizaciones locales. Así, por ejemplo, en consonancia con esa premura –política, institucional y fiscal– por privatizar y contraponiéndose a las recomendaciones y a las mejores prácticas internacionales en la materia, la despreocupación por difundir y fragmentar la propiedad de las empresas privatizadas (por ejemplo, a través del mercado de capitales o incluso de la entrega gratuita de acciones u ofertas preferenciales para los usuarios de los distintos servicios)<sup>8</sup> constituyó uno de los componentes esenciales del programa de privatizaciones. Así, casi en la totalidad de los procesos el propio llamado a licitación favoreció la presencia de pocos oferentes, lo que en general se reforzó por la coordinación y el *lobbying* empresario en torno a sus respectivas ofertas<sup>9</sup>. Es más, no sólo no se establecieron restricciones temporales a la posible reventa de participaciones accionarias que pudieran derivar en una creciente concentración de la propiedad, sino que se fijaron patrimonios mínimos muy elevados como requisito para poder participar de las licitaciones y concursos o, en su defecto, tales

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

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

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 constituyó en una de las principales barreras de ingreso al “mercado” privilegiado de las privatizaciones. A favor de ello algunas de las grandes firmas integrantes de los consorcios adjudicatarios transfirieron, posteriormente, sus respectivas tenencias accionarias obteniendo ingentes beneficios financieros a un muy corto plazo<sup>10</sup>.

Esa desatención oficial por distribuir o atomizar la propiedad de las empresas privatizadas trajo aparejada una clara inducción a la centralización y concentración del capital, lo que favoreció tanto la consolidación de un creciente poder de negociación en manos de un núcleo sumamente acotado de conglomerados que pasó a controlar una muy diversa gama de actividades –en muchos casos integradas vertical y/u horizontalmente–, con el consiguiente debilitamiento del papel regulador del Estado. Ello se conjuga, a la vez, con la sobrevivencia y/o el reforzamiento de monopolios –u oligopolios– legales bajo condiciones que no sólo aseguraban nulos riesgos empresarios sino, fundamentalmente, tanto tasas de retorno muy elevadas como la transferencia a un conjunto reducido de grandes agentes económicos de un poder decisivo en lo que respecta a la determinación de la estructura de precios y rentabilidades relativas del conjunto de la economía argentina y, por esa vía, de variables de trascendente significación

10. Como se analizará más adelante, algunas de esas transferencias conllevaron la obtención de rendimientos sobre los montos invertidos originalmente superiores al 80% anual, en el caso de las telecomunicaciones, y de casi el 85% anual en el sector gasífero. Ver, respectivamente, Abeles, Martín (et al.) (2001), *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia*, Buenos Aires, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP; y Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2001), “Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital”, 2<sup>da</sup> Serie de Documentos de Informes de Investigación, N°1, Buenos Aires, FLACSO. Para una interpretación analítica del fenómeno de la venta de tenencias accionarias en las empresas privatizadas, que se manifestó con particular intensidad durante la segunda mitad de los años noventa, véase Basualdo, Eduardo (2001), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, Buenos Aires, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.

económico-social como, por ejemplo, la distribución del ingreso o la competitividad de los distintos sectores de actividad<sup>11</sup>. Se trata, en síntesis, de un aporte sustantivo a la obtención de esa procurada confianza de la “comunidad de negocios” y, con ello, a la creciente centralización del poder económico local.

Otra de las modalidades o peculiaridades que denota el desarrollo del programa privatizador, que como tal en poco se asemeja a otras experiencias internacionales –incluso en el ámbito latinoamericano–, es la vinculada con el tratamiento y el papel que se le asignó a la posibilidad de capitalizar títulos de la deuda externa como forma de pago de los activos públicos a transferir al sector privado. En ese sentido, y particularmente en las primeras privatizaciones (el caso paradigmático lo ofrece, sin duda, ENTel), se priorizó la capitalización de tales títulos –a valor nominal– incluso respecto de los aportes en efectivo. Ello, nuevamente, replantea ciertas especificidades del fenómeno privatizador argentino el cual, en este caso, está vinculado con la banca acreedora. En efecto, aquella decisión se inscribió en el desarrollo de una estrategia político-institucional y económica que, en cierta medida, trascendía el fenómeno específico de los activos a privatizar a cambio de títulos de la deuda externa.

Se trató, en otros términos, de demostrar a la banca acreedora externa la muy buena voluntad oficial en permitirle recuperar parte sustantiva de títulos cuyo valor de mercado resultaba marginal (en el orden del 15% de su valor nominal) a partir de su capitalización en activos físicos y, como se verá más adelante, en garantizarle rentas adicionales de privilegio. En otras palabras, el objetivo era recuperar deuda original –que en muchos casos ya pasaba a ser contabilizada como incobrable por parte de la banca acreedora– y a la vez obtener futuros beneficios extraordinarios. En el plano estratégico-político, y siempre en procura de interpretar los sesgos básicos y característicos del programa privatizador, esa priorización original de aportes de capital vía capitalización de títulos de la deuda externa (cerca de 14 mil millones de dólares en un muy corto

11. Durante la prestación estatal de los servicios, el manejo de las tarifas de los distintos servicios públicos constituyó uno de los principales instrumentos de política a través del cual el Estado reasignaba el ingreso entre los distintos sectores sociales.

lapso de tiempo) no sólo coadyuvó a revalorizar tales títulos sino que, fundamentalmente, fue determinante para el ingreso de la Argentina al Plan Brady y para la consiguiente renegociación integral de su deuda externa (proceso que resultó mucho más beneficioso para los acreedores externos que para el país). Así, nuevamente las modalidades adoptadas por el programa de privatizaciones resultaban funcionales para alcanzar objetivos que, en su momento y en su propia esencia, lo trascendían.

Entre los rasgos distintivos de las privatizaciones locales ocupan un papel destacado las deficiencias, imprecisiones, imprevisiones y debilidades normativas y reguladoras que involucran problemas de diseño original agravados, tal vez, por un fenómeno recurrente que en poco o nada se asemeja a otras experiencias internacionales: la sistemática renegociación o “readecuación” de cláusulas contractuales que, en todos los casos, han tenido como denominador común la preservación o acrecentamiento de los beneficios extraordinarios de las empresas prestatarias de los servicios, aun cuando ello atentara contra la seguridad jurídica de usuarios y consumidores. Se trata, en este caso, de un simple enunciado introductorio que necesariamente se analizará en otras secciones del presente estudio considerando sus respectivos matices.

### **Los objetivos enunciados y su grado de consecución**

Incluso a juicio del neoliberalismo doméstico, el énfasis en la urgencia por transferir la mayor cantidad de empresas públicas (en adelante, EP) –la señal política– en el más breve tiempo posible conspiró, como cabría suponer, contra las posibilidades efectivas de acceder a los mínimos logros explicitados originalmente como fundamentación del programa privatizador. Este hecho, intencionalmente ignorado o transfigurado por la ortodoxia local, a la vez implicó una generalizada desatención y despreocupación respecto de las recomendaciones internacionales en la materia.

Así en lo formal, dejando de lado los grandes objetivos estratégicos perseguidos y no explicitados en su real dimensión, diversas metas oficiales no fueron alcanzadas (aun tratándose de objetivos no muy trascendentes); y en otras ocasiones las realizaciones fueron casi infi-

mas respecto a las que, seguramente, podrían haberse logrado con un programa de privatizaciones en el que se hubiera priorizado la graduación y organicidad en lugar de, claro está, las urgencias político-institucionales. En ese marco, y en esta primera visión introductoria, basta confrontar los principales objetivos manifestados originalmente con algunos de sus respectivos resultados<sup>12</sup>:

*Estímulo de la inversión en las empresas privatizadas y sus efectos multiplicadores*

Las inversiones comprometidas contractualmente fueron mínimas o, en realidad, las imprescindibles como para recomponer la propia prestación de los respectivos servicios; buena parte de ellas fueron incumplidas y/o financiadas, vía incrementos tarifarios y con la complacencia oficial, por los usuarios y consumidores; la formación de capital exhibió ínfimos niveles en aquellos sectores/casos donde no existían compromisos efectivos de inversión; el retraso en el cumplimiento de las inversiones ha sido prácticamente un denominador común al conjunto de las empresas privatizadas. En ese contexto, las estimaciones oficiales consideraban que la formación de capital que se derivaría de un amplio grupo de áreas privatizadas equivaldría a poco más del 2% del PBI hasta mediados del decenio de los noventa, para luego estabilizarse en torno del 1,5% hasta fines de la década. Sin embargo, el efecto resultó muchísimo más moderado y acotado. Como lo reconoció Juan J. Llach, a poco de renunciar al cargo de Viceministro de Economía, la inversión realizada por las empresas privatizadas incluso después de mediados de los noventa no alcanzó al 1% del PBI<sup>13</sup>.

Por otro lado, el efecto multiplicador local de tal inversión ha sido ínfimo, cuando no prácticamente nulo. Al respecto, ante la omisión de la regulación pública, casi la totalidad de las empresas privatizadas han recurrido sistemáticamente a la adquisición de insumos y equipos en el exterior (contraviniendo la normas emanadas de la Leyes N°5.340 –de “Compre Argentino”– y N°18.587 –de “Contrate Nacional”–), con un muy elevado componente de

12. Muchos de estos temas serán abordados en las próximas secciones.

13. Llach, J. (1997), *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires, Editorial Ariel.

compras intracorporativas y, en la generalidad de los casos, sin contralor ni sanción oficial sobre los presuntos precios de transferencia implícitos en tales operaciones. En consecuencia, el histórico papel multiplicador que ejercieran las inversiones de las EP sobre la formación de capital privado y sobre la generación de puestos de trabajo se tornó, en los hechos, prácticamente nulo. Más aún ante el proceso de apreciación del peso en el contexto de apertura –asimétrica– de la economía y de la práctica omisión de la legislación *anti-dumping* que tuvo lugar en los años noventa.

### *Resolución definitiva de los desequilibrios fiscales*

La tradicional asignación a las EP como los factores decisivos, si no determinantes, de los desequilibrios fiscales ha quedado como una de las tantas falacias a las que históricamente ha recurrido el neoliberalismo vernáculo. Transferida casi la totalidad de EP, los tradicionales y crecientes déficit fiscales a los que asiste la economía argentina denotan, sin duda, otros factores causales que los considerados decisivos en las argumentaciones a favor del programa privatizador implementado por la administración Menem. En efecto, si bien al comienzo hubo un efecto positivo debido a que el ingreso de recursos líquidos permitió acceder a superávit fiscales –entre 1991 y mediados de 1994–, no obstante es difícil asignarle al programa privatizador la resolución de los desequilibrios fiscales a pesar de la tributación del impuesto a las ganancias extraordinarias que han venido internalizando las empresas privatizadas. Por el contrario, muy distintos factores han conspirado contra ello e incluso han neutralizado aquellos impactos positivos.

Más allá de esos factores que emanan de la generalizada subvaluación de los activos transferidos –con la consiguiente reducción de los ingresos fiscales– ha surgido una serie de fenómenos que han erosionado los recursos fiscales o incrementado los egresos en directa relación con las empresas privatizadas. Tal es el caso de, entre otros, la absorción de la casi totalidad de los pasivos de las empresas transferidas al capital privado con el consiguiente impacto en los correspondientes egresos fiscales en concepto de amortización e intereses; los incumplimientos empresarios –muchos de ellos ya eximidos por el Poder Ejecutivo– del pago de los cánones que debían tributar los nuevos responsables privados de

los servicios (concesiones viales de las rutas nacionales, ferrocarriles de carga, correo, aeropuertos); la concesión de crecientes subsidios tendientes a mantener o a acrecentar las rentas de privilegio de las empresas privatizadas (concesiones viales de los corredores nacionales, ferrocarriles de pasajeros, etc); la omisión reguladora de las cláusulas de neutralidad tributaria o de estabilidad impositiva que obligan a las empresas privatizadas a transferir a las tarifas las reducciones o exenciones impositivas con las que pudieran haber sido beneficiadas<sup>14</sup> (por ejemplo, la reducción de las cargas patronales, la supresión del impuesto sobre los sellos en la Ciudad de Buenos Aires, la exención del pago del Impuesto sobre los Ingresos Brutos en diversas jurisdicciones provinciales). En síntesis, nada más lejano que las privatizaciones argentinas para la “resolución definitiva de los desequilibrios fiscales”.

- *Reducción significativa del endeudamiento externo*

En realidad, desde una perspectiva de corto plazo y en tanto las privatizaciones privilegiaran la capitalización de los títulos de la deuda externa como forma de pago de los activos públicos a transferir, la reducción del endeudamiento externo debía ser un resultado obvio. Sin embargo, paradójicamente, a poco de concretarse la transferencia de las EP se asistió a un creciente endeudamiento con el exterior por parte de los propios consorcios adjudicatarios (en muchos casos vinculados a la obtención de los recursos comprometidos en sus ofertas originales).

Al margen de toda consideración sobre los impactos de corto, mediano y largo plazo de las privatizaciones sobre el sector externo<sup>15</sup>, el endeudamiento externo asociado directa o indirectamente

14. Sacrificios fiscales no privativos de las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados que, sin embargo, contraviniendo la normativa vigente no fueron transferidos a las tarifas de sus respectivos usuarios (en especial los residenciales y los pequeños y medianos demandantes no domésticos) y devinieron, pura y exclusivamente, en una fuente de beneficios adicionales para las mismas.

15. Donde pasan a asumir un papel protagónico otras variables como, por ejemplo, el giro de dividendos, el denominado *management fee*, la sobrefacturación de las compras intracorporativas y la propia transferencia o “fuga” de capitales por parte de las propias empresas privatizadas y/o de quienes, en especial después de 1995, vendieron sus tenencias accionarias con ingentes rentas patrimoniales y financieras.



a las privatizaciones ha crecido sustancialmente superando de modo holgado a esos 14.000 millones de dólares –a valores nominales– de títulos de la deuda externa capitalizados en los primeros años del decenio de los noventa. Ello deviene de la confluencia de dos fenómenos: uno de ellos ha estado asociado al incremento de la deuda pública que, ante la no “resolución definitiva de los desequilibrios fiscales”, ha ido incrementando sustancialmente su endeudamiento externo para hacer frente a los crecientes subsidios concedidos a parte de las empresas privatizadas; el otro se ha relacionado con el acceso privilegiado al mercado internacional de capitales por parte de los consorcios adjudicatarios de las privatizaciones (asociado a sus elevados patrimonios y en particular al nulo riesgo empresario vinculado, a su vez, a las elevadas tasas de rentabilidad). En ese contexto, las empresas privatizadas mostraron renuencia al aporte de recursos propios y contaron con una especial facilidad de acceso al crédito internacional a tasas de interés y condiciones de pago infinitamente privilegiadas respecto a las domésticas, razón por la cual pasaron a ocupar una posición de liderazgo pleno en materia de endeudamiento externo; buena parte de ese financiamiento externo fue volcado a colocaciones financieras en el mercado interno a favor de las muy diferenciales tasas de interés en dólares así como también al financiamiento de fusiones y adquisiciones, lo que les permitió a aquellas consolidar su posicionamiento dominante en el mercado interno<sup>16</sup>.

Al respecto, como se analizará en las próximas secciones y en particular en el análisis del actual proceso de renegociación de los contratos con las empresas privatizadas, la demanda de estas últimas de un “seguro de cambio” retroactivo emerge como un indicador, por demás elocuente, de la estrategia desplegada a lo largo de los noventa para minimizar al máximo el aporte de recursos propios a partir de la recurrencia al financiamiento externo bajo condiciones de privilegio respecto a los restantes actores locales. Si bien no se cuenta con información rigurosa sobre el actual endeu-

16. El ejemplo que ofrecen las licenciatarias del servicio telefónico (Telefónica de Argentina y Telecom Argentina) resulta por demás ilustrativo. Véase en tal sentido: Abeles, Martín (et al.), op. cit.

damiento externo del conjunto de las empresas privatizadas, su monto excede holgadamente al de la “reducción significativa” original de la deuda con el exterior (aun cuando se comparen los respectivos valores nominales, y bajo circunstancias y perfil de deudores muy disímiles).

- *Incorporación de tecnologías de gestión modernas, incremento de la eficiencia empresarial y calidad de los servicios y de los bienes ofrecidos a la comunidad*

Muy probablemente, en términos relativos, es en este campo donde se han registrado ciertos, aunque modestos, éxitos en cuanto a los objetivos enunciados originalmente. De todas maneras ello debe ser analizado y mediado por varios factores. En efecto, en primer lugar se debe considerar el muy marcado deterioro de la prestación de la mayor parte de los servicios públicos como consecuencia del pronunciado proceso de desinversión a fines de los ochenta y principios de los noventa en el conjunto de las EP. En segundo lugar, y muy particularmente en la fase inmediatamente anterior a la decisión de privatizar las distintas empresas, examinar porqué tendió a agudizarse la situación crítica de las mismas; fenómeno no disociado a aquella decisión y a la búsqueda de consenso social en torno a la supuesta necesidad de transferirlas al capital privado. En tercer lugar, si bien podría considerarse que en términos muy agregados se asistió a una cierta mejora en la gestión empresarial y en la calidad de los servicios ofrecidos, no pueden dejar de tenerse en cuenta determinados sucesos que en nada se condicen con esa mayor eficiencia privada<sup>17</sup>. Por último, aun aceptando que en términos relativos a la crítica situación imperante a

17. Basta recordar el masivo apagón de Edesur a comienzos de 1999 (hasta allí la privatización eléctrica había sido presentada como “modelo” en materia privatizadora), los innumerables accidentes ferroviarios asociados en general a la inexistencia de guardabarreras –todo sea por el abaratamiento de costos que hace a la esencia de la empresa privada–, el no reemplazo de catalizadores cancerígenos (PCB) en buena parte de los transformadores eléctricos en uso, los generalizados incumplimientos en cuanto a parámetros de calidad no muy exigentes (bastaría señalar los ejemplos que ofrecen desde Azurix, hasta la mayor parte de los concesionarios viales y ferroviarios de pasajeros).

principios del decenio de los noventa se han verificado modestos avances en el logro de los objetivos enunciados originalmente, no se debe obviar un elemento crucial y determinante en todo tipo de evaluación de tal naturaleza: la relación precio/calidad o, en otras palabras, si los supuestos beneficios sociales derivados de las privatizaciones guardan una relación positiva con los consiguientes costos sociales.

Además, y como un componente esencial de la eficiencia microeconómica de las prestatarias de los servicios privatizados, cabe una breve digresión en torno a un tema que será retomado en secciones posteriores: la notable *performance* de las empresas privatizadas en términos de incrementos sustantivos en la productividad de la mano de obra. Tanto en la fase previa a la transferencia de las EP (fundamentalmente a través de los “retiros voluntarios”, financiados por el Banco Mundial y asumidos como deuda por el conjunto de la sociedad argentina) como en la posterior política empresarial de terciarizar parte de sus actividades y recurrir a la sistemática expulsión de mano de obra, la productividad de las mismas se incrementó sustancialmente; esto coadyuvó a reflejar una eficiencia microeconómica muy superior a la que denotaban las EP (sin embargo, cabe destacar que esos incrementos en la productividad fueron transferidos muy parcialmente tanto a los trabajadores de las firmas como a los usuarios y consumidores de los distintos servicios).

- *Cambio global de las “reglas de juego”*

Por las resultantes reales se trata de uno de los objetivos enunciados originalmente que, en su propia formulación y atento al contexto político-institucional en el que se insertaba, denota una de las grandes falacias del programa de privatización. Esa llamada “sed de reputación” frente a la comunidad de negocios no conllevó, ni mucho menos, un cambio en las “reglas de juego”. Por el contrario, las modalidades y especificidades que adoptó el desarrollo de dicho programa no ha hecho más que fortalecer el poder relativo de los mismos agentes económicos que crecieron y se consolidaron al amparo de la promoción industrial, de la estatización de la deuda externa privada, de las compras de bienes y servicios del sector público, del mantenimiento de reservas de mercado en

medio de procesos de apertura, etc. Si a esto se le adiciona la convergencia de intereses con la banca acreedora en aras de esos objetivos fundacionales, tal proceso únicamente consolidó el poder de *lobbying* de la “comunidad de negocios”, acrecentando su influencia decisiva sobre el comportamiento de los precios relativos y la distribución de la riqueza, y, por esa vía, reduciendo en forma considerable los grados de “autonomía relativa” del sistema político. En tal sentido, más que contribuir a la generación de una nueva clase empresaria de características emprendedoras, las políticas públicas de los noventa (muy particularmente la de privatizaciones) han contribuido a consolidar el poder de mercado de unos pocos conglomerados empresarios, localizados crecientemente en sectores que producen bienes y servicios no transables en el ámbito internacional y con un fuerte eje financiero en su lógica de acumulación y reproducción del capital. La supuesta instauración de nuevas “reglas de juego” no ha sido más que la adaptación contemporánea a las alianzas de los sectores hegemónicos por encima del conjunto de la sociedad y de los sectores populares.

Más allá de las disonancias entre los objetivos enunciados (no así de los no transparentados) y el respectivo grado de consecución de los mismos, en estas líneas introductorias no puede dejar de resaltarse que, en ese marco, se han desatendido notoriamente algunos temas cruciales que condicionan los beneficios sociales que teóricamente, para muchos de sus propulsores, podrían haber emanado de una selectiva y gradual política de privatización. En tal sentido, y a modo ilustrativo, basta con señalar la despreocupación por el saneamiento previo de las empresas a privatizar; la escasa atención brindada a la necesidad de regular determinadas áreas privatizadas; la transferencia y consolidación de reservas de mercados oligopólicos o monopolísticos; el establecimiento de condiciones que aseguran bajos o nulos riesgos empresariales; los elevados márgenes de libertad en la fijación de las tarifas y de los cuadros tarifarios de diversos servicios públicos con alto impacto sobre el costo de vida de la población y/o la competitividad de la economía; la cesión a unos pocos agentes económicos del poder regulador sobre los mercados; las bruscas alteraciones en la estructura de precios relativos de la economía en detrimento de los sectores productores de bienes transables y de los consumidores; el escaso in-

terés por inducir licitaciones realmente competitivas en las que pudiera participar un número importante de oferentes y la fijación de “barreras al ingreso” sustentadas en la capacidad patrimonial de los potenciales oferentes; y, principalmente, el fuerte impulso a la profundización del proceso de concentración y centralización del capital.

Asimismo, y siempre a título introductorio, han proliferado múltiples deficiencias normativas asociadas al tema de la regulación pública, particularmente en el caso de los “monopolios naturales” y de aquellas áreas y sectores en que se ha terminado por consolidar una estructura fuertemente concentrada. Entre ellas basta destacar, como simples ejemplos ilustrativos, las siguientes:

- la formulación de marcos reguladores y la constitución de los respectivos entes reguladores con posterioridad a la transferencia de las EP al sector privado;
- las disposiciones tendientes a preservar el carácter monopólico u oligopólico de las empresas privatizadas (aun cuando existen cláusulas que limitan el período de ejercicio de estos derechos, el poder de negociación relativo de las partes al momento de la expiración de los contratos de concesión no favorecerá al Estado mientras persista la debilidad de los entes de regulación y/o su cooptación por los agentes económicos “regulados” y por el propio poder concedente –la llamada “cooptación bifrente”–);
- la frecuente reformulación de las normas establecidas con anterioridad a las licitaciones en detrimento de la credibilidad pública del sistema regulador, de los derechos adquiridos y la “seguridad jurídica” de usuarios y consumidores –como se analizará profusamente más adelante– e incluso de las propias arcas fiscales;
- la escasa o casi nula protección de los usuarios y consumidores frente al ejercicio de prácticas oligopólicas por parte de los consorcios adjudicatarios<sup>18</sup>, desconociendo las propias disposiciones del Artículo 42 de la Constitución Nacional;

18. Un *leading case* en este sentido es el comportamiento de la firma Repsol-YPF, donde ya más de una administración gubernamental no ha logrado siquiera restringir las prácticas predatorias y anticompetitivas con los instrumentos normativos disponibles.

- la fijación de requisitos formalmente antimonopólicos en los propios llamados a concurso que, sin embargo, en la práctica se han visto fácilmente desvirtuados sin que los responsables sufran sanción alguna<sup>19</sup>;
- la total descoordinación –no casual– entre las debilidades normativas vinculadas con la regulación de la propiedad<sup>20</sup> de las empresas privatizadas y la legislación vigente de Defensa de la Competencia; y
- el propio diseño de las agencias reguladoras que en poco o nada se asemeja a las recomendaciones internacionales en la materia; en efecto, en la generalidad de los casos, estos entes han sido creados –como se señaló– con posterioridad a la transferencia de los respectivos activos de cada una de las empresas o áreas a privatizar y sin criterios de coordinación entre sectores que demandan, necesariamente, una regulación integral –el caso paradigmático lo constituyen los mercados petrolero, gasífero y eléctrico–.

Finalmente, cabe agregar una última reflexión. El programa de privatización desarrollado en la Argentina adolece de un sinnúmero de falencias –algunas de no fácil reversión–, puesto que ha asumido un papel protagónico y decisivo en la consolidación de un modelo concentrador en lo económico y excluyente en lo social funcional –prácticamente todas sus instancias– y en la acumulación y reproducción del capital de un muy acotado número de grandes actores económicos que, como tales, han pasado a ocupar un papel hegemónico y decisivo en el futuro de la economía nacional.

19. El ejemplo más notorio lo ofrece la adquisición por parte de Acindar de tenencias accionarias (en poder del banco Chartered West LB Ltd. de Gran Bretaña) en Aceros Paraná (ex-Somisa), desvirtuando los requerimientos impuestos en la privatización, en el sentido de que no podrían formar parte del mismo consorcio dos empresas siderúrgicas locales (el grupo Techint era propietario de la mayoría accionaria de Aceros Paraná). Para un tratamiento de estas cuestiones, véase Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo (1995), “La siderurgia argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el Mercosur”, Buenos Aires, IDEP/ATE.

20. Sólo en dos de las áreas privatizadas –energía eléctrica y gas natural– la normativa vigente contempla el tema.

# I --- Diagnóstico de la situación, a fines de 2001, de las áreas y mercados privatizados

## **1.1. Las privatizaciones y sus impactos macroeconómicos, institucionales y sociales**

Según se desprende o infiere de las últimas consideraciones de la Introducción, los resultados generales obtenidos por las privatizaciones en la Argentina en poco se condicen con los objetivos enunciados en los inicios del programa de privatización. Muy por el contrario, como podía preverse en consonancia con el carácter, las modalidades e incluso los objetivos subyacentes reales, la mayor parte de los impactos derivados directa y/o indirectamente de las privatizaciones son, desde una perspectiva social, por demás regresivos en lo económico y excluyentes en lo social.

Al respecto, es suficiente observar buena parte de tales efectos para constatar que el desarrollo de ese vasto programa ha conllevado una multiplicidad de aspectos críticos que, incluso, denotan serias restricciones en cuanto a la posible reversión de los mismos. En ese marco, y a simple título ilustrativo, en esta parte del trabajo se pasa revista a los principales efectos de las privatizaciones sobre las estructuras de precios y rentabilidades relativas de la economía, sobre la competitividad de la misma, la conformación y consolidación de monopolios y oligopolios privados (atento a las dificultades técnicas y/o normativas para introducir competencia), y la consiguiente transferencia de poder regulador sobre los mercados involucrados a un reducido –pero muy poderoso– núcleo de agentes económicos; asimismo se consideran las consecuencias sobre el sector externo –a corto y largo plazo, tanto en el mercado de bienes como de capitales–, sobre las arcas fiscales, la distribución del ingreso y el empleo, y sobre la formación de capital y su composición. Se pretende, de esa forma,

contar con una primera visión totalizadora de los principales impactos macroeconómicos que han devenido del programa privatizador en la Argentina.

### *La estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía*

El tratamiento de la evolución de los precios y de las tarifas de los servicios públicos se asocia con algunas de las argumentaciones profusamente divulgadas a favor de las privatizaciones. En este caso, la idea rectora o de sustento a favor de las mismas era que las empresas públicas necesitaban una inyección de capital cuya magnitud -en el marco de la llamada “quiebra del Estado”- sólo podía proveerla el sector privado, a fin de aumentar la productividad y la eficiencia de estas compañías en beneficio del conjunto de la población. En otros términos, la transferencia al capital concentrado de las principales firmas del Estado argentino generaría *per se* un aumento en la eficiencia de las empresas que redundaría en crecientes niveles de “bienestar general” que no tardarían en “derramarse” sobre el conjunto de la población, en especial sobre los sectores de menores ingresos (bajo la forma de, por ejemplo, tarifas decrecientes y/o una mejor calidad y/o cobertura en la prestación de los servicios).

Sin duda, una vez privatizadas, muchas de las empresas de servicios públicos mejoraron la calidad de sus prestaciones sobre todo con respecto a los parámetros registrados a fines de los ochenta –si bien en varias ocasiones muy por debajo de sus compromisos contractuales–, aumentaron su “eficiencia microeconómica” y, fundamentalmente, su productividad. Ahora bien, si ello y la consiguiente disminución de los costos operativos de las empresas no se traducen en una cierta reducción en las tarifas (manteniendo un margen de beneficio “justo” y “razonable” para las firmas prestatarias), no es el conjunto de la sociedad el que se beneficia de dicha caída de los costos sino tan solo ese reducido grupo de empresas prestatarias de los servicios, las que ven incrementar sustancialmente sus ya elevadas rentas garantizadas en el mismo momento de su transferencia.

Este parece ser el caso prácticamente excluyente, si se tiene en cuenta la evolución de las tarifas de los servicios públicos y de las ganancias extraordinarias que han internalizado los distintos consor-



cios adjudicatarios de las empresas privatizadas desde que iniciaron sus actividades.

Tal como se observa en el Cuadro N°1 que sintetiza, para el período comprendido entre marzo de 1991<sup>1</sup> y junio de 2001, la evolución de los precios y tarifas de una selección de servicios públicos privatizados en relación con la variación de los precios mayoristas<sup>2</sup>, el incremento en las tarifas de estos servicios no parece reflejar, en la mayoría de los casos, transferencia alguna de los importantes incrementos de productividad y eficiencia de las empresas privatizadas.

**Cuadro N°1**  
**Variación de precios y tarifas seleccionados,**  
**marzo 1991-junio 2001**  
**(índice base marzo 1991 = 100)**

<b>Sector</b>	<b>Índice Junio 2001</b>
Índice de Precios Mayoristas Nivel General	115,8
Corredores viales*	142,7
Telefonía básica (pulso telefónico)	124,4
Gas natural (promedio)	149,0
Residencial	227,0
Pequeñas y medianas empresas	123,8
Gran Usuario Industrial (Interrumpible)	106,3
Gran Usuario Industria (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

\*Abril 1991=100.

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

1. Momento en que se lanza el Plan de Convertibilidad.
2. Se trata del Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM).

Así, por ejemplo, el incremento promedio ponderado en las tarifas de peaje (42,7%) supera el aumento correspondiente al IPIM (15,8%). Este incremento registrado en los peajes de las principales rutas nacionales conllevó un aumento considerable de los costos del transporte, el que para muchas firmas constituye uno de los componentes centrales del denominado “costo empresario”, y, como tal, ha jugado un papel central en la explicación de la crisis que atravesaron muchas economías regionales durante los años noventa.

Con respecto al gas natural, en el transcurso del período analizado la tarifa promedio aumentó un 49,0%. En este caso, para aproximarse al impacto distributivo de este incremento corresponde distinguir la evolución de las tarifas residenciales de las abonadas por los usuarios industriales. Como se observa en el cuadro mencionado, el incremento registrado en la tarifa del gas de uso residencial (127,0%) es, por lejos, el mayor desde el lanzamiento del Plan de Convertibilidad hasta mediados de 2001. En cuanto a las tarifas no residenciales, cabe distinguir la evolución de las correspondientes a las pequeñas y medianas empresas (que aumentaron un 23,8%, magnitud levemente superior al incremento del IPIM) de aquellas abonadas por los grandes usuarios industriales que, al aumentar moderadamente, dieron lugar en términos reales a una reducción en el costo del gas para este subconjunto de usuarios.

Esta evolución asimétrica entre las tarifas reales de los distintos tipos de usuario de gas refleja dos clases de transferencias asociadas a una importante reconfiguración de la estructura tarifaria del sector: en primer lugar, de los usuarios residenciales a los no residenciales, y, en segundo lugar, de los pequeños y medianos usuarios hacia los grandes consumidores industriales, en el interior del segundo grupo.

Ese incremento y reestructuración tarifarios se produjeron principalmente antes de la privatización de la ex-Gas del Estado. En efecto, entre marzo de 1991 y enero de 1993<sup>3</sup> la tarifa promedio del gas aumentó un 30,0%. Nuevamente, dicho aumento se explica sobre todo por el incremento en las tarifas residenciales (del 101,2% entre marzo de 1991 y enero de 1993), ya que los restantes precios o bien se

3. Fecha en la que se hace efectiva la privatización de la empresa estatal que prestaba los servicios de transporte y distribución de gas natural.

incrementaron muy levemente (es el caso de los abonados por los pequeños y medianos usuarios no domésticos) o bien disminuyeron (como en el caso de las grandes empresas).

Este fenómeno se asemeja a lo ocurrido en el caso de las tarifas de energía eléctrica, donde las principales modificaciones en la estructura tarifaria también fueron aplicadas con anterioridad a la firma de los contratos de concesión. Ello se debe a la reestructuración de los precios relativos del sector y, fundamentalmente, al elevado grado de hidraulicidad verificado en las regiones donde se ubican las principales represas hidroeléctricas del país –a lo que se suma el ingreso operativo de nuevas plantas de generación de ciclo combinado–; esto indujo a que se incremente la oferta de energía eléctrica de manera significativa y, por lo tanto, produjo una disminución en su precio mayorista.

Sin embargo, cabe destacar que, como en el caso gasífero, en este sector también se manifiestan evoluciones diferenciales, según el tipo de usuario, que asimismo denotan un sesgo regresivo en materia de distribución del ingreso. En efecto, las tarifas residenciales reflejan en su interior dos comportamientos contrastantes: mientras las correspondientes a los usuarios de bajo consumo se incrementaron el 1,2%, la de los usuarios residenciales decrecieron el 70,7%. En otras palabras, dada la estrecha correlación entre los niveles de consumo y los ingresos de los distintos hogares, puede inferirse que el sector que menos se benefició con el reordenamiento de los precios del mercado eléctrico fue el conformado por los segmentos de la población con menores ingresos.

Los ajustes tarifarios efectuados en el período previo a la privatización se manifiestan con particular intensidad en el caso del servicio básico telefónico. En efecto, entre enero de 1990 y noviembre del mismo año<sup>4</sup>, durante la intervención de ENTel a cargo de la Ing. María Julia Alsogaray, el valor del pulso telefónico medido en dólares estadounidenses aumentó un 711% (pasó de u\$s 0,47 centavos a u\$s 3,81 centavos), al tiempo que los precios mayoristas se incrementaron el 450% y la cotización del dólar aumentó apenas el 235%.

4. Fecha en la que se firman los contratos de transferencia.

Si bien, como surge de la información presentada, entre marzo de 1991 y junio de 2001 el incremento del costo del valor del pulso telefónico (24,4%) resulta ligeramente superior al registrado por el IPIM, tal evolución relativa no contempla el notable salto de nivel que supuso el aumento instrumentado antes de la privatización. Al margen del mencionado rebalanceo, que dio lugar a comienzos de 1997 a un nuevo y considerable incremento del costo del servicio para los usuarios (especialmente para los residenciales de bajo consumo), el nivel tarifario con que se inició la gestión privada de la ex-ENTel –comparativamente muy elevado a nivel mundial– redundó en márgenes de rentabilidad significativamente superiores a los registrados internacionalmente. Cabe resaltar que si bien el pulso telefónico es la variable sobre la que se concentra la regulación tarifaria, se han registrado incrementos sustantivos del costo del servicio sin modificación alguna en el valor del mismo (eliminación de los llamados pulsos libres, modificación del ritmo de tasación de las llamadas, etc.). Al respecto, cuando se compara el costo del servicio telefónico en la Argentina para los usuarios residenciales –en función del salario medio industrial– con el brindado en España, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, se observa cómo en la Argentina dicho costo representó, durante los años noventa, más del doble que en el resto de los países individualmente considerados, y más del triple si se considera su promedio<sup>5</sup>.

En suma, más allá del ejemplo que brinda la energía eléctrica, es indudable que durante la vigencia del Plan de Convertibilidad se asistió en la economía argentina a la configuración y consolidación de una nueva estructura de precios relativos que ha tendido a favorecer a las áreas privatizadas proveedoras de servicios en detrimento, fundamentalmente, de los sectores productores de bienes transables.

Esta evolución de los precios relativos de la economía a favor de los servicios públicos privatizados remite a la consideración de, por un lado, una clara “ineficiencia” –plenamente funcional a los intereses de las firmas prestatarias– de los entes reguladores en el control efectivo de

5. Véase Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M. (2001), *El oligopolio telefónico frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Buenos Aires.

tales precios y tarifas, y, por otro, lo que podría llegar a caracterizarse como una forma de *indexación flexible* de dichos valores.

En el primer caso, a simple título ilustrativo, cabe mencionar la casi total desatención oficial por hacer cumplir las cláusulas de “neutralidad tributaria” o “estabilidad impositiva” contempladas tanto en los contratos de transferencia de las distintas empresas o servicios privatizados como en la ley que instaura el llamado Pacto Fiscal Federal.

Los marcos que regulan los distintos servicios públicos privatizados establecen que las empresas prestadoras pueden (y en ciertos casos deben) trasladar a las tarifas finales abonadas por los usuarios las variaciones de costos originadas en cambios de las normas tributarias (excepto en el impuesto a las ganancias). Con ello se procuró, en su momento, que cualquier modificación en la política tributaria no repercutiera sobre la rentabilidad de las empresas. En otras palabras, las reducciones impositivas (y el consiguiente “sacrificio fiscal” sobre las cuentas públicas resultante de las mismas) debían derivar en menores tarifas para los usuarios y consumidores; al tiempo que una posible mayor presión fiscal sobre las empresas no las afectaría en tanto conllevaría un aumento tarifario compensatorio.

Al respecto, durante los años noventa y en el marco de una creciente regresividad de la estructura tributaria, se han ido sucediendo diversas disposiciones legales que en materia impositiva determinaron reducciones de consideración en la carga fiscal que afecta al conjunto de las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados. Se trata, sin duda, de una amplia y diversificada gama de tributos cuya supresión, reducción de las bases imponibles y/o de las alícuotas respectivas conlleva importantes reducciones en los costos de las empresas prestadoras de los servicios públicos privatizados. No obstante, el seguimiento de la relación de la evolución de las tarifas de los distintos servicios con las respectivas cláusulas normativas vinculadas a los ajustes periódicos de las mismas sugiere la no-observancia empresarial –y la inexistencia de control regulador alguno al respecto– de la correspondiente transferencia a los usuarios de las reducciones de las cargas impositivas derivadas de la exención y/o supresión de diversos gravámenes y de las menores alícuotas impositivas y/o bases imponibles de determinados tributos. Naturalmente, ello generó beneficios extraor-

dinarios adicionales apropiados en forma *ilegal* por las empresas prestatarias. Cabe destacar que el tema no ha merecido atención alguna por parte de la casi totalidad de los entes reguladores que, ante esa no-observancia empresaria de la correspondiente transferencia a los usuarios de tales reducciones en la carga fiscal, no han ejercido su papel de reguladores del mercado y de “protectores” de los derechos del consumidor. Si bien los entes reguladores en general han venido omitiendo su intervención ante la no-transferencia a usuarios y consumidores de tal “sacrificio fiscal”, hay ciertas excepciones que merecen ser resaltadas; más aún cuando, *paradójicamente*, las acciones emprendidas denotan la aplicación de criterios *ad hoc* que no se condicen con la normativa vigente y revelan tanto una ostensible *captura institucional* de los organismos de control por parte de las firmas sujetas a regulación como que las llamadas “debilidades regulatorias” no son tales si se las evalúa desde el punto de vista de la lógica de acumulación y reproducción del capital de las empresas privatizadas. Se trata, más precisamente, de las resoluciones sancionadas por el ENRE y el ENARGAS relacionadas con las reducciones en los aportes patronales, dispuestas a partir de enero de 1994.

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

Como fuera señalado, la llamada *indexación flexible* de las tarifas de los servicios públicos privatizados constituye uno de los principales factores explicativos de las formas que han ido adoptando los cambios en la estructura de precios relativos de la economía argentina en el transcurso de los años noventa. Con esa expresión se intenta reflejar un fenómeno recurrente en la mayoría de los servicios: la permanente modificación de determinadas cláusulas contractuales. Sin embargo, éstas no han estado vinculadas a la necesidad de resolver y/o superar determinadas imprecisiones o imprevisiones normativas. Por el contrario, en la mayoría de los casos se han centrado en modificaciones que han alterado –siempre con un mismo sentido– las tarifas de los distintos servicios, las respectivas cláusulas de ajuste periódico, los compromisos de inversión de las empresas –generalmente incumplidos– y/o los plazos de concesión de los servicios.

Así, por ejemplo, las tarifas de las concesiones de los corredores viales nacionales originalmente se ajustaban según la evolución de un índice combinado de precios, el cual estaba conformado por un 40% de las variaciones registradas por el índice de precios al por mayor, un 30% del índice de precios al consumidor y el 30% restante de acuerdo a la evolución del dólar. En el marco del lanzamiento del Plan de Convertibilidad se desarrolló la primera renegociación de los contratos. Como resultado de ello, y a pesar de la prohibición explícita de la Ley de Convertibilidad de toda cláusula de indexación de precios<sup>6</sup>, se dispuso que dicho ajuste periódico de tarifas se realizaría anualmente aplicando el 80% de la tasa internacional Libo, sumado a otro ajuste (durante los tres años subsiguientes) pre-acordado con los concesionarios. Dado que en el contexto de esa renegociación se redujo el valor de la tarifa de peaje hasta fijarla aproximadamente en un dólar por cada cien kilómetros, se decidió resarcir a los concesionarios eliminando el canon que los mismos debían pagarle al Estado y se les concedió a cambio: un subsidio anual compensatorio de los ingresos que habrían dejado de percibir

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

por la reducción de las tarifas –resolución oficial que resulta paradójica en tanto se consideraba que tales tarifas eran “contrarias al interés general”, “abusivas” y “desproporcionadas en relación al servicio”<sup>7</sup>–, la ampliación del plazo de concesión y la postergación de la ejecución de los distintos planes de inversiones comprometidos en los contratos originales.

Así, las llamadas compensaciones indemnizatorias (que en sus inicios fueron alrededor de 65 millones de dólares anuales) les permitieron a las empresas concesionarias no ver afectados sus ingresos reales y a la vez mantener una cláusula de ajuste periódico –violatoria de la Ley de Convertibilidad– que, sumada al incremento del tránsito vehicular que se verificó durante la década pasada, les permitió obtener altos ingresos y márgenes de rentabilidad. Cabe resaltar que tales compensaciones resultan contradictorias con los propios fundamentos del sistema de peaje (“paga el que usa”), en tanto ha sido la sociedad en su conjunto la que ha subsidiado a los concesionarios<sup>8</sup>.

Hacia fines de 1995, con el objetivo fiscal de eliminar la pesada carga que implicaba el pago de esas compensaciones indemnizatorias se decidió encarar una nueva renegociación contractual. Con la única excepción del Corredor N° 18, la misma recién concluyó en 2001<sup>9</sup> mientras se mantenían los factores de ajuste periódico de las tarifas y los

7. Véase Decreto N° 527/91, por el que se convoca a la renegociación de los contratos con los concesionarios.

8. Posteriormente, siempre bajo el criterio de mantener inalterada la ecuación económico-financiera de las empresas –que se sustentaba en tarifas “abusivas” que conspiraban “contra el interés general”– las “compensaciones indemnizatorias” fueron engrosadas con el objetivo de “compensar” también algunos retrasos en la aplicación de los ajustes periódicos y la profusión de diversas disposiciones, desde mediados de 1999, tendientes a abaratar el valor de las tarifas de peaje para los usuarios. Las indemnizaciones percibidas por los concesionarios hasta el mes de octubre de 2001 ascienden a más de 1.070 millones de dólares, al tiempo que las fijadas para el periodo noviembre de 2001 a octubre de 2003 se elevan a 922 millones de pesos (Decretos N° 802/01 y 976/02). Véase al respecto Azpiazu, D. (2002), “Las privatizaciones en la Argentina. La infraestructura vial: debilidades y discontinuidades normativas y regulatorias”, Mimeo, Río de Janeiro.

9. Véase Decreto N° 92/01, por el que el Estado le reconoce a los concesionarios una deuda en concepto de “compensaciones indemnizatorias” superior a los 300 millones de pesos al tiempo que, entre otras, las exime de cumplimentar con diversas obras comprometidas contractualmente.



correspondientes subsidios públicos. La renegociación del Corredor N°18 (que une a Buenos Aires con las provincias de Entre Ríos y Corrientes), *paradójicamente* el único que no percibía tal tipo de subsidio, derivó en una ampliación por 13 años del plazo de la concesión y en la dolarización de la tarifa de peaje, la que pasó a ajustarse anualmente según las variaciones del índice de precios al consumidor de los EE.UU.

De todas maneras, y al margen de las especificidades de este último corredor, desde el punto de vista tarifario el valor extremo de la serie se alcanzó –con base en abril de 1991– en setiembre de 1999 con un 69,7% de aumento, cuando en idéntico lapso los precios mayoristas sólo se habían incrementado el 12,5%.

La dolarización de las tarifas y la formulación de cláusulas de ajuste sobre la base de la inflación estadounidense encuentran su principal antecedente en la regulación de las tarifas del servicio básico telefónico, la que también fue objeto de sucesivas renegociaciones. En efecto, las cláusulas tarifarias incluidas en el marco regulador del servicio telefónico sufrieron diversas modificaciones desde su formulación original en el inicio del proceso de privatización de ENTel.

Originalmente, el valor del pulso telefónico, expresado en moneda local, se ajustaría según la evolución del índice de precios al consumidor. Dicha cláusula fue objeto de algunas modificaciones al momento de la firma de los contratos de transferencia con las licenciatarias privadas. A partir de entonces se incorporó, en total correspondencia con los intereses empresarios, una nueva y complementaria cláusula de ajuste tendiente a morigerar el posible impacto sobre los costos empresarios de eventuales modificaciones en el tipo de cambio. Así, al preverse un proceso de devaluación de la moneda local, dado que durante el proceso hiperinflacionario de 1990 el tipo de cambio había quedado rezagado con respecto a la evolución de los precios domésticos, se dispuso la aplicación de una fórmula combinada de ajuste tarifario entre las variaciones en el IPC y la paridad cambiaria con el dólar.

Ahora bien, con la sanción de la Ley de Convertibilidad quedó prohibida explícitamente la aplicación de toda cláusula de ajuste periódico de precios. En ese marco se recurrió a una artimaña legal de más que dudosa legalidad, instrumentada a partir del Decreto N°2.585/91. En el mismo se explicita que la Ley de Convertibilidad constituye

un “obstáculo legal insalvable por el que quedan sin efecto las disposiciones del mecanismo de actualización automática del valor del pulso telefónico”, en función de lo cual resulta “conveniente expresar el valor del pulso telefónico en dólares estadounidenses”, ya que “es legalmente aceptable contemplar las variaciones de precios en otros países de economías estabilizadas como, por ejemplo, los Estados Unidos de América” (*sic*). A partir de entonces el valor del pulso telefónico quedó expresado en dólares y pasó a ajustarse semestralmente (en abril y octubre) según la evolución del índice de precios al consumidor de los EE.UU., con el consiguiente seguro de cambio que se le concedió a las licenciatarias.

Esta ostensible funcionalidad de la normativa sectorial en relación con los intereses de las dos licenciatarias del servicio básico telefónico y la total despreocupación estatal por proteger los derechos de los usuarios y consumidores se evidenciaron, una vez más, con la implementación a mediados de 1997 del llamado rebalanceo tarifario, mediante el cual se redujeron las tarifas de larga distancia y se encarecieron las urbanas. Como producto de ello se tendió a conformar una estructura de precios relativos que, más allá de sus implicancias socioeconómicas regresivas, le brindó a las dos telefónicas la posibilidad de posicionarse estratégicamente ante la –por entonces futura– apertura del mercado a la competencia. Es decir, a partir del abaratamiento de las tarifas del segmento más competitivo del mercado, el rebalanceo supuso, con vistas a la liberalización del sector, un incremento de las “barreras a la entrada” al segmento de larga distancia –el potencialmente más competitivo del mercado– y el encarecimiento de las tarifas de aquel segmento en el que, más allá de la desregulación, resultará más dificultosa la introducción de competencia efectiva<sup>10</sup>.

10. Con respecto al rebalanceo de las tarifas telefónicas, vale la pena destacar que la reconfiguración de los cuadros tarifarios había sido establecida en el Decreto N°2.585/91. Mediante dicha normativa se autorizó la reestructuración de los cuadros tarifarios en función de un mecanismo que permitía la compensación de reducciones en las tarifas internacionales e interurbanas con incrementos en el costo del servicio urbano, *siempre y cuando* ello tuviera efectos neutrales sobre los ingresos empresarios. Sin embargo, esto último no se cumplió, lo cual se visualiza en que entre 1996 y 1997 (esto es, antes y después del rebalanceo) se registró un incremento de consideración en las ventas y, fundamentalmente, en las ganancias de Telecom Argentina y Telefónica de Argentina, así como en sus respectivas tasas de rentabilidad.

La descripción detallada del mecanismo por medio del cual se logró sortear el obstáculo que supuso la sanción de la Ley de Convertibilidad (en materia de indexación de precios) remite al hecho de que, en las privatizaciones realizadas con posterioridad a la sanción del Decreto N°2.585/91, se procedió a incluir cláusulas de ajuste similares –todas ellas ilegales, en términos de las taxativas disposiciones de la Ley de Convertibilidad– en base a la dolarización de las tarifas y su posterior ajuste por índices de precios de los EE.UU. Se trata de los sectores eléctrico y gasífero, donde rigen mecanismos de ajuste tarifario semestrales basados en la evolución de los precios de EE.UU. incorporados en los contratos originales firmados por el Estado con las distribuidoras y transportistas de gas natural y energía eléctrica. En estos sectores se conjuga la dolarización de las tarifas con la aplicación de diversos ajustes estacionales. En el primer caso, están contempladas cuatro revisiones anuales: en los meses de mayo y octubre se trasladan a toda la cadena gasífera las modificaciones en el valor del gas en el mercado mayorista; y en enero y julio, las variaciones en el índice de precios mayoristas de los EE.UU.

Por su parte, en el ámbito de la energía eléctrica donde también las tarifas están dolarizadas, los ajustes periódicos están vinculados con la evolución de los precios del mercado mayorista (mayo y noviembre de cada año), con las variaciones de un índice combinado de precios de los EE.UU. (67% de los mayoristas y 33% de los minoristas) en los mismos meses y con los ajustes previstos en los contratos celebrados por la ex-SEGBA –transferidos a las nuevas distribuidoras privadas– con algunas de las principales centrales generadoras, en el mes de mayo de cada año<sup>11</sup>.

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

11. Cabe destacar que tanto en el sector gasífero como en el eléctrico, la dolarización de las tarifas y las cláusulas que tornan viable la indexación de las mismas, en función del comportamiento de los precios estadounidenses, no están incluidas en las respectivas leyes marco sino en sus decretos reglamentarios y/o en los contratos de concesión.

Habiéndose hecho cargo de la ex-Obras Sanitarias de la Nación en mayo de 1993 y como resultado de una solicitud de “revisión extraordinaria” de las tarifas en julio de 1994, Aguas Argentinas obtuvo el reconocimiento estatal de un aumento tarifario del 13,5%. Esto merece ser destacado por cuanto la licitación se adjudicó a este consorcio en tanto fue el que ofreció el mayor descuento sobre la tarifa que cobraba la compañía estatal –que había sido incrementada sustancialmente antes de su transferencia– y, en particular, porque el marco regulador establecía no sólo que las tarifas no podrían incrementarse por un lapso de diez años sino que, incluso, debían disminuir como producto de las revisiones ordinarias previstas en el contrato de concesión.

Hacia fines de 1997, como existían causales suficientes para rescindir el contrato de concesión (dados los manifiestos incumplimientos contractuales de la empresa que fueron convalidados por el ente regulador), la administración Menem optó por renegociar las condiciones en que debía operar la empresa, pero lo hizo en términos plenamente convergentes con los intereses de ésta. Así, entre las principales modificaciones introducidas en esta nueva renegociación cabe resaltar: el incremento de las tarifas y la cancelación o postergación de diversas inversiones comprometidas originalmente. A su vez, al incorporarse la posibilidad de una “revisión extraordinaria” de tarifas por año, en mayo de 1998 la empresa obtuvo un nuevo aumento tarifario del 5,1%.

Con posterioridad a esta revisión del contrato de concesión, encarrada a mediados de 1997, se sucedieron nuevas renegociaciones<sup>12</sup> que se inscribieron en la misma lógica de las precedentes<sup>13</sup> en tanto supusieron, entre otros aspectos, un nuevo incremento de las tarifas, la introducción de cláusulas de ajuste de precios violatorias de la Ley de Convertibilidad (las tarifas *fijadas en pesos* se indexan anualmente de acuerdo a la inflación estadounidense), la modificación de ciertas obli-

12. Bajo la gestión de la Ing. María Julia Alsogaray en la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

13. Azpiazu, D. y Forcinito, K. (2001), “La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana”, Documento de Trabajo N°2 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires.

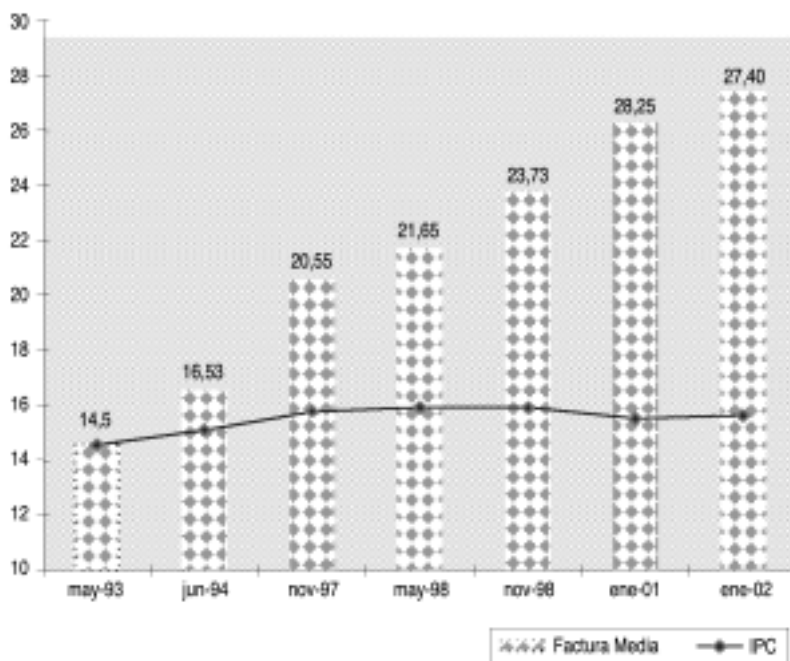
gaciones contractuales asumidas por la firma (en particular, en materia de inversiones y de calidad y expansión del servicio) y, en última instancia, la convalidación oficial de los manifiestos incumplimientos en los que incurrió la empresa.

Como producto de los aumentos tarifarios autorizados por las sucesivas renegociaciones entre el gobierno y la empresa prestataria (las que, atento a las importantes modificaciones que introdujeron, determinaron en los hechos la celebración de un nuevo contrato de concesión), las tarifas de los servicios de agua potable y desagües cloacales se incrementaron en forma considerable, a tal punto que la rebaja inicial con que el consorcio Aguas Argentinas ganó la licitación fue más que compensada en un plazo de tiempo sumamente breve. Es más, a principios de 2001 se celebró un Acta-Acuuerdo con la empresa concesionaria, como resultante final de la demorada –casi tres años– primera revisión ordinaria, que dio lugar a un nuevo aumento tarifario (3,9% en 2001 y 4,4% en 2002) y a la incorporación de dos nuevos cargos fijos bimestrales adicionales (1,55 pesos por factura). Como resultado de ello, y tal como se desprende del Gráfico N°1, la tarifa media residencial del servicio de aguas y saneamiento se ha incrementado entre mayo de 1993 y enero de 2002 en un 88,2%<sup>14</sup>, con lo cual la rebaja inicial del 26,9% con que la empresa ganó la licitación fue ampliamente compensada. Cabe agregar, además, que dicho incremento tarifario no guarda relación alguna con la variación de los precios al consumidor que, entre el comienzo de la concesión y enero de 2002, sólo registró un crecimiento del 7,3%.

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

14. Lentini, E. (2002), “El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Área Metropolitana. Un análisis preliminar”, ponencia presentada en el Seminario “Los servicios públicos en el nuevo escenario económico”, ETOSS, Buenos Aires.

**Gráfico N° 1**  
**Evolución de la factura media**  
**(en pesos/dólares)**



Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a Lentini, op. cit., 2002.

En definitiva, en todos los casos en que se efectuaron renegotiaciones contractuales ha primado el interés privado sobre el social<sup>15</sup>. En consecuencia, bajo muy diversas formas, la *indexación flexible* de las tarifas no sería más que la resultante de condiciones contractuales originales o derivadas de recurrentes renegotiaciones que no han hecho más que, por un lado, eliminar todo riesgo empresarial –nula exposición a cambios de las condiciones de contexto– y, por otro, garantizar considerables incrementos en las tarifas –sobre todo en las abonadas por usuarios residenciales– y los más altos márgenes de be-

15. Véase Azpiazu, D. (1999), “Las renegotiaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, *Revista Realidad Económica*, N° 164; y Schorr, M. (2001), “Las renegotiaciones 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.

neficios de la economía nacional para las prestatarias de los servicios públicos privatizados.

Con independencia de ciertas especificidades sectoriales, de lo expuesto hasta aquí se infieren determinados patrones de desenvolvimiento comunes a los distintos servicios públicos privatizados, tanto en lo referido a los marcos reguladores como a su impacto en la evolución tarifaria. En este sentido se destacan los incrementos y reestructuraciones tarifarios aplicados con anterioridad al traspaso de las empresas públicas al sector privado, la dolarización de las tarifas, la aplicación de mecanismos de ajuste tarifario que por su naturaleza contradicen las prohibiciones que en materia de actualizaciones o indexaciones de precios establece la Ley de Convertibilidad, la recurrencia a la renegociación de los contratos originales de transferencia o concesión y, como consecuencia de todo lo anterior, una evolución de los precios relativos que tiende a favorecer a las empresas de servicios públicos privatizadas con respecto a los sectores productores de bienes (sobre todo aquellos en los que las Pymes tienen una considerable gravitación económica) y a los consumidores residenciales (en particular los de menor poder adquisitivo).

En función de lo anterior cabe enfatizar que, además del seguro de cambio implícito y a partir de una interpretación *ad hoc* de las disposiciones de la Ley de Convertibilidad, las empresas privatizadas han venido ajustando sus tarifas de acuerdo a la evolución de índices de precios de los EE.UU. que, como privilegio adicional, han crecido muy por encima de sus similares en el ámbito local. En efecto, por ejemplo entre el mes de enero de 1995 y junio de 2001, en la Argentina el Índice de Precios al Consumidor registró una disminución acumulada de 1,1% al tiempo que los precios mayoristas se incrementaron apenas el 1,6%. En idéntico período, el índice de precios al consumidor (CPI) de los EE.UU. registró un incremento acumulado de 18,4%, al tiempo que los precios mayoristas (PPI) lo hicieron en un 9,8%.

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

que dudosa legalidad<sup>16</sup>. En ese marco, el más mínimo sentido común lleva a plantearse el interrogante sobre las argumentaciones que podrían llegar a explicar el porqué los consumidores y usuarios locales deben afrontar y absorber localmente el ritmo inflacionario de los EE.UU., en un contexto de deflación de los precios y, fundamentalmente, de los salarios domésticos.

Como era de esperar, el beneficio de contar con múltiples cláusulas de *indexación flexible* de sus tarifas<sup>17</sup> así como el incremento relativo de las tarifas de los servicios públicos –sobre todo en el caso de las abonadas por los usuarios residenciales de bajos ingresos– con respecto a los principales precios de la economía, impactó directamente sobre el proceso de acumulación y reproducción del capital de las firmas privatizadas.

En ese marco, y a favor del entorno operativo y, fundamentalmente, normativo de privilegio en el que se desenvuelve el conjunto de las empresas privatizadas, no resulta extraño que la *performance* económica de éstas difiera sustancialmente de la del resto de las principales empresas del país. Ello se ve claramente reflejado al analizar la evolución de los márgenes de rentabilidad que internalizó ese conjunto de firmas durante el transcurso de los años noventa, en especial si se lo contrasta con los registrados por las restantes grandes firmas.

Al respecto, cabe una breve digresión. Según lo demuestra la experiencia histórica, en el capitalismo la tasa de ganancia vigente en un sector económico suele tener una relación positiva con el riesgo empresarial subyacente a la misma (cuanto mayor el riesgo involucrado, superior el margen de beneficio que cabe esperar). De allí que no sea casual que, por lo general, las actividades de carácter especulativo (en particular cuando tienen lugar en períodos de fuerte incertidumbre macroeconómica) suelen presentar, en términos relativos, las mayores tasas de retorno.

16. Al respecto, si se calcula para el año 2000 cuánto facturaron de más Telecom Argentina y Telefónica de Argentina, las ocho distribuidoras de gas que continuaron a Gas del Estado y Edenor, Edesur y Edelap como producto de haber ajustado sus respectivas tarifas en función de la inflación norteamericana (o, en otras palabras, si se cuantifican sus ingresos excedentes ilegales) se obtiene un monto del orden de los 2.400 millones de dólares.

17. La mayoría de las cuales violan –fundamental, aunque no exclusivamente– la Ley de Convertibilidad.



En el caso de los servicios públicos, los rasgos distintivos de los mercados involucrados (monopólicos, con demanda cautiva y reservas legales de mercado) conllevan, obviamente, un menor riesgo empresarial que el que se desprendería de casi cualquier otra actividad económica. Hasta allí, con independencia de toda otra consideración, el criterio de “razonabilidad” de las tasas de beneficio (y de las tarifas que las sustentan) sugeriría que las esperables en esos ámbitos protegidos, natural y/o normativamente, deberían ser inferiores a las correspondientes a la mayor parte de los restantes sectores económicos, expuestos a la competencia (tal como se verifica en las economías más desarrolladas donde, en general, las empresas prestatarias de servicios públicos sujetas a regulación son las que internalizan relativamente las más bajas tasas de rentabilidad)<sup>18</sup>.

Lo anterior se ve potenciado por la propia idiosincrasia del proceso privatizador en la Argentina. Relacionado con lo anterior, la minimización del riesgo empresarial asociada a la condición de monopolios naturales se ve agudizada –en rigor, dicho riesgo se torna absolutamente nulo– si se consideran los diversos beneficios normativos y/o reguladores con que cuentan las empresas prestatarias. En el caso doméstico, muy difícilmente pueda encontrarse algún sector económico con menor riesgo que el que emana de los contextos operativos en los que se desempeñan las empresas privatizadas. Así, de acuerdo con tales criterios de razonabilidad de los beneficios y de las tarifas, cabría esperar que las tasas de rentabilidad internalizadas por dichas firmas resultaran ser muy inferiores a las obtenidas por aquellas empresas expuestas a un mayor riesgo y a niveles de competencia inexistentes en el ámbito de los servicios públicos privatizados.

Sin embargo, las evidencias disponibles indican todo lo contrario. Precisamente son las empresas privatizadas las que han venido internalizando, sistemáticamente, los mayores márgenes de beneficio fuera de toda “razonabilidad” vinculada al riesgo empresarial implícito. En este sentido, y como una primera aproximación a la problemática mencionada, en el Cuadro N°2 se refleja la evolución, para el período 1993-2000, de los márgenes de rentabilidad sobre ventas de

18. Al respecto véase Phillips, C. (1993), *The regulation of Public Utilities*, Londres, Public Utilities Reports.

las empresas privatizadas en términos relativos a la observada para el conjunto de las doscientas empresas de mayor facturación del país.

Una obvia conclusión que surge de la lectura del cuadro referido es que en todos los años considerados las empresas privatizadas obtuvieron márgenes de utilidad sobre ventas muy superiores a los registrados por el conjunto de la elite empresaria local (entre dos y tres veces mayores a los obtenidos por las firmas más grandes del país) y holgadamente por encima de los de aquellas empresas líderes no vinculadas a los procesos de privatización. En otras palabras, al contrario de lo que cabría esperar, los niveles de los márgenes de rentabilidad tienden a denotar una correspondencia inversa con el respectivo riesgo empresario: a menor o nulo riesgo (como es el caso de las privatizadas) mayor tasa de ganancia.

**Cuadro N°2**  
**Evolución de la tasa de rentabilidad sobre ventas de la elite empresaria local según el vínculo de las firmas con el proceso de privatizaciones, 1993-2000 (porcentajes)**

	<i>Privatizadas</i>	<i>Vinculadas a las privatizaciones</i>	<i>No vinculadas a las privatizaciones</i>	<i>Total</i>
1993	11,0	3,4	2,6	4,5
1994	10,5	5,3	4,1	5,6
1995	12,8	9,8	2,3	5,8
1996	11,2	6,4	1,1	4,3
1997	12,2	9,2	0,8	4,7
1998	10,4	6,2	0,9	3,8
1999	7,8	4,4	-0,3	2,4
2000	8,8	6,7	-1,2	2,4
Prom. 93/00	10,4	6,6	1,1	4,0

\*Se trata de aquellas firmas que participan en la propiedad accionaria de algunas de las empresas privatizadas.

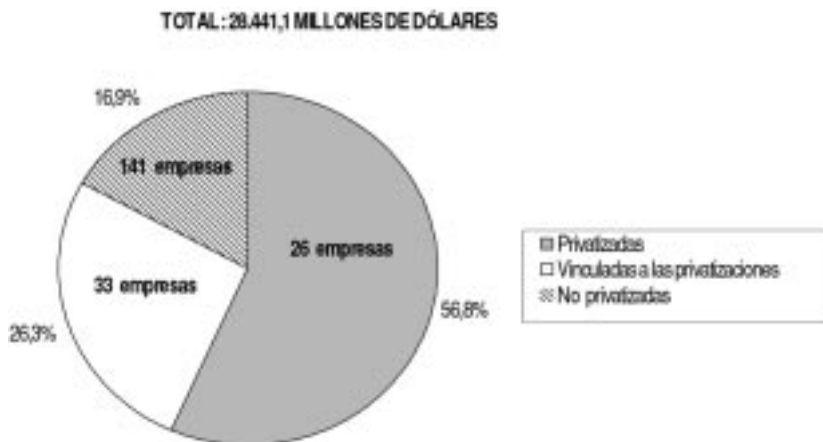
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a balances de las empresas.

La información presentada no hace más que reflejar, en última instancia, la profunda reconfiguración de la estructura de rentabilidades relativas de la economía argentina resultante de la aplicación, durante

la década de los noventa, de las reformas estructurales (en especial de las privatizaciones); reconfiguración totalmente ajena a la “razonabilidad” y “justicia” de las tarifas (y los beneficios) de los servicios públicos transferidos al capital concentrado interno. Dicha afirmación encuentra sustento en el hecho de que, cualquiera sea el año que se considere, las empresas privatizadas han operado con márgenes de rentabilidad significativamente superiores a los registrados por el conjunto de las firmas de mayor tamaño del país.

El excelente rendimiento de las empresas privatizadas con relación al resto de las empresas líderes de la economía argentina se visualiza con particular intensidad en la información presentada en el Gráfico N°2. Allí se constata que, considerando el período 1993-2000, las 200 firmas más grandes del país generaron en conjunto una masa acumulada de utilidades de casi 28.500 millones de dólares. Aproximadamente el 57% de dicho total (más de 16.000 millones de dólares) correspondió a apenas 26 firmas privatizadas (es decir, el 13% del total).

**Gráfico N° 2**  
**Distribución de la masa de utilidades contables**  
**de las 200 empresas más grandes del país**  
**según el vínculo con las privatizaciones, 1993-2000**  
**(porcentajes y valores absolutos)**



Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a balances de las empresas.

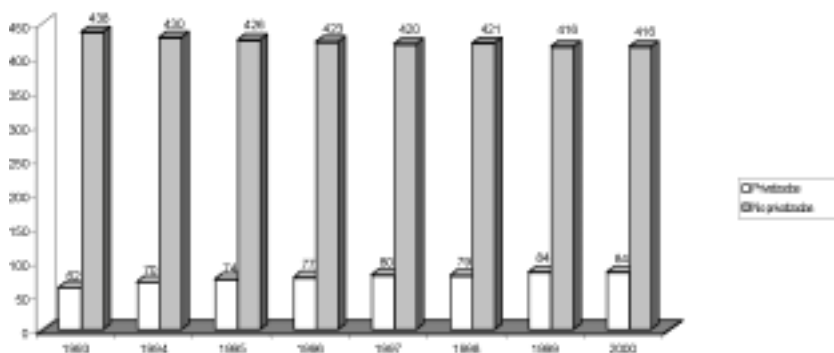
Es indudable que los contrastantes comportamientos que se manifiestan entre las empresas integrantes de la elite económica local, según su vínculo con las privatizaciones, no pueden ser atribuidos a conductas microeconómicas diferenciales, sino que remiten en última instancia al entorno operativo y en especial normativo en que se desenvuelve la mayoría de las privatizadas. Ello no sólo involucra a los importantes incrementos y reestructuraciones tarifarias efectuadas con anterioridad a la firma de los contratos de transferencia o concesión, sino también a las múltiples cláusulas de ajuste tarifario que reconocen los distintos marcos reguladores (ilegales en el marco de la Ley de Convertibilidad, como la indexación tarifaria en función de la inflación de los EE.UU.), a las recurrentes renegociaciones contractuales que siempre han tendido a preservar los privilegios de las empresas privatizadas, a la peculiar forma en que se aplicó en el ámbito de los servicios públicos la cláusula de “neutralidad tributaria”, y a la no-transferencia a usuarios y consumidores de los importantes incrementos en la “eficiencia microeconómica” de las prestatarias de tales servicios.

Del conjunto de las consideraciones precedentes surge a las claras la existencia de rentas de privilegio a favor de las empresas prestatarias de los servicios privatizados. Las asimetrías de desempeño económico que quedan de manifiesto en el interior de las 200 más grandes empresas del país se ven replicadas –e incluso resultan aún más notorias y significativas– si se amplía el campo de análisis a partir de las posibilidades que brinda la información que recientemente ha publicado el INDEC<sup>19</sup>, la cual se refiere ahora a las 500 empresas de mayor facturación del país. Al respecto, en los Gráficos N°3 y N°4 se puede constatar que mientras en 1993 sesenta y dos empresas privatizadas –el 12,4% del panel– daban cuenta del 42% de las utilidades acumuladas por el conjunto de las 500 mayores firmas del país, siete años después, en el 2000, la cantidad de privatizadas que forman parte de la cúpula empresarial local se elevó a 84 (el 16,8% del panel relevado), al tiempo que su aporte a la masa de beneficios internalizada por esas 500 compañías líderes asciende al 86% del total. Nuevamente, vale reiterar que poco o nada puede asignársele a los diferenciales que pudieran existir en cuanto a

19. Véase INDEC (2002), *Encuesta Nacional a Grandes Empresas, 2000*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires.

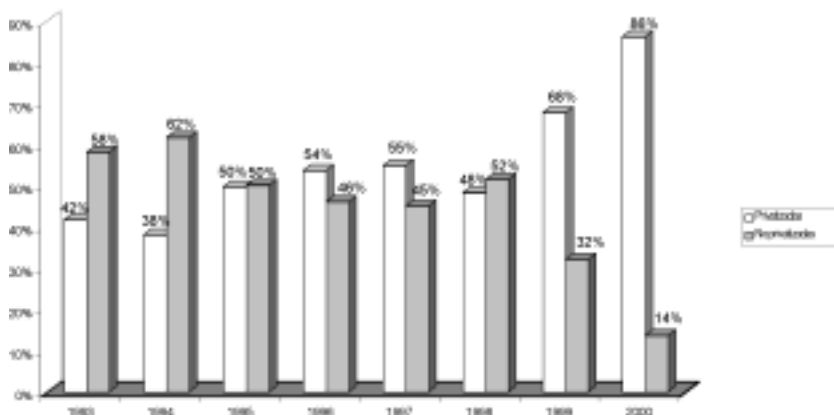
eficiencia microeconómica de los distintos subconjuntos de firmas; es indudable que es el propio contexto normativo y regulador el que explica tan profundas asimetrías de desempeño.

**Gráfico N° 3**  
**Distribución de las empresas integrantes de la cúpula según vínculo con las privatizaciones, 1993-2000 (valores absolutos)**



Fuente: Área de Economía y Tecnología de la Flacso en base a INDEC, "Encuesta Nacional a Grandes Empresas"

**Gráfico N° 4**  
**Distribución de las utilidades de las empresas integrantes de la cúpula según vínculo con las privatizaciones, 1993-2000 (porcentajes)**



Fuente: Área de Economía y Tecnología de la Flacso en base a INDEC, "Encuesta Nacional a Grandes Empresas"

En más de una oportunidad, se ha cuestionado que esas muy diferenciales tasas de beneficio de las privatizadas sobre el resto de las grandes firmas del país sólo resultan válidas en cuanto a su relación con los respectivos niveles de facturación. Sin embargo, los resultados no difieren sustancialmente si se consideran las tasas de retorno sobre el patrimonio neto que en el ámbito de las privatizadas resultan, también, ampliamente superiores a las que cabría considerar como “justas” y “razonables”. Como se aprecia en el Cuadro N°3, las empresas de servicios privatizados han obtenido, entre 1994 y 1999, una rentabilidad media sobre el patrimonio del orden del 15%. En todos los sectores, con la excepción del de distribución de energía eléctrica (que presenta una rentabilidad media sobre el patrimonio del 5,6%, aunque, como surge de la información presentada, en franco y sistemático ascenso hasta 1998)<sup>20</sup>, la tasa de beneficio siempre supera y en muchos casos con holgura el 10%.

A los efectos de captar más acabadamente la magnitud de los valores mencionados, cabe destacar que la rentabilidad media sobre el patrimonio neto de las cien empresas más grandes del país (excluidas las privatizadas) fue, en 1999, de “apenas” el 3,4%. Se trata, sin duda, de una clara dicotomía al interior de la cúpula empresaria del país que se encuentra estrechamente ligada a las especificidades normativas que delimitan el accionar de las distintas firmas líderes de la economía argentina.

Ello denota, naturalmente, diferencias sustantivas en las respectivas tasas de ganancia a favor de las empresas privatizadas (en contraposición a los respectivos niveles de riesgo empresario involucrado y a la consiguiente “razonabilidad” de los beneficios obtenidos y de las tarifas cobradas, principalmente, a los usuarios residenciales y a las Pymes). La transferencia de activos subvaluados con poder monopólico u oligopólico bajo condiciones de reserva legal de mercado, la preservación normativa y reguladora de rentas extraordinarias de privilegio, la “debilidad” –en rigor, funcionalidad a sus intereses– de los mecanismos reguladores (tanto en el plano tarifario como, por ejemplo, en

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

**Cuadro Nº3**  
**Evolución de la rentabilidad de las empresas privatizadas, 1994-1999 (porcentajes)**

<b>Sector</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999*</b>	<b>Promedio 94-99</b>
Rentabilidad/Pat. Neto	17,4	17,3	14,3	15,1	14,0	14,2	15,4
Concesionarios viales	40,3	26,6	19,0	23,8	19,1	s/d	25,8
Gas Natural	13,7	11,8	10,1	10,5	10,2	10,3	11,1
Energía Eléctrica	-0,4	5,8	6,9	7,5	8,3	5,5	5,6
Telecomunicaciones	13,3	13,5	10,3	12,4	15,1	13,3	13,0
Agua y servicios cloacales	20,1	28,9	25,4	21,1	17,1	27,6	23,3
Rentabilidad/Ventas	11,3	13,1	12,0	12,7	11,9	12,7	12,3
Concesionarios viales	11,6	9,6	7,5	9,7	9,4	s/d	9,6
Gas Natural	19,4	17,0	14,6	15,5	15,1	14,0	15,9
Energía Eléctrica	-0,4	7,5	8,9	9,3	10,1	6,5	7,0
Telecomunicaciones	17,0	16,4	13,8	15,5	13,4	12,4	14,8
Agua y servicios cloacales	8,7	14,8	15,4	13,7	11,5	18,0	13,7

\* La rentabilidad promedio de los sectores seleccionados en el año 1999 fue calculada excluyendo a los concesionarios viales.  
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a balances de las empresas.

el de la defensa de la competencia y del consumidor), el nulo grado de exposición a cambios de las condiciones de contexto le confieren a las empresas privatizadas una serie de “ventajas de inserción” que en nada se asemejan a las condiciones bajo las que deben desempeñarse las restantes empresas líderes del país.

### *La competitividad de la economía*

En términos generales, la sola consideración del comportamiento de los precios relativos a favor de los servicios privatizados y en detrimento de los sectores productores de bienes emerge como un primer elemento de juicio insoslayable que permitiría inferir que, en un plano muy general de análisis, las privatizaciones han afectado negativamente a la competitividad de la economía argentina.

Sin embargo, en ese marco global podría distinguirse una diversidad de sectores (en especial aquellas grandes plantas industriales electro intensivas) que han visto abarataados algunos de sus principales componentes de costos con su consiguiente impacto positivo sobre sus niveles de competitividad. En contraposición, aquellos otros sectores (como buena parte de la producción agrícola) para los que el costo del transporte emerge como un elemento significativo dentro de su estructura de costos se han visto profundamente afectados por la convergencia de las elevadas tarifas de peaje y el creciente precio del *gas oil* –hasta mediados de 1999 en que se altera, en buena medida, parte de los criterios rectores de la regulación tarifaria de las concesiones por peaje de las rutas nacionales<sup>21</sup>, aunque también, y en relación con esa misma modificación, se les incrementó el precio del *gas oil*–.

Al respecto, podría identificarse una muy heterogénea gama de situaciones y de efectos diferenciales según los distintos sectores elaboradores de bienes y de acuerdo a los diversos segmentos que los conforman (muy particularmente entre las grandes empresas que en diversos servicios –electricidad, gas, telecomunicaciones– gozan real

21. Véase Capítulo II donde se describe el cambio de actitud oficial respecto al financiamiento de la red vial nacional a partir de mediados de 1999 y, en particular, en el año 2001 al fijarse un impuesto extraordinario al *gas oil*.



o potencialmente de menores tarifas relativas respecto a las de la mayor parte de las Pymes). Sin embargo, como se desprende de las primeras consideraciones y particularmente desde la segunda mitad de los noventa, el creciente cuestionamiento de diversos sectores empresarios<sup>22</sup> denota que, en términos generales, el posicionamiento competitivo de la mayor parte de los sectores productores de bienes se ha visto deteriorado frente al comportamiento de las tarifas de los servicios públicos, más aún en un contexto de deflación de precios y, como viene ocurriendo desde 1998, de persistente depresión económica doméstica.

En relación con esto último, cabe una breve digresión. La distorsión de la estructura de precios relativos que tuvo lugar en los años noventa se dio en el marco de un proceso de apertura comercial de tipo *shock*, que presentó un sesgo claramente discriminatorio y asimétrico, en tanto perjudicó especialmente a aquellos mercados en los que las pequeñas y medianas empresas tenían una significativa gravitación económica. En tal sentido, debe tenerse presente que la mayoría de las empresas de menor tamaño no contó, a diferencia de una proporción considerable de las grandes firmas (muchas de las cuales, cabe enfatizar, participaron directa o indirectamente en la propiedad de las principales empresas privatizadas), con algunos mecanismos que le permitieran eludir y/o enfrentar exitosamente la competencia de bienes provenientes del exterior (escalas tecno-productivas y comerciales, niveles de productividad, control oligopólico de los canales de importación, posibilidad de acceso a financiamiento a tasas de interés “razonables”, capacidad de reducir costos a partir del grado de integración vertical y/u horizontal de sus actividades, etc.).

En ese contexto, es indudable que la combinación del incremento de costos derivados de la evolución de las tarifas de la mayor parte de los servicios públicos, la distorsión en la estructura de precios relativos de la economía argentina resultante de la misma y el afianzamiento de un patrón de apertura de la economía con un claro sesgo importador constituyeron algunos de los principales factores explicativos de la aguda crisis que atraviesan las pequeñas y media-

22. Por ejemplo, los del llamado Grupo Productivo y diversas Cámaras empresarias vinculadas al transporte.

nas empresas durante el decenio de los años noventa y, por lo tanto, de la profundización de los procesos de desindustrialización y de desarticulación del tejido manufacturero local, cuya génesis histórica se ubica, en ambos casos, en la segunda mitad del decenio de los setenta.

Sin duda, esa pérdida de competitividad de buena parte –si no la generalidad– de los sectores productores de bienes no deviene únicamente, ni mucho menos, de los efectos derivados de las privatizaciones. Sin duda, la política cambiaría, las características de la apertura de la economía, la cuasi omisión pública en materia de políticas y acciones *antidumping* emergen como componentes, entre otros, tan o más importantes que los impactos directos de la evolución de las tarifas de los servicios públicos privatizados. No obstante ello y más allá de algunos ejemplos puntuales, el comportamiento general de las tarifas de los servicios –muy particularmente por su indexación por índices de precios externos que crecieron, en los últimos años, muy por encima de los locales– ha asumido un papel protagónico en la pérdida de competitividad de la economía argentina en su conjunto.

De todas maneras, además de ese “efecto indexación” por índices externos, la propia regulación tarifaria de la mayor parte de los servicios privatizados en poco o nada ha coadyuvado a la mejora en la competitividad de la economía. Muy por el contrario, las propias “debilidades” e inconsistencias regulatorias han devenido, por ejemplo, en la no-transferencia de las “ganancias de eficiencia” de las privatizadas hacia sus usuarios y consumidores. En efecto, en la medida en que los propios mecanismos de regulación no contemplan, salvo escasas excepciones<sup>23</sup>, que parte sustantiva de las mejoras en la productividad y en la eficiencia de las privatizadas sea transferida mediante reducciones tarifarias al conjunto de los usuarios –el llamado factor “x” de eficiencia en el marco del mecanismo del *price cap*–, tales ganancias de productividad son internalizadas y apropiadas por las propias empresas mono u oligopólicas que prestan los servicios. En ese marco, en la medida en que la regulación pública siga omitiendo la aplicación de ese componente esencial del mecanismo de regulación tarifaria que, en consonancia con los avan-

23. Hasta el presente sólo aplicado en el caso del gas natural.

ces y mejoras de “eficiencia” y productividad de las compañías pres-tatarias, debería conllevar una reducción de los consiguientes cos-tos del servicio, en especial para los sectores productores de bienes, el impacto efectivo de la evolución de las tarifas de las privatizadas continuará redundando negativamente sobre la competitividad de la economía.

*Conformación y consolidación de monopolios, y concentración y centra-lización del capital*

La absoluta despreocupación por difundir la propiedad del capi-tal de las empresas públicas a transferir al capital privado emerge como otro de los rasgos distintivos del vasto programa privatizador, plenamente consistente con los objetivos político-institucionales per-seguidos. Éste, como otros tantos aspectos, contrasta con otras ex-periencias internacionales (incluso con la británica, bajo la administración conservadora) que, por el contrario, le asignaron un papel decisivo (aun desde una perspectiva política) a la difusión de la propiedad a través del mercado de capitales o, incluso, a la entre-ga gratuita de acciones u ofertas preferenciales para los usuarios de los distintos servicios.

Por el contrario, en el ejemplo argentino en la generalidad de los casos se fijaron patrimonios mínimos muy elevados para poder parti-cipar de las licitaciones y concursos o, en su defecto, tales montos patrimoniales constituían una de las variables principales a conside-rar al momento de la precalificación y/o adjudicación. En otras pala-bras, la capacidad patrimonial de los potenciales interesados se convirtió, de hecho, en la principal barrera al ingreso en este “merca-do” privilegiado de las privatizaciones.

En ese contexto era inevitable que la consecución del programa operara, como efectivamente ocurrió, como propulsor de la profundización del proceso de concentración y centralización del ca-pital. En la mayoría de los procesos concluidos en el país, el propio llamado a licitación favoreció la presencia de pocos oferentes y la colusión de ofertas reforzándose, en la generalidad de los casos, por la coordinación y la capacidad de *lobbying* empresario en torno a las mismas. Esto devino, por un lado, en una acentuada concentración

de la propiedad de las empresas y de las áreas “desestatizadas” en un muy reducido número de grandes agentes económicos, y, por otro, en la sobrevivencia o el reforzamiento de monopolios u oligopolios legales, con la consiguiente consolidación de mercados protegidos, en condiciones reguladoras que aseguran bajos o nulos riesgos empresarios y elevados márgenes de libertad para la fijación de tarifas derivados, en lo sustantivo, de la funcionalidad de las respectivas normativas sectoriales (y/o de sus posteriores renegociaciones) en relación con los intereses de las firmas prestatarias.

La dinámica asumida por el proceso de privatización trajo aparejada la consolidación estructural de un conjunto reducido de conglomerados empresarios, los cuales pasaron a controlar empresas que operan en sectores que poseen una clara importancia estratégica en tanto, por ejemplo, definen la competitividad de una amplia gama de actividades económicas y la distribución del ingreso. Como queda reflejado en el Cuadro N<sup>o</sup>4 , tales actores cubrieron prácticamente la totalidad de los sectores públicos privatizados, lo cual les brindó la posibilidad de insertarse en aquellas áreas decisivas –si no determinantes– en la delimitación de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía argentina en los noventa.

A título ilustrativo, cabe resaltar el ejemplo que ofrece el sector energético en su conjunto. Al respecto, los grupos económicos Astra<sup>24</sup>, Pérez Companc, Soldati y Techint se consolidaron –a partir de la privatización de YPF, Gas del Estado, Segba, Agua y Energía e Hidronor– como los actores centrales del conjunto del mercado energético nacional. Ello se aprecia en que estos ex contratistas del Estado (la llamada “patria contratista”) se adjudicaron las principales áreas petroleras transferidas al sector privado, al tiempo que participaron en la propiedad de algunas de las empresas responsables de la prestación de los servicios de generación y/o transporte y/o distribución de gas natural y energía eléctrica.

24. Luego absorbido por el holding español Repsol.

Cuadro N° 4  
Participación de los principales conglomerados económicos en los distintos sectores privatizados<sup>(a)</sup>

<b>Servicio</b>	<b>PÉrez COMPANC</b>	<b>Techint</b>	<b>Astra (Repsol)</b>	<b>Roggio</b>	<b>CEI Citicorp Holdings</b>	<b>Loma Negra</b>	<b>Macri</b>	<b>Soldati</b>
Concesiones viales	*	*		*			*	
Electricidad (distribución)	*	*	*		*	*		
Electricidad (generación)	*	*			*			*
Electricidad (transporte)	*				*	*		*
Gas (distribución)	*	*	*		*	*	*	*
Gas (transporte)	*	*			*		*	*
Petróleo <sup>(b)</sup>	*	*	*	*			*	*
Subterráneos				*				
Telecomunicaciones	*	*			*			*
Transporte ferroviario <sup>(c)</sup>	*	*		*		*		*
Agua y desagües cloacales								*
Industria siderúrgica		*			*			

<sup>(a)</sup> Se incluyen las principales participaciones de los conglomerados seleccionados en las diversas privatizaciones realizadas. Cabe aclarar que muchas de dichas participaciones fueron vendidas posteriormente.

<sup>(b)</sup> Además de YPF incluye áreas de explotación, destilerías, refinerías y buques de YPF transferidos al sector privado.

<sup>(c)</sup> Incluye los ferrocarriles de carga y de pasajeros.

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

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

En definitiva, el caso de la privatización del sumamente estratégico mercado energético local pone claramente en evidencia cómo desde el aparato estatal se buscó favorecer a un conjunto muy reducido de grandes conglomerados empresarios al transferirles no sólo un alto grado de determinación sobre la evolución del sector y, por ende, de numerosas actividades (en especial las vinculadas a la elaboración de bienes manufactureros), sino incluso espacios de apropiación de renta de recursos de carácter no renovable (como en el caso petrolero)<sup>25</sup>.

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

25. Diferencia sustantiva con otros países latinoamericanos. Por ejemplo, Chile mantuvo la propiedad estatal de CODELCO (la empresa productora de cobre que, a su vez, constituye uno de sus principales bienes de exportación), mientras que México hizo lo propio con PEMEX (la productora de hidrocarburos, de la cual obtiene una parte considerable de sus ingresos externos).

Difícilmente los procesos mencionados, a simple título de ejemplo, puedan deberse, tal como suelen afirmar los defensores de las políticas neoconservadoras de los años noventa, a los supuestos “errores de diseño” y/o “deficiencias reguladoras” que habrían caracterizado al proceso de privatización, sino que más bien revelan una explícita decisión política de favorecer a determinados intereses económico-sociales, en el marco de la “sed de reputación” del gobierno justicialista<sup>26</sup>. Ello se visualiza en el hecho de que las empresas públicas fueron transferidas en la generalidad de los casos a ciertos grupos económicos que, antes de que se pusiera en práctica el proceso de privatización, ya detentaban ostensibles posiciones dominantes en los respectivos sectores. Es el caso de, por ejemplo, Techint en la actividad petrolera, la gasífera, la eléctrica, la telefónica y la siderúrgica; Pérez Companc en todo el mercado energético y en el de telefonía; y Astra y Soldati en el ámbito energético. Naturalmente, ello derivó en la consolidación del ya de por sí muy considerable poderío estructural de estos actores que, por esta vía, reforzaron su control sobre variables claves que definen el sendero evolutivo de la economía argentina.

Así, es posible concluir que las privatizaciones constituyeron un verdadero “traje a medida” de los mismos actores económicos que se habían consolidado estructuralmente a partir de la política económica de la dictadura militar. Las modalidades de los diversos procesos de privatización —exigencias patrimoniales mínimas, requisitos técnicos, celeridad, importancia del poder de *lobbying* doméstico, etc.— facilitaron e incluso indujeron el despliegue de distintos tipos de estrategias por parte de los principales conglomerados locales, inscriptas en una creciente polarización del poder económico. Al respecto, pueden identificarse tres lógicas de comportamiento (no necesariamente excluyentes entre sí):

26. En este sentido, véase Azpiazu, D.(2001), “Las privatizaciones en la Argentina. ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?”, *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 21; y Azpiazu, D., Schorr, M. (2001), “Las privatizaciones en la Argentina: desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias”, ponencia presentada en el Primer Congreso de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, Rosario.

- los grupos económicos que a través de alguna/s de su/s firma/s controlada/s o vinculada/s adquirieron empresas públicas o tenencias accionarias del Estado en compañías que operan en el mismo sector de actividad en el cual estaban insertos (*estrategia de concentración*). Tal es el caso, por ejemplo, del grupo Indupa y su participación en Petropol e Induclor; de Garovaglio y Zorraquín, que a partir de Ipako adquirió Polisor; o del conglomerado Techint, que se adjudicó la mayoría accionaria de SOMISA. Idéntico fenómeno se manifiesta en la privatización de las áreas centrales y secundarias de explotación petrolífera que, en su mayoría, pasaron a manos de las principales empresas del sector (Pérez Companc, Astra, Techint y la Cía. Gral. de Combustibles del grupo Soldati).
- Los conglomerados empresarios que adquirieron u obtuvieron la concesión de empresas o servicios públicos para lograr, directa o indirectamente, un mayor grado de integración vertical u horizontal de sus actividades al ingresar a mercados desde los cuales se proveen de un insumo clave –“aguas arriba” y/o “aguas abajo”– para sus principales producciones (*estrategia de integración*). Los ejemplos son muchos y muy diversos: las siderúrgicas de Techint y Acíndar que lograron integrar la producción y la distribución de energía eléctrica y gas, insumos fundamentales de su producción; las principales empresas aceiteras (Bunge y Born, Cía. Continental, La Plata Cereal, La Necochea Quequén, Aceitera General Deheza, etc.) en lo atinente a ferrocarriles e instalaciones portuarias; el principal oligopolio cementero (Loma Negra) en el transporte ferroviario de carga; las proveedoras de ENTel en la privatización de dicha empresa (los grupos Pérez Companc y Techint); las empresas petroleras que pasaron a controlar refinerías, destilerías, oleoductos, instalaciones portuarias, flota petrolera, etc.
- Los grupos económicos que tuvieron una activa y difundida presencia en los distintos procesos de privatización o, en otros términos, que priorizaron una estrategia de diversificación de sus actividades hacia diferentes servicios privatizados poco –o nada– vinculados entre sí por relaciones tecno-productivas y/o de carácter comercial (*estrategia de conglomeración*). Basta con señalar, en este sentido, al grupo Pérez Companc (generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, transporte y distribución de gas, explotación de petróleo en áreas centrales y secundarias que eran



propiedad de YPF, refinerías y destilerías, telecomunicaciones, etc.), al conglomerado Techint (generación y distribución de energía eléctrica, explotación petrolífera, transporte de gas, ferrocarriles, telecomunicaciones, rutas nacionales, industria siderúrgica, etc.), o al grupo Soldati (generación y transmisión de energía eléctrica, transporte y distribución de gas natural, explotación petrolífera y destilerías, ferrocarriles, telecomunicaciones, aguas y servicios cloacales, etc.). Sin duda, el caso más ilustrativo de este tipo de estrategia lo constituye el CEI Citicorp Holdings<sup>27</sup> que ingresó al mercado gasífero –en los segmentos de transporte y distribución–, al de energía eléctrica –generación y distribución–, al telefónico<sup>28</sup> y al siderúrgico –resultó adjudicatario de Altos Hornos Zapla–.

Indudablemente, estas distintas estrategias empresarias frente al programa de privatizaciones indican que la creciente oligopolización y conglomeración de la economía argentina, la polarización del poder económico en un núcleo reducido de conglomerados empresarios, y la consolidación y preservación de reservas de mercado con rentas de privilegio emergen como algunos de los principales impactos de las formas de desarrollo de dicho programa.

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

27. Un fondo de inversiones en el que participaban, entre otros, el Citibank y el grupo local República, propiedad de Raúl Moneta.

28. Fue uno de los accionistas más importantes del consorcio controlador de Telefónica de Argentina.

económico– al programa neoconservador de la administración Menem).

En segundo lugar, *a nivel del proceso* en sí es posible constatar que, con la excepción de algunas áreas y empresas –marginales en cuanto a su importancia económica–, prácticamente no existen casos de empresas privatizadas en cuyos respectivos consorcios adjudicatarios no se encuentre alguno de los principales conglomerados empresarios que desarrollan actividades en el país. De esta manera, la capacidad patrimonial y de *lobbying* de los potenciales interesados devino en la principal “barrera al ingreso” al “mercado” privatizador. Esa capacidad de *lobbying*, y, consiguientemente, el alto grado de subrogación del Estado denotan tanto la necesidad que tuvo el capital extranjero –sea financiero o productivo– de asociarse a la elite económica local como forma de participar exitosamente –de superar esa barrera a la entrada– en la “reforma” del Estado argentino, como también muestran una creciente y marcada subsunción del aparato estatal a los intereses de ambos. En suma, puede afirmarse que la presencia de un grupo económico de relevancia en el interior de los consorcios constituyó una suerte de condición suficiente y, fundamentalmente, *necesaria* para resultar adjudicatario de las distintas licitaciones.

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

La profundización del proceso de concentración del capital asociado a la transferencia de empresas públicas al sector privado refleja, asimismo, la consolidación de una tendencia que se remonta –aunque en ese entonces en forma incipiente– a mediados de la década de los setenta: la asociación entre los grandes grupos económicos locales con firmas de capital extranjero. En efecto, como fuera mencionado,

prácticamente no existieron ejemplos de empresas o unidades de negocios privatizadas que no hayan sido adjudicadas a consorcios patrocinados por grupos económicos locales y empresas o conglomerados de capital extranjero (y, en muchos casos, a la propia banca acreedora). Así, lo que en el pasado había sido casi una excepción (Pecom Nec, en la segunda mitad de los setenta) pasó a ser, en los años noventa, una de las principales formas de radicación de las empresas extranjeras en la Argentina. Desde la perspectiva del capital extranjero, y a diferencia de los patrones de comportamiento predominantes durante la sustitución de importaciones –instalación de subsidiarias con control accionario excluyente o claramente mayoritario–, la asociación con los grandes grupos locales supone un reconocimiento tácito del poder doméstico de estos últimos y de la necesaria recurrencia a su capacidad de *lobbying* para superar las “barreras a la entrada” en estos nuevos y privilegiados mercados<sup>29</sup>.

En síntesis, la escasa preocupación oficial por difundir la propiedad de las empresas privatizadas devino en efectos agregados de concentración de capital que, a su vez, atentaron contra el propio desenvolvimiento “competitivo” de los mercados privatizados y de un número considerable de sectores de actividad. En ese sentido, es importante remarcar que el Estado no sólo se desprendió de activos sino que, fundamentalmente, transfirió al capital concentrado interno un decisivo poder regulador sobre la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía argentina. Esto último es particularmente importante de destacar por cuanto la capacidad de control sobre la estructura de precios y rentabilidades relativas, a través del manejo de las tarifas de los servicios públicos, había sido uno de los principales instrumentos de política económica con que había contado el Estado argentino durante largas décadas.

29. Cabe destacar que, a diferencia de lo que ocurrió en otros países, en el caso argentino los contratos de concesión no establecían como requisito la participación de empresas nacionales en los consorcios adjudicatarios. De ello se infiere que una de las principales variables –si no la de mayor significación– para explicar los motivos por los cuales en prácticamente la totalidad de las empresas privatizadas participó alguno de los grupos económicos más importantes del país remite al notable poder de *lobbying* de estos actores y, en estrecha relación con ello, a una férrea articulación de intereses entre el capital concentrado interno y la clase política.

*El sector externo*

Otro de los usuales argumentos de la ortodoxia neoliberal a favor de las privatizaciones derivaba de los efectos positivos de éstas sobre el sector externo de la economía, tanto como producto directo de los ingresos de divisas a las que darían lugar como, indirectamente, vía el “derrame” de sus efectos sobre el abaratamiento de los costos empresarios y, por ende, sobre la propia competitividad de la economía.

Sin embargo, el análisis integral de los mismos remite a consideraciones ajenas a las prometidas, más aún si se tiene en cuenta la diferenciación del corto plazo –el de mayor relevancia en términos de los objetivos político-institucionales del *establishment* y, en particular, de la administración Menem– de sus resultantes de mediano y largo plazo.

En efecto, a corto plazo los ingresos de capitales derivados de los recursos que percibió el Estado en efectivo por la transferencia de sus empresas ejercieron un impacto muy positivo sobre la balanza de pagos. En el ejemplo argentino ello adquirió particular significación económica, a punto tal de asumir un papel decisivo en la reversión de una tendencia que se remontaba a más de una década atrás: las permanentes transferencias netas de capitales locales al exterior<sup>30</sup>. Asimismo, este importante ingreso de capitales asociado a las privatizaciones jugó un papel determinante en el inicio de la Convertibilidad –incluso como sostén de la paridad cambiaria– y en el importante crecimiento económico que se registró en los primeros años de la década de los noventa (bajo este esquema cambiario, el volumen de dinero circulante en la economía y, derivado de ello, el nivel de actividad interna dependen positivamente del saldo de la balanza de pagos).

En ese contexto es pertinente señalar que el principal efecto positivo de las privatizaciones –el ingreso de capitales– se verificó exclusivamente durante el proceso de desestatización de las empresas públicas (nuevamente un impacto de carácter puntual). A medida que las mis-

30. Véase al respecto Basualdo, E. (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/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Buenos Aires.

mas fueron transferidas al sector privado cobró forma otro efecto sobre la balanza de pagos que no es transitorio sino permanente, pero de signo contrario al original. Se trata de la creciente remisión de utilidades y dividendos al exterior por parte de los consorcios que resultaron adjudicatarios de las empresas privatizadas; flujo de divisas que involucra también, como se analiza posteriormente, a los socios nacionales de tales consorcios. A ello se le adiciona, en muchos casos, las remesas en concepto de gerenciamiento (*management fee*) que, al igual que las anteriores y a diferencia del ingreso original de divisas, asumen el carácter de flujo permanente.

Otro importante efecto (en este caso positivo) de las privatizaciones sobre la balanza de pagos es aquel que surge de la supresión de los servicios correspondientes a los títulos de la deuda externa, los que fueron capitalizados como parte de pago por la propiedad o concesión de las empresas transferidas al sector privado. Sin embargo, esa disminución de la deuda externa fue más que compensada por el nuevo endeudamiento concretado durante el período por las firmas privadas, generándose un incremento neto de consideración del *stock* de deuda externa<sup>31</sup>. En ese aumento neto del endeudamiento externo en el marco del propio programa de privatizaciones subyace otro fenómeno no ajeno a dicho proceso. Se trata de cambios en su composición que denotan el comienzo de un nuevo ciclo de endeudamiento externo liderado por el sector privado, en general, y por aquellos grupos empresarios que resultaron adjudicatarios de las empresas privatizadas, en particular.

Ello ha estado asociado en lo sustantivo a, por lo menos, tres factores: primero, al incremento sustancial en el patrimonio de tales empresas y/o grupos económicos con la consiguiente facilidad de acceso privilegiado a los mercados financieros internacionales; segundo, a que cuentan con una elevada rentabilidad garantizada normativamente (lo cual, en conjunción con lo anterior, convierte a estos actores en acreedores privilegiados para la banca local e internacional); y tercero, a que recibieron en la generalidad de los casos empresas sin pasivos (esto último sin mencionar que la mayoría de los conglomerados económicos que participaron activamente de las privatizaciones se encontraban saneados en lo que respecta a sus pasivos, dado que durante

31. Véase nuevamente Basualdo, E. (2000), op. cit.

los años ochenta se había transferido el grueso de su deuda –tanto externa como interna– al conjunto de la sociedad argentina mediante diversos mecanismos de “socialización”).

Esa facilidad de acceso a los mercados internacionales que tuvieron las privatizadas a tasas y demás condiciones incomparablemente más favorables que las locales tornó viable, también, la canalización de tales recursos hacia la valorización financiera en el mercado local<sup>32</sup> y hacia la adquisición de empresas que le permitieron consolidar y/o ampliar sus respectivas posiciones dominantes en mercados próximos o afines a los que originalmente fueran objeto de las privatizaciones (el caso de las telefónicas es, seguramente, el más emblemático).

Por otro lado, y muy particularmente desde mediados de 1995, se asiste a una creciente transferencia de capitales al exterior derivada, en la generalidad de los casos, de la venta de tenencias accionarias –con rentabilidades patrimoniales anuales que a veces superan el 80% anual<sup>33</sup>–. Tales transferencias sumadas a las que se derivan de, entre otros, los elevados márgenes de remisión de utilidades –con su correlato en escasos niveles relativos de reinversión de recursos propios– han compensado holgadamente los iniciales efectos positivos del ingreso de capitales para la adquisición de las empresas privatizadas.

Por último, siempre desde la perspectiva del sector externo y aunque su impacto económico-social trasciende al estricto mercado de capitales, los efectos de las privatizaciones sobre el mercado de bienes han sido por demás negativos e incluso decisivos en el desmantelamiento de buena parte de la industria proveedora de bienes y equipos para tales firmas<sup>34</sup>. La práctica generalizada por parte de los consorcios prestatarios de los servicios privatizados de importar la casi totalidad de los equipos e insumos (sobre todo a empresas afilia-

32. En otras palabras, no todo el financiamiento externo se orientó a las inversiones muchas veces comprometidas e incumplidas.

33. Véase al respecto Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001), “Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea”, op. cit.

34. Cabe resaltar que las importaciones de las empresas privatizadas (36) que integran el panel de las 500 más grandes del país incrementaron sus importaciones, entre 1996 y 1999, de 710,5 millones de dólares a más de dos mil millones de la misma moneda. Véase INDEC (2001), *Grandes Empresas en la Argentina, 1999*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires.

das con la consiguiente presunción de recurrencia a precios de transferencia) ha derivado en la desaparición de una multiplicidad de compañías (no sólo Pymes sino también algunas grandes firmas) que tradicionalmente eran proveedoras de las empresas públicas. Ello se ha visto favorecido ante la omisión pública de exigencias ciertas en cuanto al cumplimiento de la legislación de las Leyes N°5.340 –de “Compre Argentino”– y N°18.875 –de “Contrate Nacional”–. Por el contrario, y varios juicios así lo avalan, las empresas concesionarias o licenciatarias de los servicios privatizados no han satisfecho, siquiera en la generalidad de los casos, la obligación de llamar a licitación nacional para la adquisición de sus equipos e insumos. De allí se deriva, naturalmente, otro importante impacto indirecto no ya sobre el sector externo sino sobre el mercado de trabajo (tema que es abordado más adelante).

En síntesis, con ciertas similitudes respecto a la caracterización general del impacto de las privatizaciones sobre las cuentas públicas, en lo referido al sector externo se manifiesta un fenómeno no muy disímil y consistente con los objetivos político-institucionales del programa privatizador: efectos positivos de corto plazo y crecientes desequilibrios de mediano y largo plazo, algunos de ellos de muy difícil reversión.

### *La problemática fiscal*

Uno de los argumentos centrales y de los más esgrimidos para promover e implementar el programa de privatizaciones fue que el mismo iba a asumir un papel decisivo en la resolución definitiva del fuerte desequilibrio fiscal que, a juicio de sus impulsores, era la resultante histórica de la propia crisis del Estado “benefactor”. Ello invita a reflexionar someramente en torno a algunos de los principales efectos fiscales emergentes, directa e indirectamente, del desarrollo del programa e incluso de las recurrentes renegociaciones contractuales que lo acompañaron.

Sin duda, el principal impacto fiscal que se deriva del mismo –de carácter puntual– devino de los ingresos en efectivo que percibió el Estado por la transferencia de empresas, de tenencias accionarias o de determinadas concesiones (aproximadamente 13 mil millones de dó-

lares). Se incorporó asimismo un nuevo rubro –ya asumiendo el carácter de flujo permanente– derivado de los recursos tributarios originados en el pago de impuestos –esencialmente sobre las ganancias que, como se verá, por el carácter de extraordinarias que asumieron conllevaron importantes recursos al fisco– por parte de los consorcios adjudicatarios de las firmas privatizadas.

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

Siempre desde la perspectiva de los ingresos fiscales asociados a las privatizaciones, le correspondía asumir un papel más que protagónico a los recursos –también con carácter de flujo anual– a percibir en concepto de canon por el usufructo de los activos públicos transferidos. Tales serían los casos de, por ejemplo, las concesiones viales de los corredores nacionales, las correspondientes a los ferrocarriles de carga, las derivadas de la privatización del correo y de los 33 aeropuertos entregados en concesión. Sin embargo, por diversas razones casi incomprensibles en un Estado de Derecho, las arcas públicas sólo percibieron niveles más que marginales de los previstos. En efecto, en el caso de los concesionarios viales, en la primera renegociación contractual se los eximió del pago del mismo<sup>35</sup>; similares consideraciones, aunque mucho más opacas, cabe replicar en lo atinente a los ferrocarriles de carga que aduciendo pérdidas operativas dejaron de abonar el correspondiente canon. Por último, tanto en el caso del correo como en el de los aeropuertos, como resultado de ofertas “oportunistas” adjudicatarias de las respectivas concesiones, el pago de los respectivos cánones viene discutiéndose desde sus inicios, pero sin que los mismos sean tributados. En síntesis, el efecto fiscal positivo del canon previsto en algunos de los más importantes –por su significación económica– servicios privatizados constituye en realidad una

35. Véase la sección referida a las concesiones viales en el próximo capítulo.



de las tantas falencias –o funcionalidades políticas a los intereses privados– que se manifiestan en los más diversos campos de análisis.

Por su parte, desde el punto de vista de los egresos fiscales, el Estado se ha visto beneficiado por la supresión de la incidencia de los déficit operativos de buena parte de las firmas transferidas, los cuales en muchos casos fueron generados en el período previo a la concreción de las privatizaciones (basta resaltar los ejemplos que ofrecen ENTel, Gas del Estado, SOMISA, etc.), y también por la eliminación de los servicios de la deuda externa capitalizada en las privatizaciones (a un valor nominal de alrededor de 14 mil millones de dólares y con un valor real no superior a los 6 mil). En sentido opuesto, dado que el Estado se hizo cargo de la casi totalidad del endeudamiento interno y externo de las empresas transferidas (alrededor de 20 mil millones de dólares), ello supuso posteriores egresos fiscales en concepto de amortizaciones y servicios de dicha deuda. Este último plano poco o nada ha sido analizado por la literatura sobre el tema<sup>36</sup>.

Por otro lado, y como fenómeno que ha venido asumiendo un crecimiento casi exponencial<sup>37</sup>, la intención oficial de preservar o acrecentar las rentas de privilegio de las empresas prestatarias ha derivado en la concesión de subsidios que han venido repercutiendo, en forma creciente, sobre las alicaídas arcas fiscales.

De las consideraciones precedentes se infiere que si bien es posible realizar ciertas aproximaciones en algunos ejemplos concretos, muy difícilmente pueda estimarse con precisión el impacto fiscal global de las privatizaciones. De todas maneras, en el plano agregado puede afirmarse que a corto plazo el generalizado proceso privatizador tuvo un efecto positivo sobre las cuentas fiscales. Sin embargo, agotado ese

36. Véase al respecto Azpiazu, D. (1995), “El programa de privatizaciones. Desequilibrios macroeconómicos y concentración del poder económico”, en Valle, H. y Minsburg, N. (comps.), *Argentina hoy: crisis del modelo*, Ediciones Letra Buena, Buenos Aires.

37. Muy particularmente en el caso de las concesiones viales de los corredores nacionales y en el de los ferrocarriles de pasajeros; y bajo formas más difusas a través de las cláusulas de neutralidad tributaria –sacrificio fiscal mediante– concediéndoles la posibilidad de abaratar costos vía reducciones impositivas que no fueron transferidas –como la norma lo indica– a los usuarios de los respectivos servicios. Véase al respecto, Azpiazu, D. (2002), “Las privatizaciones en la Argentina. La infraestructura vial: debilidades y discontinuidades normativas y reguladoras”, op. cit.

primer impacto derivado esencialmente de los ingresos en efectivo y de la supresión de los servicios de las deudas capitalizadas, las cuentas públicas se vieron crecientemente erosionadas por la incidencia de ciertos rubros –como los servicios de la deuda externa e interna absorbida por el Estado, la no percepción de los cánones previstos, la proliferación de subsidios a las empresas prestatarias– que más que compensaron a mediano y largo plazo ese primer impacto positivo.

Más allá del efecto fiscal en términos de flujos de ingresos y egresos, cabe mencionar otros aspectos que directa o indirectamente están vinculados con tal impacto. Tal es el caso de, por ejemplo, la valoración de los activos que fueron transferidos al sector privado donde, en general, el valor presente de las rentas futuras resultó significativamente superior a los respectivos precios de transferencia de las empresas. En efecto, esa generalizada subvaluación de los activos públicos privatizados estuvo asociada –de modo consistente con los objetivos político-institucionales perseguidos– a la celeridad de los procesos y a la despreocupación oficial por la reestructuración y el saneamiento tecnológico, económico y financiero de las empresas a privatizar. En otras palabras, se puede decir que en general, como en otros muchos planos, tendió a sacrificarse los efectos de largo plazo para mantener la estabilidad, el equilibrio fiscal y el aumento del consumo a muy corto plazo.

De todas maneras, al margen de la generalizada subvaluación de los activos estatales, los ingresos provenientes de las privatizaciones fueron un elemento clave para modificar la situación de las finanzas del sector público. En efecto, los recursos provenientes de las privatizaciones asumieron un papel central en el reordenamiento de las cuentas fiscales, muy particularmente en los inicios del Plan de Convertibilidad cuando emergieron como el sustento fundamental del necesario equilibrio fiscal que requiere dicho plan de estabilización. En este aspecto, la importancia de las privatizaciones queda de manifiesto en el hecho de que, una vez casi agotado el proceso desestatizador, el sector público volvió a registrar abultados y crecientes déficit “de caja”; hecho que desmitificó la visión neoliberal que le asignaba a las empresas públicas el papel determinante de las recurrentes crisis fiscales.

En síntesis, la priorización de los problemas fiscales de corto plazo en detrimento de objetivos de mediano y largo plazo denota hasta

dónde la celeridad –no exenta de improvisaciones– con que ha sido encarado el programa de privatizaciones ha conspirado contra el logro de algunos de los anunciados objetivos perseguidos por el mismo.

### *La distribución del ingreso y el empleo*

El vasto programa privatizador encarado durante la administración Menem ha generado muy diversos efectos –todos ellos de carácter regresivo en lo sustantivo– sobre el mercado de trabajo y la cada vez más deteriorada distribución del ingreso. En ambos planos, y bajo distintas aunque complementarias perspectivas de análisis, puede constatarse que la ejecución del programa asumió un papel central en la explicación de, entre otros, dos de los aspectos distintivos de la economía argentina de los noventa: una inédita crisis del mercado laboral y una creciente inequidad en materia distributiva.

Así, en lo relativo a los efectos de las privatizaciones sobre el empleo cabría distinguir dos grandes planos. Primero, el de carácter directo materializado a partir de la expulsión de mano de obra de las firmas, que a su vez reconoce dos grandes fases: una encarada por el propio Estado como parte del “saneamiento” de las empresas antes de su transferencia al sector privado; y otra ya bajo la responsabilidad de los nuevos consorcios, que denota diferencias de matices –tanto en su intensidad como en sus formas–. Segundo, el de carácter indeterminado en lo cuantitativo, es el que deviene de la reducción de los plantales laborales en todas aquellas firmas proveedoras de las ex-empresas públicas que se vieron desplazadas del mercado frente a la profundización de la apertura de la economía, el deterioro del tipo de cambio real, las acciones de *dumping* y, esencialmente, la estrategia de las empresas prestatarias de los servicios tendiente a fortalecer sus relaciones comerciales –de importación de equipos e insumos– a partir de adquisiciones intracorporativas.

En el primer caso, y contraviniendo lo expresado por la propia Ley de Reforma del Estado donde se planteaba la necesidad de proteger tanto el empleo en las empresas públicas a privatizar como las propias condiciones de trabajo en las mismas, las formas bajo las que fue implementada la política privatizadora en poco se condice con esas argumentaciones político-institucionales originales. Muy por el con-

trario, uno de los principales efectos del proceso de reformas estructurales que vivió la Argentina durante el decenio de los años noventa fue el papel decisivo que asumió el proceso de privatización de empresas públicas en términos de su aporte a los inéditos niveles de desempleo y a la cada vez más acentuada precarización de las condiciones laborales de los trabajadores en actividad.

En este sentido surgen, en principio, dos fenomenologías fundamentales. La primera de ellas deriva del “trabajo sucio” estatal previo a la transferencia de las empresas públicas, donde a partir de la “racionalización” del personal, los “retiros voluntarios”, las jubilaciones anticipadas y otros mecanismos de expulsión de mano de obra (en su mayoría financiados por los organismos multilaterales de crédito, con el consiguiente incremento de la deuda externa pública) se procuró “sanear” el costo laboral –abaratándolo– de quienes resultaran adjudicatarios de las “prendas de paz” ofrecidas por la administración Menem a la “comunidad de negocios”.

La segunda se vincula con la política de empleo implementada por las nuevas prestatarias de los servicios donde, en principio, se conjuga la persistente expulsión de mano de obra directa, la creciente intensificación de la jornada de trabajo y la terciarización de aquellas actividades que, por diversas razones según sea el sector de actividad de que se trate, tienden a minimizar los costos y/o los riesgos empresarios.

En relación con la política de disminución de las plantas de personal de las firmas a privatizar, cabe destacar –a simple título ilustrativo– lo acontecido en el ámbito de la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales (al momento de la transferencia de Obras Sanitarias de la Nación, a fines de 1992, la ocupación en la misma era casi un 35% más reducida que en 1985), del sector eléctrico (cuando se privatiza Segba, el personal ocupado había disminuido casi un 50% con respecto al existente a mediados de los años ochenta), y del sector ferroviario (donde la ocupación vigente al momento de efectivizarse el traspaso al sector privado de los principales ramales era un 80% más baja que la vigente en 1985)<sup>38</sup>. Ello se vio acompañado, en algunos sectores, por el establecimiento de distintas cláusulas de “flexibilización” de las condiciones laborales que perjudicaron direc-

38. Duarte, M. (2001), “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos”, *Revista Realidad Económica*, N° 182.

tamente a los trabajadores que quedaron ocupados. A modo de ejemplo se puede citar el caso de ENTel, en la que, al margen de haber instrumentado una política de retiros “voluntarios”, el gobierno decidió ampliar la extensión de la jornada de trabajo.

Todo lo anterior merece ser particularmente considerado por cuanto expresa cuán eficiente resultó ser la intervención estatal –tan denostada por los defensores del pensamiento neoliberal– en el sentido de “preparar” a las empresas para su transferencia al capital concentrado interno. Se trató, en todos los casos, de medidas de muy difícil realización en términos socio-políticos; de allí que fuera el Estado el que las aplicara y no el sector privado. En otros términos, el “trabajo sucio” del gobierno durante la etapa pre-privatizadora fue decisivo por cuanto permitió que el capital concentrado interno se hiciera cargo de empresas completamente saneadas en términos económico-financieros (gran parte de los abultados pasivos de estas compañías habían sido absorbidos por el Estado –es decir, por el conjunto de la sociedad argentina–), “racionalizadas” en lo que respecta a sus respectivos planteles de trabajadores (política de despidos y de precarización en las condiciones laborales) y altamente rentables desde el comienzo mismo de sus actividades (dados los fuertes aumentos tarifarios que se registraron).

Dicho proceso de expulsión de mano de obra persistió bajo nuevas formas, aunque con una menor intensidad relativa durante la prestación privada de los servicios. En la generalidad de los casos, una vez que fueron transferidas al capital concentrado, las empresas adjudicatarias continuaron con la política de reducción de las respectivas plantillas de personal que había encarado el Estado en el período de pre-privatización<sup>39</sup>. De allí que, mientras a mediados de los años ochenta el empleo de las empresas públicas representaba 2,3 puntos

39. A simple título ilustrativo, el empleo en el sector telefónico declinó casi un 44% desde que se vendió ENTel hasta fines de la década pasada. Asimismo, desde el inicio de la gestión privada en 1993, el personal ocupado en Aguas Argentinas se contrajo aproximadamente un 33%. Por último, en 1992, el último año de gestión pública de los servicios de transporte y distribución de gas natural, el empleo ascendió a algo más de 10.000 agentes, mientras que a fines del decenio la dotación agregada de personal correspondiente a las ocho distribuidoras y a las dos transportistas privadas que continuaron a Gas del Estado fue de menos de 5.000 individuos (supone una caída del orden del 50%). Al respecto, véase Duarte, M., op. cit.

porcentuales de la Población Económicamente Activa (PEA), ya para fines de los años noventa, una vez privatizadas, sólo alcanza a significar el 0,1%. En otras palabras, si se confrontan los niveles de ocupación, en las empresas privatizadas “el empleo actual es 23 veces inferior al generado a mediados de los ochenta” por las entonces empresas públicas.

Desde una perspectiva de análisis distinta, aunque complementaria, otro de los componentes esenciales en el estudio de los impactos sociales de las privatizaciones es el que surge de la identificación de los efectos distributivos de las mismas, tomando como unidad de análisis a los hogares. Al respecto, dicho estudio deriva de la convergencia de dos ejes explicativos: la evolución tarifaria y del gasto de los hogares, por un lado, y la extensión de las redes y la consecuente expansión de la cobertura, por otro. El primero se refiere a los precios relativos de la economía y a sus efectos distributivos, mientras que el segundo remite al acceso a servicios básicos y, con ello, al nivel y calidad de vida de los hogares.

La creciente importancia de los servicios públicos en el presupuesto familiar emerge como un fenómeno general, al cabo del período de cobertura analítica que se deriva de la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Gastos de Hogares que elabora el INDEC (en este caso 1985-86 *versus* 1996-97). En general, aunque con diferencias entre servicios, la proporción del gasto total familiar destinada al consumo de servicios públicos aumentó de manera notable en poco más de una década. En los hogares de menores ingresos –*el primer decil*– los incrementos son los más acentuados (sin contar el aumento del gasto por expansión de la cobertura). Tal estrato *destina* al pago de servicios públicos una proporción tal (14,5% del por cierto reducido y declinante presupuesto total del hogar) que corresponde a más de la cuarta parte de lo que el mismo decil canaliza hacia el consumo de alimentos y bebidas.

De todas maneras, ese incremento del gasto de los sectores más pobres está ínfimamente asociado a un mayor nivel de acceso a los servicios. El aumento de la cantidad de hogares de bajos ingresos cubiertos no parece haber jugado un papel importante en la explicación del notable crecimiento registrado, antes y después de las privatizaciones, en el peso de los servicios públicos en el ingreso total de estas familias. En lo que respecta a la cobertura de los servi-

**Cuadro N° 5**  
**Porcentaje del gasto total familiar destinado al pago de servicios públicos en el AMBA, 1996/1997\***

Decil IPCF	Todos los hogares				Sólo los hogares que poseen el servicio				
	Electri- cidad	Gas por red	Teléfono fijo	Agua y cloacas	Electri- cidad	Gaspor red	Teléfono fijo	Agua y cloacas	Total
1	4,2	0,9	1,9	0,5	4,2	3,2	6,0	1,0	14,5
2	3,8	1,5	2,1	0,7	3,8	3,2	4,3	1,1	12,4
3	3,1	1,8	2,3	0,7	3,1	2,9	4,0	1,1	11,1
4	2,9	1,9	2,7	0,7	2,9	2,7	4,3	1,0	11,0
5	2,5	1,8	2,5	0,7	2,5	2,3	3,3	1,0	9,1
6	2,3	1,8	2,6	0,6	2,3	2,1	3,1	0,7	8,2
7	2,0	1,6	2,4	0,7	2,0	1,8	2,7	0,8	7,4
8	1,7	1,4	2,5	0,6	1,7	1,5	2,6	0,7	6,5
9	1,4	1,2	2,3	0,6	1,4	1,2	2,5	0,6	5,7
10	0,9	0,8	2,3	0,4	0,9	0,9	2,3	0,5	4,6
Total	2,0	1,4	2,4	0,6	2,0	1,6	2,9	0,7	7,2

\* En hogares agrupados por decil de ingreso *per capita* familiar (IPCF).  
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a ENGH 1996/1997, INDEC.

cios, la misma fue de significativa magnitud sobre todo en telefonía básica y gas natural, aunque sólo tiene carácter progresivo en el sector de energía eléctrica. En el servicio de provisión de agua potable la extensión de la red fue muy pobre, y en el servicio de desagües cloacales se registró un retroceso en la cobertura en todos los deciles de ingreso<sup>40</sup>.

Lo anterior sugiere que la mayor “propensión a gastar” en servicios básicos por parte de los hogares de menores ingresos se debe fundamentalmente a, por un lado, el considerable aumento de las tarifas que tuvo lugar como producto de las privatizaciones (lo cual incluye tanto los incrementos tarifarios realizados antes de hacerse efectiva la transferencia de las empresas públicas, como los realizados una vez que las mismas ya se encontraban en manos privadas) y, por otro, a la brusca contracción en los ingresos populares que se derivó de la aplicación de la política de ajuste neoconservador del menemismo. En otras palabras, el programa de privatizaciones se caracterizó por presentar un marcado sesgo regresivo que se refleja en que los sectores populares están destinando una proporción creciente de sus ingresos –cada vez más reducidos– para pagar los servicios públicos. Naturalmente, ese mayor gasto en servicios determina que estos sectores posterguen el consumo de ciertas mercancías sumamente esenciales para su subsistencia (alimentos, indumentaria, etc.) o, en su defecto, como viene manifestándose en forma creciente, generen la morosidad de pago de las facturas que a su vez deviene en el posterior corte del servicio por parte de las empresas prestatarias.

Los impactos distributivos de las privatizaciones que surgen del análisis precedente (una mayor proporción del gasto en los sectores sociales más pobres y una despareja y regresiva extensión de la cobertura en algunos servicios) son, sin duda, resultantes naturales y previsibles de las propias características y modalidades adoptadas por el programa privatizador y del contexto político-institucional en el que el mismo se inscribió.

40. Véase Arza, C. (2002), “El impacto social de las privatizaciones. El caso de los servicios públicos domiciliarios”; Documento de Trabajo N° 3 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, Buenos Aires, FLACSO, Área de Economía y Tecnología.



El estudio del impacto de las privatizaciones sobre la distribución del ingreso se vincula con el análisis de sus efectos diferenciales en consonancia con los distintos estratos sociales. Otra perspectiva complementaria es la que surge del análisis de la evolución de las tarifas abonadas por los distintos tipos de usuarios y también la forma en que se distribuyen los recursos entre los empresarios y los trabajadores en el interior de las prestatarias privadas de servicios públicos. Al respecto, la información que proporciona el INDEC<sup>41</sup> brinda suficientes elementos de juicio en torno al papel decisivo que han jugado las privatizaciones en la reconfiguración del capital concentrado interno y, fundamentalmente, a las asimetrías de comportamiento que se manifiestan en su interior.

Se trata, en tal sentido, de las 500 más grandes firmas del país entre las que el INDEC, en 1999, identifica 84 vinculadas con los distintos procesos de privatizaciones desarrollados en el país (en 1995 eran 74). Si bien se trata de un número muy reducido de firmas, no resulta para nada despreciable su significación relativa en la mayor parte de las variables relevadas en el estudio del INDEC: entre 1995 y 1999 aportaron en promedio cerca del 30% de la producción generada de conjunto por las 500 líderes, casi el 40% del valor agregado total y más de la mitad de las utilidades globales, el 17% de la ocupación y el 22% de la totalidad.

Esos disímiles porcentajes de participación permiten inferir la existencia de marcadas divergencias entre las privatizadas y el resto de las grandes empresas del país en términos de productividad del trabajo y salarios medios o, en otras palabras, respecto a la distribución relativa de los recursos entre el capital y el trabajo, según los distintos tipos de empresas.

La información proporcionada brinda elementos de juicio suficientes como para afirmar que el proceso de transferencia de recursos del trabajo al capital adquirió una mayor intensidad relativa en el caso de las empresas privatizadas que en el resto de las líderes: entre 1995 y 1999, la productividad laboral promedio del primer subgrupo de firmas (valor agregado por ocupado) se expandió casi un 22%, mientras que la del segundo se incrementó menos de un 16%. En el mismo período, el salario medio de los trabajadores empleados en las privati-

41. Véase INDEC (2001), op. cit.

zadas aumentó más de un 7%, al tiempo que en las restantes empresas del panel creció cerca de un 5%.

Lo anterior sugiere que en las privatizadas se ha registrado una mucho más regresiva distribución del ingreso que en el resto de las grandes firmas o, en otros términos, que los empresarios se han apropiado de una proporción más grande del excedente generado por los trabajadores: siempre entre 1995 y 1999, la relación productividad/salario medio (un indicador *proxy* de la asignación interna de recursos entre el capital y el trabajo) en las líderes vinculadas con las privatizaciones creció un 13%, porcentual que se ubicó en el 5% en el caso de las no relacionadas con dicha política pública. En ese marco,

**Cuadro Nº 6**  
**Las 500 empresas más grandes de la Argentina. Evolución de algunos indicadores de comportamiento según el vínculo de las firmas con el proceso de privatizaciones, 1995-1999**  
**(índice 1995=100 y porcentajes)**

	<i>Índice 1999</i>
Valor agregado*	
Privatizadas	128,8
No privatizadas	112,8
Total	118,6
Productividad	
Privatizadas	121,6
No privatizadas	110,9
Total	115,8
Salario Medio	
Privatizadas	107,5
No privatizadas	105,5
Total	106,2
Productividad/Salario medio	
Privatizadas	113,1
No privatizadas	105,2
Total	109,1

\* Tomado a precios corrientes.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a INDEC: Encuesta Nacional a Grandes Empresas, 2001.

apenas en un quinquenio, la participación de los trabajadores de las empresas privatizadas en el valor agregado se redujo del 18,6% al 16,5%. En otras palabras, apenas en cinco años los asalariados de las privatizadas han transferido al capital más de dos puntos adicionales (más del 11% de su participación) de su ya deteriorada incidencia en la distribución interna de los recursos, los que se suman a los transferidos en su condición de usuarios y consumidores de los distintos servicios públicos privatizados. A tal punto alcanzó el proceso mencionado que, a fines de la década pasada, la participación de los trabajadores de las empresas privatizadas en el valor agregado generado de conjunto por estas compañías (16,5%) equivale a menos de la mitad de la –por cierto reducida– incidencia que se verifica a nivel de las no relacionadas con el proceso de privatización.

### *La formación de capital y su conformación*

Como se desprende de algunas de las consideraciones del capítulo introductorio, y atento a la profunda desinversión acumulada en los últimos años del decenio de los ochenta –con su consiguiente impacto sobre la calidad de los servicios prestados a la sociedad–, el estímulo a la formación de capital en las empresas prestatarias de servicios públicos se constituyó en uno de los objetivos proclamados para la necesaria premura en la ejecución del programa de privatizaciones y, a la vez, en uno de los principales fundamentos y uno de los resultados más esperados de la consecución del mismo.

En tal sentido, como derivación de la profunda crisis fiscal (que se fuera acentuado hacia fines de la década e incluso a principios de los noventa) de la inversión pública, en general, y de la de aquella correspondiente a las empresas estatales, en especial, el deterioro en materia de prestación de la mayor parte de los servicios públicos alcanzó niveles casi extremos. Ello, a su vez, tendió a verse profundizado –en algunos casos en forma deliberada– durante los inicios de la administración Menem y a constituirse, así, en uno de los soportes sociales básicos como aval a la necesaria recurrencia al capital privado para la “necesaria” reconstitución de los servicios. De allí que, como se señalara precedentemente, la formación de capital sólo podría provenir del capital privado que, a la vez, generaría efec-

tos multiplicadores sobre el conjunto de la inversión privada doméstica.

Ello supone, en última instancia, el reconocimiento de dos grandes componentes en cuanto a la relación entre inversión doméstica y privatizaciones: en primer término, la formación de capital que realizarían los consorcios adjudicatarios (en muchos casos, comprometida formalmente en los respectivos contratos de concesión y/o transferencia) y, por otro lado, los efectos multiplicadores potenciales que se derivarían de la misma.

En cuanto al primer y determinante impacto, la simple rehabilitación y/o recomposición de los niveles mínimos requeridos para la recuperación del profundo deterioro de los años precedentes, en materia de inversión y de calidad de la prestación, ya garantizaba *per se* un incremento sustantivo de la formación de capital por parte de las nuevas empresas privadas responsables de la prestación de tales servicios. En ese marco, de acuerdo a las primeras estimaciones oficiales, de sólo considerar la formación de capital que se derivaría de un muy amplio grupo de áreas privatizadas (gas, teléfonos, electricidad, ferrocarriles, subterráneos, vialidad, puertos, aguas y servicios cloacales – no se contemplaban en esas primeras estimaciones las asociadas al sector petrolero, sin duda, las de mayor significación relativa–) la inversión agregada resultante equivaldría a poco más del 2% del PBI hasta mediados del decenio, para luego estabilizarse en torno al 1,5% hasta fines de la década de los noventa. Por su parte, según esas mismas estimaciones oficiales, las inversiones comprometidas contractualmente por las empresas privatizadas o concesionadas se ubicarían en 1994 en torno al 1,0% del PBI para decrecer, a partir de 1995, al 0,8% del PBI. Tales montos de inversión ascenderían, siempre según las proyecciones oficiales, a un promedio anual cercano a los 2.600 millones de dólares en el trienio 1993-95, nivel que representaría apenas las dos terceras partes de la formación de capital realizada por las Empresas Públicas –siempre como promedio anual– durante el trienio 1980-82, y al 54,6% de la correspondiente al período 1986-88.

Aun cuando la inversión prevista en las áreas privatizadas se ubicaba por debajo de los valores promedio durante la mayor parte de la década de los años ochenta, tal formación de capital conllevó un importante incremento respecto de los muy bajos niveles registrados en

los años inmediatamente anteriores a la transferencia de las empresas públicas. En tal sentido, cabe reiterar que ello se asocia, por un lado, a la aguda y generalizada desinversión de las mismas en los años previos y, por otro, a las necesidades de reacondicionamiento y mantenimiento de los servicios privatizados que como producto de la cuasi-inexistencia de formación de capital se encontraban, en general, en estado crítico y al borde del colapso en cuanto a la propia prestación de algunos servicios.

En tal sentido, en los primeros años de los noventa se verifica un importante impacto positivo sobre la inversión agregada (el ejemplo que brindan las telecomunicaciones es por demás significativo, en tanto se alcanzó en poco tiempo la digitalización integral de la red) que, sin embargo, ve amortiguado su efecto multiplicador por el alto componente de equipamiento adquirido en el exterior (como también muy particularmente en el caso de las telecomunicaciones) que a la vez quedó circunscripto a un número muy reducido de sectores de actividad (algunas construcciones, siderurgia –caños con y sin costura, tubos, rieles, etc.–, materiales para la construcción, motores y turbinas, maquinaria, aparatos y suministros eléctricos, equipo ferroviario, etc.).

De todas maneras, y antes de analizar ese acotado efecto multiplicador, no ajeno a las omisiones oficiales en cuanto a las exigencias de cumplimiento de las legislaciones del “compre argentino” y de “contrate nacional”, el propio Viceministro de Economía durante la gestión de Cavallo, Juan José Llach<sup>42</sup>, reconoció a poco de abandonar su cargo que hasta más allá de pasada la mitad de la década de los años noventa la inversión que realizó el conjunto de las privatizadas no llegó a representar el 1% del PBI, muy por debajo de las previsiones originales.

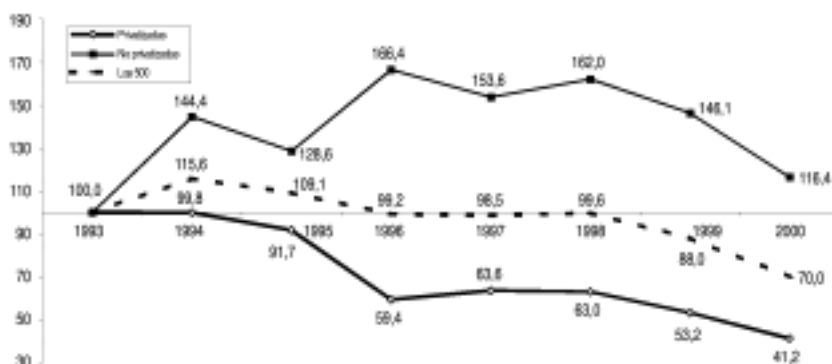
Sin embargo, no puede dejar de reconocerse, especialmente si se incluyen las inversiones en el sector petrolero (de incluirse las efectuadas en refinación, representan entre el 15% y el 20% del total de la inversión de las 500 empresas de mayor facturación del país), que la formación de capital de las empresas privatizadas ha ocupado un papel decisivo en la recuperación de la inversión en el país durante el decenio. Es más, una vez privatizada Y.P.F. y considerando el panel de

42. Véase al respecto Llach, J. (1997), *Otro siglo, otra Argentina*, Editorial Ariel, Buenos Aires.

las 500 mayores firmas del país, la formación de capital de las privatizadas explicaba porcentuales superiores al 50% del total hasta mediados de la década.

Ello tiende a revertirse en buena medida en la segunda mitad. Al respecto, en el marco de un sesgo decreciente de la formación de capital de las grandes firmas del país, el Gráfico N°5 permite constatar que esa caída en los niveles de inversión resulta mucho más intensa en el ámbito de las empresas privatizadas que en el resto de las líderes del país, a punto tal que los valores correspondientes al año 2000 se ubican por debajo de la mitad de los registros correspondientes a 1993.

**Gráfico N° 5**  
**Evolución de la tasa de inversión de las empresas de la cúpula según el vínculo de las firmas con el proceso de privatizaciones, 1993-2000**  
 (base 1993=100)

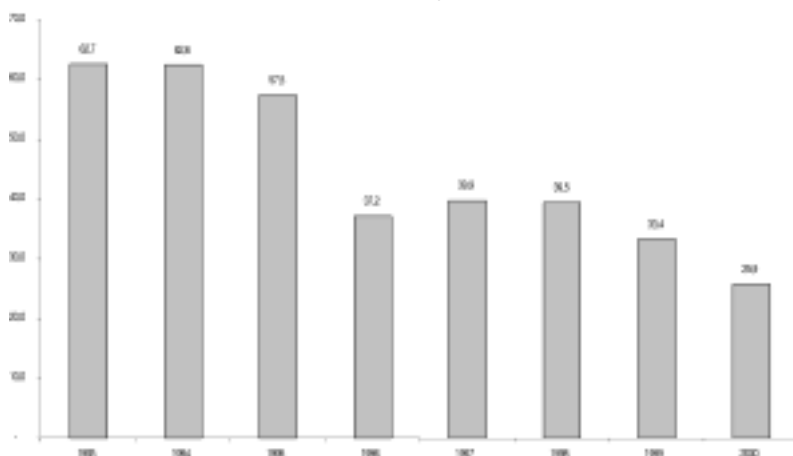


Fuente: Área de Economía y Tecnología de la Flacso en base a INDEC, "Encuesta Nacional a Grandes Empresas", 2001.

En realidad, esa decreciente inversión de las empresas privatizadas denota, a la vez, otro importante fenómeno que se ha venido verificando en cuanto a la propia propensión de las mismas en materia de formación de capital. En efecto, como surge del Gráfico N° 6, la tasa de inversión (Inversión Bruta Fija respecto a Valor Agregado) de las mismas revela un sesgo decreciente que incluso resulta muy notorio a partir de 1995 y alcanza sus niveles extremos en el año 2000, donde sólo han canalizado hacia la formación de capital poco más de la cuarta parte del valor agregado generado en el año (cuando, por ejemplo, en 1993 tal porcentual se aproximaba a casi las dos terceras partes).

Como se podía inferir hasta de las propias estimaciones oficiales originales, aunque en magnitudes inferiores a las de aquellas, el principal impacto positivo de la inversión de las privatizadas se verificó en sus primeros años de gestión para después tender a decrecer sistemáticamente, tanto si se las compara con el resto de las grandes empresas del país como sobre todo si se jerarquiza su significación en términos del coeficiente de inversión/valor agregado respectivo.

**Gráfico N° 6**  
**Evolución de la tasa de inversión de las empresas de la cúpula , 1993-2000**  
**(porcentajes)**



Fuente: Área de Economía y Tecnología de la Flacso en base a INDEC, "Encuesta Nacional a Grandes Empresas"

Más allá del impacto directo de la formación de capital de las privatizadas, el otro componente esencial que tiene que ver con la misma y que contrasta fuertemente con la historia de la evolución de la inversión privada en la Argentina es el tradicional efecto propulsor que emanaba de la inversión pública, en general, y de la realizada por las empresas públicas, en especial. En ese marco, la generalizada actitud de las firmas privatizadas por realizar importaciones sustitutivas de la producción doméstica (favorecida por las omisiones regulatoras en materia de cumplimiento de la normativa del comercio y el contrato nacional, el escaso o nulo control de prácticas de *dumping*, la total despreocupación oficial por los precios de transferencia en las com-

pras de bienes de capital e insumos y, en particular, el deterioro del tipo de cambio) ha derivado, como se señaló, en el desmantelamiento o desaparición de una proporción muy significativa de los tradicionales proveedores locales de tales empresas con sus consiguientes efectos sobre el propio proceso de desindustrialización y de regresividad estructural del sector manufacturero doméstico. Muy particularmente en el ámbito de los sectores productores de bienes de capital se ha centrado ese efecto de desplazamiento de producción local por compras intracorporativas por parte de las empresas prestatarias de los servicios privatizados.

Por último, cabe una última digresión de carácter general. En tanto las actividades más dinámicas en términos de ventas y rentabilidad han sido, durante los años noventa, las protegidas de la competencia externa y las prestadoras de los servicios, la formación de capital ha tendido a reproducir y consolidar tal configuración. En ese marco, se ha visto desincentivada la inversión en la mayor parte de los sectores productores de bienes frente a las opciones que han ofrecido los procesos de privatización en particular, así como buena parte de los servicios y las actividades asociadas a bienes y servicios no transables con el exterior en general. Las expectativas de rentabilidad que se derivaron de la estructura de precios relativos, del propio equilibrio macroeconómico y de la demanda efectiva de bienes de producción local no han alentado, salvo algunas excepciones, la formación de capital en el ámbito de los sectores productores de bienes transables.

Del conjunto de las consideraciones precedentes se desprende directamente, o en su defecto puede inferirse, la presencia de una multiplicidad de deficiencias en cuanto al papel real del Estado en su condición de regulador de estos nuevos agentes privados, mono u oligopólicos, responsables de la prestación de los servicios públicos que le fuera transferida. Las mismas se manifiestan, por acción u omisión, en los más diversos planos y bajo las más heterogéneas modalidades –aunque siempre funcionales a los intereses de las prestatarias–. Basta señalar, entre otras, las vinculadas con los propios esquemas normativos en términos de los marcos en los que se debería inscribir la operatoria de estos nuevos actores privados como las concernientes a la institucionalidad regulatoria, a las características que fuera asumiendo la regulación pública (en particular la tarifaria, aunque no la única), a las actividades de control de los compromisos asumidos por



las empresas prestatarias, a la sistemática violación de diversas normas legales por parte de distintas instancias del Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) a partir de opacas y recurrentes renegociaciones contractuales (siempre con un mismo denominador común: la preservación o acrecentamiento de los privilegios de las firmas), y a la despreocupación por la regulación de la propiedad y la protección de usuarios y consumidores.

Bajo ese tan amplio espectro de problemáticas, un primer elemento a destacar se refiere a las modalidades adoptadas con respecto al cuerpo normativo –y al consiguiente debate parlamentario– que sustentara las distintas privatizaciones. Sin que por ello pueda adjudicárseles el carácter de “ejemplares” o de “sistema apropiado” de privatización, las realizadas en el ámbito de la electricidad y parcialmente en el del gas natural revelan ciertos atributos que las diferencian positivamente de la casi totalidad de los procesos desarrollados en otras áreas y sectores. Al margen de toda consideración tanto sobre la justificación de las mismas, su diseño y la ingeniería institucional que las estructuran como sobre el fundamentalismo de mercado que en buena parte las sustenta y la desatención por las posibles formas de expansión del sistema energético a mediano y largo plazo, deben reconocérseles avances sustantivos respecto a las restantes privatizaciones al cumplimentar, por lo menos, algunas de las mejores prácticas en la materia. Se trata, en especial, de las referidas a ciertos principios básicos y elementales como, por ejemplo, la formulación previa de los marcos reguladores y, fundamentalmente, la sanción de leyes específicas que los convaliden<sup>43</sup>. Ello limitó o restringió en gran medida la emergencia de, tal vez, uno de los principales y más perniciosos rasgos distintivos del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina: la sistemática recurrencia a muy poco transparentes renegociaciones contractuales (por ejemplo, las que se han manifestado en el plano tarifario) que han llegado a desvirtuar o por lo menos alterar en forma sustantiva la normativa original.

La renegociación de los contratos de concesión y los cambios introducidos en diversas cláusulas contractuales y/o en la propia nor-

43. Si bien en el caso de la sanción de la Ley N°24.076, por la que se aprobó el marco regulador de la privatización gasífera, debió recurrirse al voto favorable del recordado “diputrucho”.

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

Al respecto, y antes de continuar con una descripción analítica de las peculiaridades que revela la institucionalidad normativa y reguladora en el país, cabe identificar los elementos esenciales que han ido caracterizando esa recurrente introducción de cambios en la regulación que, en muchos casos, resultan violatorios de normas de superior rango legal.

Un primer denominador común remite a la consideración de las formas y de las metodologías que han adoptado tales renegociaciones. Las mismas se han desarrollado, en todos los casos, entre funcionarios del P.E.N.<sup>44</sup> y *cada una* de las empresas concesionarias o licenciatarias. Sus resultados se han visto plasmados en decretos, resoluciones o simples actas-acuerdo –en muchos casos de dudosa legalidad como, por ejemplo, los vinculados con la dolarización e indexación de las tarifas– que en general se adecuaron plenamente a las inquietudes y propuestas de las empresas prestadoras de los servicios y que contravinieron lo dispuesto en leyes de la Nación. De allí la trascendencia señalada precedentemente en cuanto a las privatizaciones por ley de la energía eléctrica y el gas natural que, si bien han sufrido ligeras modificaciones, en poco o nada se asemejan –en cuanto a la significación económica de sus impactos– a las que se han ido verificando en las restantes áreas/sectores privatizados.

En todos los casos, la opacidad de las renegociaciones o la nula transparencia de las mismas permitieron satisfacer demandas empresarias a costa de los intereses de usuarios y consumidores, a quienes ni siquiera se les brindó la posibilidad de participar en audiencias

44. Se efectuaron marginando a las propias agencias reguladoras –incluso desconociendo la opinión de éstas–, así como al Poder Legislativo y, obviamente, a las asociaciones de usuarios y consumidores.

públicas en las que, aun cuando no fueran vinculantes, podrían haber dejado reflejada su opinión respecto a esas *discrecionales* negociaciones encaradas por el P.E.N. con las compañías privatizadas.

Así, esa nula transparencia sumada a los resultados reales de tales renegociaciones contractuales y/o normativas remite a la clara presunción de prácticas oficiales claramente desventajosas para los intereses sociales en juego (no así para los de las empresas privadas involucradas).

Otro de los denominadores comunes de las diversas renegociaciones contractuales ha sido, sin duda, el de la preservación (o acrecentamiento) de las ganancias extraordinarias que gozan los consorcios adjudicatarios de las privatizaciones. En efecto, cualquiera sea la renegociación que se considere (hasta aquellas que, como la primera celebrada con los concesionarios viales de las rutas nacionales, conllevaban la reducción de las tarifas de peaje y que se vieron cubiertas por subsidios o “compensaciones indemnizatorias”), la rentabilidad empresaria se ha visto asegurada o acrecentada al privilegiar unilateralmente una por demás dudosa interpretación de la “seguridad jurídica” de las empresas prestadoras de los servicios privatizados. Las metodologías de renegociación y la propia dinámica y el contexto macroeconómico y político en el que las mismas se han inscripto terminaron por confluír, por un lado, en la garantía de un nulo riesgo empresario –rasgo característico del *mercado de las privatizaciones*– y, por otro, en un contexto regulador que hizo viable la obtención de tasas de rentabilidad extraordinarias.

Así, sistemáticamente, las estrategias oficiales de negociación han partido de una concepción en la que la “seguridad jurídica” ha quedado circunscripta a mantener inalterada la ecuación económico-financiera original de las empresas<sup>45</sup>, aun cuando ello suponga contravenir normas jurídicas de superior rango legal. Los ejemplos más ilustrativos lo brindan, sin duda, la dolarización de las tarifas y la incorporación de cláusulas de indexación por índices de precios de los EE.UU. que, naturalmente, violan las taxativas disposiciones de la Ley de Convertibilidad. Idénticas consideraciones cabe realizar respecto a la

45. Formulada, en la generalidad de los casos, en pleno contexto hiperinflacionario, con las consiguientes y considerables primas de riesgo (injustificadas bajo condiciones de relativa estabilidad, e incluso deflación, de precios como a las que asistió la economía argentina durante la vigencia de la Convertibilidad).

renegociación de los contratos con los concesionarios viales de las rutas nacionales que, también, han violado lo dispuesto explícitamente en las Leyes N°17.520 (de peaje) y N°23.696 (de Reforma del Estado) en cuanto a la “razonabilidad” de las tarifas de peaje.

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

Esta extensa referencia a los principales denominadores comunes de la profusa gama de renegociaciones de diversas cláusulas contractuales resulta por demás ilustrativa en torno a, por lo menos, dos grandes ejes temáticos. El primero de ellos, como se señaló precedentemente, se refiere a la inexistencia de debate parlamentario previo que diera lugar, a la vez, a la sanción de leyes específicas que sin duda habrían morigerado o minimizado sustancialmente la sistemática recurrencia a las llamadas “readecuaciones” contractuales (que, en muchos casos, al visualizarse como una práctica común indujeron y/o facilitaron la emergencia de ofertas oportunistas –los casos de la concesión de aguas y saneamiento así como la del correo y los aeropuertos constituyen claros ejemplos de ello–, a sabiendas de la poste-

rior renegociación de aquellas cláusulas “inapropiadas” para los intereses de los ganadores de las correspondientes licitaciones o concursos). El segundo eje a destacar remite a la consideración de uno de los aspectos más relevantes que sintetiza, en buena medida, el papel de la regulación pública en la Argentina. En efecto, la misma ha sido muy débil o inexistente si se considera su significativa incapacidad –cuando no falta de voluntad– para promover distintas medidas tendientes a introducir competencia, a cumplimentar con los propios preceptos normativos e incluso constitucionales<sup>46</sup>, y para proteger a los usuarios y consumidores; mientras que reveló una gran fortaleza para garantizar y potenciar el elevado poder de mercado que adquirieron así como los ingentes beneficios que internalizaron las firmas que tomaron a su cargo la prestación de los diferentes servicios públicos transferidos al ámbito privado durante la década pasada.

Cabe reiterar que ese rasgo distintivo de las privatizaciones locales –las permanentes “readecuaciones” contractuales– se ha visto facilitado por la inexistencia de leyes específicas (aun cuando, en muchos casos, las mismas fueran violadas como es el caso de la de Convertibilidad, de la que establece el llamado “Pacto fiscal Federal”, por el hecho de que la mayoría de tales violaciones o contravenciones se han concretado o visto amparadas a partir de decretos y resoluciones que, como tales, son fácilmente modificados por normas de similar *status* jurídico).

Ello remite, en buena medida, a ciertas reflexiones en torno a las características sobresalientes de la “institucionalidad reguladora” en la Argentina. En ese marco cabría destacar, en primer lugar, que la

46. Como en lo que se refiere al Artículo 42 de la Constitución Nacional que establece que “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho [...] a la protección de su salud, seguridad, e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.”

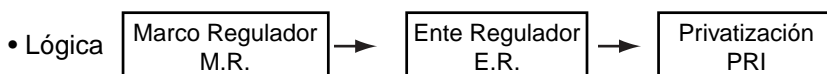
formulación y la adopción de criterios y/o normas reguladoras fueron, en general, desarrolladas para cada empresa que se privatizaba y/o por área que se transfería a la órbita privada. Es más, los propios entes de control y/o regulación fueron concebidos a partir de cada servicio o firma privatizada, pero en forma independiente entre sí y, en general, con posterioridad a la adjudicación de las respectivas concesiones o licencias y a la consiguiente transferencia de los activos. Como se desprende de la literatura sobre el tema, tal segmentación sumada a la improvisación tiende a potenciar en forma considerable los riesgos de la llamada captura del regulador por parte del poder político y/o de la/s empresa/s regulada/s (la llamada, a nivel de las agencias reguladoras, captura *bifronte*). Un caso por demás ilustrativo lo brindan las concesiones viales (rutas nacionales, por un lado, redes de acceso, por otro, sumado a otros muchos entes nacionales de jurisdicción provincial de similares características). En ese sentido, no cabe duda que la atomización de la regulación ha favorecido la captura del regulador por parte de la/s empresa/s regulada/s, en especial.

En segundo lugar, en tanto se trata de un tema que condicionó buena parte de todo el desarrollo posterior de la regulación de los servicios públicos en la Argentina, cabe resaltar la que se vincula con el desfase temporal existente entre el momento de la privatización o transferencia de los servicios, el de sanción de los marcos reguladores y el de creación de los órganos reguladores de los servicios transferidos al sector privado. Al respecto, el Diagrama N°1 resulta suficientemente ilustrativo de lo atípico del ejemplo argentino.

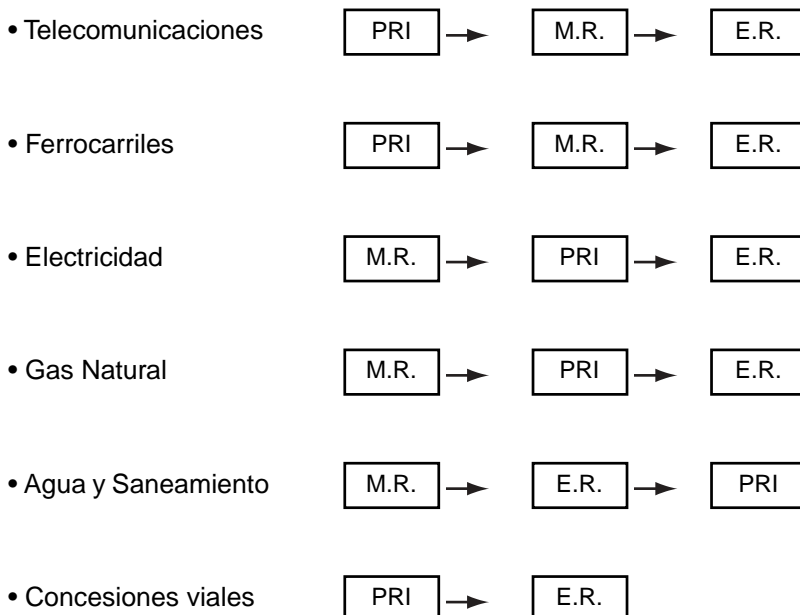
Sin duda, como sucediera en la Argentina en más de un ámbito y ante la ausencia de marcos reguladores, los contratos de concesión fijaron determinadas cláusulas que luego en muchos casos condicionaron o entraron en contradicción con los marcos posteriormente aprobados. Más allá de toda consideración respecto al diseño específico de cada una de las instancias, la secuencia lógica y razonable es, obviamente (como se desprende del diagrama), la de la formulación de los marcos reguladores en los que se debería encuadrar el desempeño de los mercados y de los agentes que intervienen; de allí la constitución de los entes con misiones y funciones acordes a tales marcos, y recién a partir de todo ello la transferencia de los activos públicos.

Las situaciones variaron según la temporalidad de las distintas privatizaciones y el tipo de servicio considerado. El servicio telefóni-

**Diagrama N°1**  
**Institucionalidad reguladora. Secuencia lógica y prevista**



**Situaciones sectoriales en la Argentina**



co, el transporte aéreo y el ferroviario fueron privatizados sin previa sanción del respectivo marco regulador ni creación del ente correspondiente. Los servicios eléctricos y de gas se privatizaron con el marco regulador sancionado pero sin un ente regulador establecido (aun cuando ya estaba contemplado en el contenido de las respectivas leyes marco). En el caso –único acorde a las recomendaciones de la amplia literatura y experiencia sobre el tema– de la provisión de agua potable, la sanción del marco regulador y la constitución del ente re-

gizador fueron previos a la transferencia al concesionario. Existen, por otra parte, casos extremos como el de la aeronavegación, donde ni siquiera llegaron a definirse esquemas reguladores específicos, o el de las concesiones viales, donde se constituyeron con posterioridad como una dependencia de la Dirección Nacional de Vialidad sólo de incumbencia en el “control” de las rutas concesionadas, prácticamente como una simple oficina administrativa de dicha Dirección.

El problema central, que permitiría explicar la creación tardía de los organismos de regulación, ha sido la ausencia de criterios preestablecidos acerca del funcionamiento esperado de los servicios y de los propios organismos de control. La literatura señala que la incertidumbre respecto a los alcances del marco regulador puede generar formas de selección adversas al atraer a inversionistas dispuestos a tomar riesgos más altos, o a aquellos con mayor capacidad para ejercer influencia y captar rentas en desmedro de los consumidores. En la práctica, la falta de definición normativa alentó comportamientos oportunistas, como ya se ha señalado en diversas áreas.

Asimismo, la imprecisión en cuanto a la jerarquización de los objetivos en las misiones y funciones de los entes torna aun más acotada su inserción. Mientras en Inglaterra la promoción de la competencia es, en general, el objetivo prioritario que guía la acción de las agencias reguladoras, en el país se han ido bifurcando desde sus orígenes dos de las actividades esenciales de las agencias reguladoras: por un lado, la reguladora propiamente dicha (incluyendo la tarifaria, preservación del medio ambiente, expansión y universalización, etc.) y, por otro, la de simple control o fiscalización de determinados aspectos de los contratos y/o de los respectivos marcos.

En síntesis, enmarcado en un muy bajo, si no nulo, grado de autonomía e independencia del poder político y atendiendo al esquema general de las actividades que deberían asumir las agencias –a) regulación; b) fiscalización y control, y c) sanción–, en casi todos los casos las actividades de regulación fueron quedando en manos de la respectiva autoridad o Secretaria de Estado o Ministerio político.

Por ejemplo, un caso extremo lo ofrecen el Órgano de Control de las Concesiones Viales, el Órgano de Control de la Red de Accesos a Buenos Aires y el ahora, como fusión de aquellos, Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI); sus funciones se limitan, prácticamente, al control del estado de las rutas. La fijación de las tarifas y



las recurrentes renegociaciones contractuales, por ejemplo, siempre han quedado en manos de la Secretaría de Transporte. Algo similar ocurre con la Comisión Nacional de Regulación del Transporte – CNRT– (donde quedó subsumida la regulación de las concesiones ferroviarias) y con sus antecesores en el control del transporte ferroviario. Otro caso, en el que paulatinamente se tendió a una similar inserción institucional, es el de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, después Comisión Nacional de Comunicaciones, que prácticamente ha quedado integrada como dependencia de la Secretaría de Comunicaciones en la órbita, ahora, de la Presidencia de la Nación. La pregona independencia o autonomía de los entes no es, en estos últimos casos, ni siquiera formal.

Esto remite a otro tema crucial en el que también las heterogeneidades emergen como rasgo central: el del financiamiento de las actuales agencias reguladoras, que incluso podría ser considerado como un indicador *proxy* del grado de autonomía efectiva de las mismas. El origen de los recursos y los mecanismos establecidos para su obtención y asignación constituyen indicadores elocuentes acerca del grado de independencia de los entes reguladores respecto de las empresas y del poder político. En realidad, la/s fuente/s de financiamiento de cada una de esas organizaciones es también un indicador de sus respectivas potencialidades como entes autónomos en el más amplio sentido del término. En este campo, la situación de los entes es por demás heterogénea. El Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y el Ente Regulador de la Electricidad (ENRE) confeccionan sus presupuestos y los elevan al P.E.N. para su inclusión en el proyecto de presupuesto nacional. En ambos casos, los recursos para el financiamiento provienen fundamentalmente de las tasas de inspección y control que pagan los distintos actores del sistema (así como de las multas percibidas) en función de los ingresos percibidos por los mismos en el año precedente (se trata de todos aquellos agentes sujetos a regulación). En el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), el esquema asociado a los ingresos de las empresas reguladas es incluso más directo: el ente establece su propio presupuesto y los recursos provienen fundamentalmente de un porcentaje (2,67%) de la facturación de Aguas Argentinas S.A. Por último, a diferencia de los demás organismos que elaboran su propio presupuesto –y generan sus propios ingresos–, los de la Comisión Nacional de Regulación del Trans-

porte (CNRT) y del reciente OCCOVI se derivan directamente del presupuesto nacional a través del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

En principio, el financiamiento a partir de una tasa porcentual sobre los ingresos de las empresas reguladas permite, en teoría, que los entes no se vean afectados por las restricciones crecientes del presupuesto público y, a la vez, resguarda su autonomía respecto del poder político. Sin embargo, crea un problema de incentivos ya que los incrementos tarifarios y el correspondiente aumento de la facturación aumentan los recursos de los respectivos entes. Difícilmente los organismos avanzarían en medidas que tengan como efecto “no deseado” la reducción de su presupuesto.

Antes de concluir con los elementos centrales que hacen a la institucionalidad normativa y reguladora en el campo de los servicios públicos privatizados, cabe incorporar algunas breves referencias vinculadas a otras instancias relacionadas con el tema así como a determinados organismos públicos con cierta injerencia en el campo de las privatizaciones.

En primer lugar, debe destacarse la figura de las audiencias públicas no vinculantes. Así, por ejemplo, en los casos del gas natural y la electricidad, las audiencias públicas son de convocatoria obligatoria para el tratamiento de determinados temas (revisiones tarifarias, debate en torno a posibles conductas anticompetitivas, abuso de posición dominante, etc.). En los casos del servicio de telecomunicaciones y de aguas y saneamiento pueden ser convocadas con absoluta discrecionalidad por parte del respectivo ente regulador (en el caso de las telecomunicaciones, sólo se concretaron ante el rebalanceo de las tarifas telefónicas (RBT) y ante modificaciones en el reglamento a los usuarios). En general, y muy particularmente en este último caso, han primado determinadas prácticas dilatorias y/o discriminatorias que casi tornaron marginal la participación de los usuarios y consumidores. Por su parte, el ETOSS sólo convocó a audiencias públicas en dos oportunidades: la primera ante la decisión de dar participación a los usuarios (la comisión consultiva) y la segunda (junio de 2000) ante la demorada revisión ordinaria correspondiente al primer quinquenio de la concesión. En otros casos, como las convocadas por la CNRT en las renegociaciones ferroviarias, tal convocatoria obedeció a disposiciones judiciales. De todas maneras, con mayor o menor in-

tensidad, las asimetrías de información, la convocatoria con apenas 45 días de anticipación para el tratamiento de un expediente de más de 15.000 fojas (como en el caso de la revisión tarifaria del gas natural en 1997) y la total desatención a las posiciones y/o críticas emergentes de tales audiencias (como en el caso de la renegociación de los ferrocarriles de pasajeros donde pocas horas después de concluida la Audiencia Pública se publicó el correspondiente decreto que, naturalmente, no recogía ninguna de las posiciones vertidas en tal audiencia por los representantes de los usuarios), entre otros factores, han tornado prácticamente en una *formalidad catártica* la realización de Audiencias Públicas en el ámbito de las privatizaciones.

Más allá de la figura de las Audiencias Públicas, cabría referirse a otras instancias o agencias dependientes directa o indirectamente del Poder Legislativo. En el primer caso se trata de la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones, compuesta por seis diputados y seis senadores. Su acción al cabo del decenio de los años noventa ha sido, en general, de convalidación y complacencia casi absoluta con todo lo acordado entre el P.E.N. y las empresas prestatarias.

Por su parte, la Auditoría General de la Nación tiene competencia en el control de las privatizaciones y de los propios entes reguladores (tanto en materia de revisión de estados contables como en el cumplimiento de sus misiones y funciones). Entre sus misiones están la de auditar y controlar incluso el incumplimiento de las cláusulas contractuales, y la de elevar informes de auditoría a los propios entes y a los organismos del P.E.N. de incumbencia en cada una de las áreas. Salvo contadas excepciones tales informes y auditorías han sido ignorados por los respectivos organismos públicos.<sup>47</sup>

También cabe destacar al Defensor del Pueblo de la Nación, organismo creado por ley en 1993 y con rango constitucional desde 1994. En materia de privatizaciones interviene en aquellos temas que afectan en especial a los usuarios residenciales. Tiene facultades para actuar judicialmente ante denuncias concretas de los damnificados o

47. Una de ellas fue a través de la entonces C.N.T., al hacer cumplir con las cláusulas de neutralidad tributaria a las empresas telefónicas al obligarlas a transferir a las tarifas de los usuarios los menores costos derivados de la exención del pago del Impuesto sobre los Ingresos Brutos en el ámbito de la Capital Federal.

incluso de oficio. En los últimos años se asiste a un incremento sistemático de las denuncias sobre servicios públicos, las que, en general, tienden a corresponderse con los temas coyunturales de mayor significación (caso Rebalanceo de las Tarifas Telefónicas en 1997, renegociación con los ferrocarriles en 1998 y, recientemente, ante la aplicación de ajustes tarifarios del gas natural y en la revisión quinquenal del servicio de aguas y saneamiento).

En síntesis, y más allá de estas otras instancias indirectas, la trama normativa y reguladora y la propia institucionalidad en la que se inscribe y/o sustenta poco han aportado a la resolución de los principales problemas e impactos negativos derivados del programa de privatización. Se trata, en su casi totalidad, de acciones y omisiones que han terminado por construir y consolidar un escenario privilegiado por las políticas públicas.

En esa dirección, en suma, vale reiterar que la “debilidad” y “precariedad” reguladora que caracteriza a la experiencia de privatización en la Argentina (inexistencia o formulación –tardía, limitada cuando no precaria– de marcos reguladores, constitución de débiles agencias reguladoras –casi en todos los casos con posterioridad a la transferencia de los activos y en no pocos casos con claros signos de captura por parte de la/s empresa/s reguladas y/o del P.E.N.–, recurrentes renegociaciones contractuales, desatención –derivada de la despreocupación– oficial por la defensa de la competencia y el consumidor, la sistemática subordinación de los intereses sociales a los de los consorcios que resultaron adjudicatarios de las empresas privatizadas), los llamados “defectos” o “problemas de diseño” normativos y reguladores que se manifiestan en el campo de los servicios privatizados, han resultado plenamente *funcionales* a los intereses de los grandes conglomerados locales y extranjeros que a partir de su activa presencia en los distintos procesos de privatización han pasado a constituirse en el núcleo hegemónico del poder económico en el país y, por tanto, en el referente obligado en la propia formulación de las políticas públicas.

Ello queda claramente de manifiesto en otro de los campos decisivos de la regulación pública, como es el que se refiere a la regulación de la propiedad en un contexto de transferencia de monopolios públicos a mono u oligopolios privados.

En consonancia con los objetivos perseguidos (por supuesto nunca enunciados), como fuera resaltado en páginas anteriores, el pro-

grama privatizador desarrollado en la Argentina asumió un papel protagónico como propulsor del proceso de concentración y centralización del capital. Tanto por las modalidades que adoptó la privatización de la mayor parte de las empresas públicas, como por las debilidades y omisiones en materia de defensa de la competencia – no sólo en el plano normativo sino también en la propia acción reguladora–, el programa desestatizador emerge como un hito fundamental en la dinámica y en los alcances de la concentración y centralización del capital en el país.

Sin duda, esa creciente polarización del poder económico se ha visto potenciada frente a la debilidad –y/o inacción– en materia de legislación *anti-trust* y de defensa de los derechos de usuarios y consumidores<sup>48</sup>. En ese marco cabe resaltar, en especial, la escasa preocupación normativa y reguladora que ha merecido la llamada defensa de la competencia.

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

En ambos casos, la desintegración vertical y horizontal de las empresas públicas en varias unidades de negocios –tanto a nivel de generación (en el caso eléctrico) como de transporte y distribución (en los dos sectores)– procuraba segmentar las respectivas actividades y con ello introducir ciertos niveles de competencia “por compa-

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

ración”. En ese sentido, en ambos casos se establecieron diversas restricciones o limitaciones en cuanto a posibles vínculos de capital entre empresas que operaran en las distintas fases de las respectivas cadenas así como, en el caso eléctrico, en un mismo segmento de la misma (en particular, en el campo de la transmisión y la distribución), tendientes a evitar la reconcentración y la reintegración vertical u horizontal de los respectivos sectores, y sus consiguientes impactos sobre la posibilidad de introducir algún grado de competencia en tales mercados.

De todas maneras, en ambos casos las disposiciones referidas a la regulación de la propiedad establecidas en las respectivas leyes se tornaron mucho más laxas y permisivas en sus respectivos decretos reglamentarios y, más aún, en la posterior acción reguladora oficial<sup>49</sup>. En suma, aun en estos dos casos la captura institucional parecería comprender e involucrar diversas instancias de la regulación pública (como en este caso la actual Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor y los respectivos entes reguladores).

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

Ello se ha visto agravado frente a las manifiestas debilidades e imprecisiones de la legislación local de defensa de la competencia. En efecto, a lo largo de los años noventa y al tiempo que se transferían monopolios naturales desde la esfera pública a la privada continuó vigente el Decreto-ley N°22.262, sancionado por la dictadura militar a mediados de 1980. Recién en agosto de 1999 y luego de más de ocho años de tratamiento parlamentario de diversos proyectos, fue sancionada la Ley N°25156 que introdujo una serie de mejoras sobre aquel (en particular en lo referido al control previo de las fusiones y adquisiciones).

49. Véase al respecto Azpiazu, D. (2001), “Privatizaciones y regulación pública en la Argentina. Captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios”, en Azpiazu, D., Forcinito, K. y Schorr, M., op.cit.

De todas maneras, en el ámbito de aquellos mercados sujetos a regulación pública (como los de los servicios privatizados) las diferencias entre ambas normas no resultan ser tan sustantivas o, por lo menos, plantean ciertos interrogantes en cuanto a la respectiva interpretación de las mismas. En efecto, bajo la vigencia del Decreto-ley N°22.262, una conceptualización sesgada del Artículo 5<sup>50</sup> derivó en su no aplicación en el ámbito de los servicios públicos privatizados<sup>51</sup>. Por su parte, la nueva y demorada ley de defensa de la competencia no incorpora mayores precisiones al respecto. Por el contrario, el texto de dos de sus artículos alienta interpretaciones contradictorias o podría devenir en ellas. Así, en el Artículo 16 inserto en el capítulo vinculado con concentraciones y fusiones se señala que: “Cuando la concentración económica involucre a empresas o personas cuya actividad económica esté reglada por el Estado nacional a través de un organismo de control regulador, el Tribunal Nacional de Defensa de Competencia, previo al dictado de su resolución, deberá requerir a dicho ente estatal un informe opinión fundada sobre la propuesta de concentración económica en cuanto al impacto sobre la competencia en el mercado respectivo o sobre el cumplimiento del marco regulador respectivo”. Por su parte, el Artículo 59 establece que “queda derogada toda atribución de competencia relacionada con el objeto finalidad de esta ley otorgada a otros organismos o entes estatales”.

Si bien este último artículo parecería concentrar todo el poder regulador antimonopólico en el –todavía demorado en su constitución– Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, la experiencia reciente muestra que, a más de dos años de vigencia de la ley, sus intervenciones en el ámbito de los sectores privatizados se han limitado a un demorado dictamen *no vinculante* referido a las tenencias accionarias del grupo Endesa en Edenor y Edesur, al rechazo –igualmente contemporáneo a las propias decisiones empresarias– de la fusión entre el Correo Argentino y OCA, y al dictamen recientemente elaborado respecto a las tenencias en empresas eléctricas locales por parte del gru-

50. El artículo estableció que quedaban exceptuadas aquellas actividades “que se atengan a normas generales o particulares o a disposiciones administrativas dictadas en virtud de aquéllas”.

51. García, A. (2000), “¿Habrà una política antimonopólica?”, *Revista Realidad Económica*, N° 170, Buenos Aires.

po chileno Gener controlado ahora por The AES Corporation. Sin duda, atento a la celeridad del proceso de reconcentración horizontal y vertical de las cadenas gasíferas y eléctricas, la inacción oficial en la materia es una manifestación más de esa captura institucional (amparándose en el texto del Artículo 59 de la Ley de Defensa de la Competencia, los entes reguladores de ambos sectores han optado por no actuar en la materia, más allá de lo que se desprende de las misiones y atribuciones consagradas en las respectivas leyes marco).

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

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

Por último, los denominados “defectos” o “problemas de diseño” de regulación, los llamados “errores” derivados de la premura privatizadora, no son más que manifestaciones de un fenómeno mucho más complejo: la plena funcionalidad de la regulación pública o la *captura institucional* del Estado en sus más diversas instancias bajo los intereses y la lógica de acumulación y reproducción del capital de los grandes conglomerados locales y extranjeros con una muy activa presencia en los distintos procesos de privatización.



Diagrama Nº 2. Diagnóstico de la situación en el ámbito de las privatizaciones

	<i>Principales elementos de diagnóstico</i>	<i>Principales beneficios sociales</i>	<i>Principales costos sociales</i>
<b>Impactos macroeconómicos</b>			
<i>Precios relativos</i>	Impacto regresivo –con mínimas excepciones sectoriales– sobre los transables. Distorsionada y distorsionante estructura de precios	Solo en el caso de los energéticos (en especial, electricidad) para los grandes usuarios industriales.	Encarecimiento generalizado de los servicios, con mayores repercusiones sobre los usuarios más cautivos y de menores recursos.
<i>Rentabilidades relativas</i>	Profundas asimetrías respecto al resto de los sectores económicos (6 ó 7 veces superiores en promedio) y disociación del ciclo económico. Inexistencia de relación alguna entre el riesgo empresarial (nulo) y la razonabilidad de los beneficios. Tasas de rentabilidad muy superiores a las vigentes, en idénticos sectores, a nivel internacional.	Ninguno, salvo que se considere el correspondiente a los accionistas de los consorcios prestatarios.	Distorsionada estructura que, incluso – <i>ceteris paribus</i> –, desalienta la inversión en los restantes sectores de la economía (en especial, en el ámbito de los sectores productores de bienes transables).
<i>Competitividad de la economía</i>	Efectos negativos con excepciones muy acotadas y parciales (actividades electro-intensivas que, a la vez, sean escasas demandantes de otros servicios públicos y, dentro de las mismas, muy sesgada hacia los grandes consumidores).	Prácticamente nulos. Existen algunos pocos casos en los que se manifestaron modestas mejoras en la calidad de los servicios, pero ello se ve más que compensado por la relación precio-calidad.	Encarecimiento casi generalizado (excepción electricidad y, en muy menor medida, gas natural para grandes usuarios) de costos asociados a servicios privatizados (en especial, en materia de transporte, combustibles líquidos, etc.).



	<i>Principales elementos de diagnóstico</i>	<i>Principales beneficios sociales</i>	<i>Principales costos sociales</i>
<p><b>Impactos macroeconómicos</b></p> <p><i>Distribución del ingreso</i></p>	<p>La propia reconfiguración tarifaria de muchos servicios (caso electricidad y gas) conlleva naturalmente un impacto distributivo regresivo (elasticidad de la demanda mediana). A ello se le adiciona el problema de la cobertura. El gasto en servicios domiciliarios del decil más pobre es casi un tercio del destinado a alimentación y vestuario. En el polo opuesto, resulta casi insignificante.</p>	<p>Ínfimos y muy parcializados. Por ejemplo, aun para los usuarios residenciales de altos consumos se ha abaratado el costo medio de las tarifas eléctricas (fenómeno que no se deriva de la privatización en sí sino de la reconfiguración de la estructura tarifaria y de la entrada en funcionamiento de, fundamentalmente, las centrales hidroeléctricas y nuevas plantas de ciclo combinado que incrementaron sustancialmente la oferta energética).</p>	<p>Creciente gravitación de los costos de los servicios públicos en la estructura del gasto de los sectores de menos ingresos. Corte del servicio frente a la morosidad en el pago de las facturas (aun en un caso que hace directamente a la salud pública como es el del agua potable).</p>
<p><i>Calidad de los servicios</i></p>	<p>A favor del profundo deterioro previo (en algunos casos alentado oficialmente en búsqueda de consenso), en términos muy generales se podría afirmar que se manifiesta un ligera mejora —con matices, según sectores— en la calidad de los servicios.</p>	<p>Si bien deberían ser mediatizados por la nueva relación precio-calidad, en la generalidad de los casos, se asiste a una cierta mejora en la calidad de algunos de los servicios privatizados.</p>	<p>Naturalmente cabe la anterior consideración sobre la relación precio/calidad. Por otro lado, los generalizados incumplimientos en materia de inversiones y de expansión de los servicios suponen también costos sociales no previstos, al igual que los resultados de muchas de las reconfiguraciones (como por ejemplo,</p>

	<p>transferir a tarifas el financiamiento de inversiones que eran responsabilidad de los prestatarios). Por otro lado, las mejoras en la prestación de los servicios (relacionadas con incrementos de consideración en la productividad laboral) no se "derramaron" ni sobre los ocupados en las privatizadas ni tampoco sobre las tarifas --en especial, las abonadas por las PYMES y por los usuarios residenciales--.</p> <p>La omisión de la regulación por el cumplimiento de las normas en materia de compra y contratación nacional, conllevó la importación creciente de la mayor parte de insumos y bienes de capital (en buena medida, proveniente de empresas afiliadas), con el consiguiente desaprovechamiento del efecto multiplicador local de la formación de capital de las privatizadas y la destrucción de buena parte de la --hasta entonces importante y dinámica-- industria local de proveedores.</p>
<p><i>Formación de capital</i></p>	<p>Marginal, en términos de sus potencialidades de haberse exigido, por un lado, el cumplimiento de la legislación del compra y contratación nacional, así como si se hubiere prestado la debida atención a una regulación de carácter dinámico que involucrara, entre otras, exigencias y requerimientos específicos en materia de desarrollo de proveedores locales.</p> <p>En términos de las proyecciones originales --incluso las comprometidas contractualmente--, la formación de capital resultó mucho más modesta de lo previsto. De todas maneras, frente al profundo proceso de desinversión acumulado desde los últimos años de los ochenta, la propia rehabilitación de los servicios y las inversiones imprescindibles conllevaron una notable recuperación de la formación de capital en su relación con los años precedentes.</p>



	<i>Principales elementos de diagnóstico</i>	<i>Principales beneficios sociales</i>	<i>Principales costos sociales</i>
<p><b>Impactos macroeconómicos</b></p> <p><i>Mercado de trabajo</i></p>	<p>El empleo directo de las EP privatizadas se contrajo a poco más de la tercera parte, representando una caída equivalente a más de 2 puntos porcentuales de la PEA. Se conjugan dos efectos: la expulsión de personal vía, fundamentalmente, programas de retiro voluntario en el período pre-transferencia, y la persistencia del fenómeno una vez transferidas las empresas al sector privado.</p>	<p>Acotados (en su extensión, cobertura y empresas involucradas) programas de capacitación de la mano de obra, vinculados a algunas nuevas tecnologías (esencialmente de gestión) y a la incorporación de equipamiento más moderno (muy particularmente en el campo de las telecomunicaciones).</p>	<p>Fuerte contracción del empleo directo. Hecho agravado, en los últimos años, por la recurrencia empresarial a contratos precarios así como a la terciarización de actividades con la consiguiente pérdida, en muchos casos, de casi todo tipo de beneficios sociales y previsionales. Ello redujo en un crecimiento poco "virtuoso" de la productividad.</p>
<p><i>Cuentas fiscales</i></p>	<p>El positivo impacto inicial derivado del ingreso de recursos se ha ido erosionando por la conjunción con otros factores de distinta índole. Es más, estos últimos com-pensan excesivamente también los ingresos fiscales provenientes del impuesto sobre las "elevadísimas" tasas de ganancia de las empresas privatizadas. El costo fiscal de los pasivos no transferidos, la no</p>	<p>Casi como un ejercicio analítico que conlleva una amplia gama de mediataciones, al superávit fiscal generado por la concreción de las primeras privatizaciones –hasta mediados de 1994– podría asignársele un impacto social positivo en términos de, por lo menos, la no necesaria recurrencia a nuevos gravámenes o tributos tendientes a cubrir los posteriores desequilibrios fiscales.</p>	<p>Si bien, originalmente, estaba previsto que parte sustantiva de los ingresos por privatizaciones iban a destinarse al financiamiento del sistema previsional, ello nunca se llevó a cabo, en tanto tales recursos se derivaron hacia el Tesoro. Se trata, en ese sentido, de un "costo social" que, en realidad, ante la omisión pública en cuanto a</p>



<p>percepción de los cánones que debían tributar muchas de las concesionarias, la creciente recurrencia a subsidios a determinados sectores remiten a una clara diferenciación entre los efectos (positivos) de corto plazo y los (negativos) de largo plazo; la reducción en las alícuotas y/o la eliminación de algunos tributos que gravan la operativa de las empresas en el país.</p>	<p>su asignación específica remite a su consideración como un impuesto potencial que no se hizo efectivo.</p>
<p><i>Sector externo</i></p> <p>En términos generales, aunque contemplando conceptos y/o variables no necesariamente similares a los de incidencia fiscal, los efectos de las privatizaciones reconocen también un primer impacto positivo de corto plazo que se ha ido erosionando y más que compensando a mediano y largo plazo por el creciente giro de utilidades y dividendos, intereses de la nueva deuda externa, fuga de capitales por parte de los consorcios adjudicatarios, etc.</p> <p>A ello se adiciona, como uno de los principales impactos de las privatizaciones, el muy acelerado crecimiento de las importaciones por parte de las empresas prestatarias, tanto de insumos como de equipos, sustitutivos de su producción local.</p>	<p>En este plano, al igual que en el campo fiscal, la identificación de ciertos beneficios sociales remite a una serie de mediatizaciones que, incluso en algunos casos, trascienden el fenómeno estricto de las privatizaciones. Así, el ingreso inicial de divisas –sostén fundamental de la paridad cambiaria en los inicios de la convertibilidad– coadyuvó al crecimiento del consumo doméstico y, en su articulación con la relativa estabilidad de precios, permitió satisfacer demandas contenidas y/o insatisfechas. Obviamente, en este caso se hace abstracción de sus diferenciales impactos según estratos de ingresos.</p> <p>Al margen de las consideraciones contrapuestas a las precedentes, una vez superada esa primera fase de ingresos netos positivos del exterior, los mayores costos sociales provienen seguramente del proceso de sustitución de producción local ante la recurrencia generalizada de las empresas privatizadas a la importación de equipos e insumos. El desplazamiento de gran parte de los tradicionales proveedores locales conllevó el cierre de diversas plantas y la consiguiente expulsión de mano de obra.</p>

	<i>Principales elementos de diagnóstico</i>	<i>Principales beneficios sociales</i>	<i>Principales costos sociales</i>
<p><i>Papel del Estado y regulación pública</i></p> <p><i>La normativa privatizadora</i></p>	<p>Salvo las dos únicas excepciones que ofrecen las privatizaciones del sistema eléctrico y del gasífero (sancionadas por Ley, en el segundo caso con el invalorable aporte del conocido como dipu-trucho), las restantes privatizaciones se efectivizaron bajo decretos y resoluciones del P.E.N. Ello hizo viable la emergencia de uno de los rasgos distintivos de las privatizaciones locales: las recurrentes renegociaciones contractuales, siempre preservando o acrecentando las rentas de privilegio de las privatizadas.</p>	<p>Más allá de la generalizada recurrencia a los Programas de Propiedad Participativa —en general, la tenencia del 10% de las acciones de los consorcios adjudicatarios— como mecanismo de integración —en lo esencial— de las respectivas dirigencias sindicales, la decisión parlamentaria de hacer viable la privatización de la totalidad de las EP y, a la vez, las facultades delegadas al PEN al respecto sin ningún tipo de participación de usuarios y consumidores —recién consagrada aunque prácticamente nunca consumada en la Constitución Nacional sancionada en 1994— marginó, a diferencia de otras experiencias internacionales, toda participación social en el debate en torno a la privatización de las EP (vale recordar la experiencia uruguayana). El desinterés oficial y la inexistencia de debate</p>	<p>Es, sin duda, en el plano de los costos sociales donde se manifiestan en toda su intensidad las formas bajo las que se consustanció la normativa privatizadora. Ello está íntimamente asociado a las señaladas renegociaciones contractuales —favorecidas por la inexistencia de normas de mayor rango jurídico— que, sistemática y recurrentemente, han derivado en renegociaciones contractuales que, al margen de toda consideración sobre la seguridad jurídica de usuarios y consumidores, han devenido en crecientes beneficios empresarios a costa de mayores tarifas de los servicios, incumplimientos contractuales de diversa naturaleza, alteración en los índices mínimos requeridos en materia</p>



	<p>de calidad de los servicios, financiamiento de las inversiones comprometidas, etc.</p>	<p>alguno, torna prácticamente nula la existencia de beneficios sociales aun cuando, a pesar de todas las consideraciones previas, pudieran haber existido.</p>	<p>de calidad de los servicios, financiamiento de las inversiones comprometidas, etc.</p>
<p>mentario y social de las privatizaciones en general, y del diseño y secuencia de las mismas en particular.</p>	<p>Se conjuga la inexistencia de marcos específicos (como, por ejemplo, en el ámbito de las concesiones viales) con otras áreas (electricidad, gas –por ley–, aguas y saneamiento, etc.) en las que, más allá de imprecisiones, imprevisiones y debilidades de diversa índole, las actividades se encuadran en determinadas estructuras de marcos reguladores. El tema será abordado más en detalle en cada una de esas áreas, pero cabe resaltar que en diversos casos la normativa original ha sido modificada o alterada ligeramente –siempre a favor de las prestatarias– y que ciertos componentes esenciales de tales marcos no se condicionan con las características y peculiaridades de economías como la argentina (en general, tales marcos regulatorios replican, en lo sustantivo, desarrollos similares en países centrales con muy disímiles rasgos estructurales a los locales).</p>	<p>Sin duda, más allá de las debilidades y vacíos de los marcos reguladores existentes, la mera formulación de los mismos supone, naturalmente, un beneficio social relativo respecto a la eventual exposición plena al ejercicio de las posiciones mono u oligopólicas de las empresas prestatarias. Ello resulta válido para las condiciones referidas a las vinculadas con precios y calidad de los servicios, entre otros. De todas maneras, en el ejemplo argentino, estos beneficios sociales que hacen a la propia esencia natural de la regulación pública se han visto morigerados ante las propias falencias normativas que, en la generalidad de los casos, denotan una escasa preocupación por los derechos de los usuarios y consumidores y presentan un ostensible grado de funcionalidad con los intereses empresarios.</p>	<p>Al margen de los múltiples costos sociales que supone la inexistencia de marcos reguladores específicos (un ejemplo emblemático lo ofrece sin duda el caso Aerolíneas Argentinas S.A.), en aquellos casos en que existen tales marcos, los mismos han sido sancionados en general con posterioridad –o en forma contemporánea– a la transferencia de los activos y, a la vez, buena parte de los potenciales beneficios sociales que podrían emanar de los mismos se han visto minimizados frente a la generalizada desatención de los derechos de usuarios y consumidores. Es más, ello se ve reforzado por la inexistencia o demora en la elaboración de los respectivos reglamentos de los usuarios (incluso, en algunos casos, elaborados por las propias empresas prestatarias).</p>



	<i>Principales elementos de diagnóstico</i>	<i>Principales beneficios sociales</i>	<i>Principales costos sociales</i>
<p><b>Papel del Estado y regulación pública</b></p> <p><i>La institucionalidad reguladora</i></p>	<p>En primer lugar, la secuencia institucional reguladora recomendada en el plano internacional (formulación del respectivo marco regulador, conformación de la agencia reguladora, transferencia de los activos) emerge como un fenómeno más que aislado en el ejemplo argentino (sólo en el ejemplo que ofrece, con todas sus limitaciones, la privatización de OSN). Por otro lado, el propio diseño de las agencias respondió, en la totalidad de los casos, a la consiguiente privatización de la empresa y/o del servicio correspondiente; con ejemplos extremos de atomización de entes reguladores –con el consiguiente riesgo incremental de captura–, como en el caso de las concesiones viales. Asimismo, las formas de financiamiento de la mayor parte de las agencias consistían, también, contra el objetivo</p>	<p>Muy difícilmente desde la perspectiva del diseño institucional reguladora puedan identificarse beneficios sociales de trascendencia. Sin embargo, existen elementos normativos y reguladores que surgen, por ejemplo, de la propia Constitución Nacional (como es el texto del Artículo 42), de los que se desprenderían –de implementarse en su real dimensión– beneficios sociales para el conjunto de usuarios y consumidores de los servicios públicos privatizados. En efecto, ello queda claramente de manifiesto al disponerse que “las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de</p>	<p>Con la única excepción del Etoss donde se ha constituido una Comisión de Usuarios (de carácter consultivo), en los restantes entes reguladores no se ha cumplimentado con los preceptos constitucionales. Por otro lado, la figura de la audiencia pública (contemplada en no todos los casos) se ha transformado (en la totalidad de los casos) en una simple formalidad catártica, sin injerencia alguna en las decisiones finalmente adoptadas. Por otro lado, ello se ve agravado ante la inexistencia de una agresiva y masiva política de difusión y concientización de los derechos de los usuarios y consumidores en el ámbito de los servicios públicos privatizados. Paradójicamente, la profusión de organismos reguladores y/o de defensa de tales dere-</p>



<p>natural de defensa de los usuarios y consumidores. A todo ello se adiciona que las formas de selección de los directores de las mismas y las discrecionales actitudes del PEN coadyuvan a condicionar su efectividad real. Por último, la definición de misiones y funciones, según los casos, adolece de una multiplicidad de falencias de muy diversa índole. Idénticas consideraciones caben respecto a la nula participación de usuarios y consumidores en las decisiones (en la generalidad de los casos, sin carácter de "no vinculante").</p>	<p>consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control". Sin embargo, más allá de esos enunciados <i>constitucionales</i>, poco o nada se ha avanzado en la materia.</p>	<p>chos, sin una clara diferenciación y/o delimitación de sus respectivas funciones y misiones, conspira –incluso atenta– contra los potenciales beneficiarios que de los mismos deberían derivarse tornándose en costos sociales espurios.</p>
<p><i>Legislación de defensa de la competencia y del consumidor</i></p>	<p>La muy demorada sanción de la Ley de Defensa de la Competencia (no ajena al poder de <i>lobbying</i> de, fundamentalmente, las empresas vinculadas directa o indirectamente a los distintos procesos de privatización) minimizó considerablemente los potenciales beneficios sociales que podrían haber emanado de la misma. Idénticas consideraciones cabe realizar respecto a la escasa preocupación pública en la materia (las omisiones son más que manifiestas).</p>	<p>De la usual práctica empresarial de abuso de posición dominante –ante la inexistencia de restricciones normativas y/o reguladoras o, también, ante la omisión de las mismas– por parte de las empresas monopolísticas u oligopólicas derivadas de las privatizaciones, se desprenden múltiples y diversos costos sociales. Así, por ejemplo, la recurrencia a precios discriminatorios por parte</p>



	<b>Principales elementos de diagnóstico</b>	<b>Principales beneficios sociales</b>	<b>Principales costos sociales</b>
<p><i>Legislación de defensa de la competencia y del consumidor (cont.)</i></p>	<p>(contemporáneos a un muy acelerado proceso de fusiones y adquisiciones asociadas, directa e indirectamente, a las empresas privatizadas) fue sancionada la Ley Nº25.156 que contiene dos artículos (16 y 59) que, por sus imprecisiones, han derivado en una marcada omisión reguladora en el ámbito de las privatizaciones haciendo viable, incluso, que los entes reguladores del gas y de la energía eléctrica prácticamente dejaran de involucrarse en el tema (en el marco de un acelerado proceso de reconcentración horizontal y vertical de ambos mercados). En más de dos años de vigencia, la Secretaría de Defensa de la Competencia sólo ha emitido dos dictámenes –incluso, en uno de los casos, paradójicamente de carácter no vinculantes– asociados a procesos de fusiones y adquisiciones en las áreas privatizadas. Por su parte, la Ley de Defensa del Consumidor (24.240) no rige (salvo como legislación “supletoria”) en el ámbito de los “servicios públicos domiciliarios con legislación específica y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla”.</p>	<p>En ese marco, sólo podrían rescatarse los dos dictámenes (en especial, el más que demorado vinculado al control del grupo español Endesa de las dos empresas distribuidoras eléctricas en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense).</p>	<p>del oligopolio petrolero hacia el mercado interno (respecto a los de exportación) conlleva, por ejemplo, tanto en el ámbito del sector gasífero como en el de los combustibles líquidos, un muy elevado costo social que recae, en mayor o menor medida, sobre el conjunto de la población. La inexistencia de controles reales sobre los precios de transferencia entre empresas vinculadas socialmente –siempre en el campo de los mercados privatizados– deriva también en costos sociales –no sólo fiscales sino asimétricos en cuanto a los niveles tarifarios “regulados”–. La inacción pública en la materia seguramente constituye, si se la compara con otras experiencias internacionales, uno de los mayores aspectos críticos de las privatizaciones locales.</p>



<p><i>El papel de las agencias reguladoras</i></p>	<p>Una de las características de la "institucionalidad reguladora" en la Argentina que, como tal, ha condicionado el propio papel de las agencias creadas al efecto deriva de un mismo fenómeno: las mismas han sido diseñadas por empresa que se privatizaba y/o por área que se transfería al sector privado. En ese marco, cabe resaltar que, por un lado, la atomización de los entes reguladores favorece, sin duda, la captura de los mismos por parte de las firmas "reguladas". Por otro, en muchos casos, tales agencias resultan inexistentes como tales (en tanto se trata de meras dependencias administrativas del poder concedente). Asimismo, en muchos casos queda diluido el papel real de las mismas —en diversos casos sólo de incumbencia al "control" de aspectos parciales de la regulación pública—. A todo ello se adiciona la imprecisión en cuanto a la jerarquización de los objetivos en las misiones y funciones de los entes reguladores, lo que, por ende, torna aun más acotada su inserción (por ejemplo, en Inglaterra la promoción de la competencia es, en general, el objetivo prioritario que guía la acción de las agencias). Esto se ve agravado por cuanto, en la generalidad de los casos, la creación de</p>	<p>En el plano teórico, la existencia de entes reguladores que tengan entre sus principales funciones y misiones la de proteger a los usuarios y consumidores frente al poder oligopólico o monopolístico de las empresas prestatarias de los servicios, emerge como un beneficio social casi de carácter natural. Sin embargo, en el ejemplo argentino, salvo unas pocas y puntuales excepciones, tales beneficios sociales potenciales se han visto minimizados —si no marginados— frente a la "cooptación bifronte" —por parte del poder político y de las empresas reguladas— de los mismos. En última instancia, tal vez el único "beneficio social" de la conformación de los mismos deviene paradójicamente de su propia existencia que, naturalmente, tiende a limitar el ejercicio pleno y abusivo del poder de mercado de las empresas prestatarias de los servicios privatizados.</p>	<p>Los costos sociales vinculados al papel de las agencias reguladoras en la Argentina podrían ser encarados desde dos perspectivas complementarias. Por un lado, estilizando el comentario de su reconocida importancia en la defensa de los intereses reales de usuarios y consumidores, como surge de la columna precedente. Por otro, de las características que presenta el financiamiento de los mismos que, en última instancia, siempre recae sobre los usuarios y consumidores de los respectivos servicios (tasas fijas sobre el monto de facturación de las empresas —financiamiento que recae, en última instancia, en los usuarios de los respectivos servicios— bajo las que los mismos son financiados). En otros, los menos, dependen directamente del presupuesto nacional que también, en última instancia, recae sobre la sociedad en su conjunto.</p>
--	---	--	---



<i>Principales elementos de diagnóstico</i>	<i>Principales beneficios sociales</i>	<i>Principales costos sociales</i>
<p><i>El papel de las agencias reguladoras (cont.)</i></p>		
	<p>tales entes vía decretos le resta independencia al vincularlos directamente al PEN. Todo ello se ve reflejado en el papel efectivo que han asumido hasta el presente los entes reguladores: la subordinación de la defensa de los usuarios y consumidores frente al poder oligopólico o monopólico de las empresas reguladas. Es más, ello se ve favorecido por los criterios que, en general, han sido adoptados para el financiamiento de los citados entes que, en última instancia, tienden a depender de los ingresos de las empresas reguladas. La autonomía, la autarquía institucional y la independencia del poder político son, en el ejemplo argentino, la antítesis del funcionamiento y el papel efectivo de los entes reguladores. Su papel ha sido, en el mejor de los casos y ante situaciones casi extremas, el de limitar marginalmente las asimetrías de poder económico real (al margen de toda consideración sobre las reconocidas y, en buena medida, ineludibles asimetrías de información).</p>	



<p><i>Las asociaciones de usuarios y consumidores</i></p> <p>Desde mediados de los noventa (y en el marco de la legislación de defensa del consumidor) emergen, en el marco del nuevo contexto de transformación del Estado y de la sociedad, diversas Asociaciones de Usuarios y Consumidores. Cabe aclarar que para constituirse como tales se requiere de la consiguiente personería jurídica, por un lado, y de la aprobación por parte de la actual Secretaría de Defensa de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor, por otro. En la medida que tal disposición normativa constituye en realidad una barrera al ingreso, han ido surgiendo una multiplicidad de organizaciones (en general, barriales o vecinales) que, en muchos casos, han ido asumiendo la actividad efectiva de defendidos de los consiguientes derechos ciudadanos en el ámbito de los servicios públicos privatizados.</p>	<p>La sola existencia de las asociaciones de usuarios y consumidores, como receptoras calificadas de las demandas de quienes puedan verse afectados por las empresas prestatarias de los servicios, constituye un claro beneficio social. Sin embargo, la excesiva burocratización de muchas de ellas, la connivencia de algunas con el propio poder político, la escasa transparencia de algunos de sus planteos—en algunos casos—y fundamentalmente la no convertida plena en sus demandas han derivado en la emergencia de organizaciones no reconocidas oficialmente que, en muchos casos, han pasado a ocupar el papel que, en principio, correspondería a aquellas (claro que con un “poder de presión” mucho más acotado).</p>	<p>El mayor—aunque indeterminado—costo social de la existencia de una amplia gama de asociaciones de defensa de los usuarios y consumidores—muchas veces contradictorias en sus posiciones—deviene de la inexistencia de canales ciertos de vinculación con quienes serían—o deberían ser—sus defendidos. En ese marco, la creciente emergencia de nuevas y distintas instancias de defensa de tales derechos plantea serios interrogantes en cuanto a esa indeterminación de costos/ beneficios sociales de las actuales, e institucionalizadas, asociaciones de usuarios y consumidores.</p>
<p><i>Otros entes públicos con injerencia en estas áreas</i></p> <p>En general se trata de instancias o agencias dependientes del Poder Legislativo, directa o indirectamente. En el primer caso, cabe resaltar la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones (compuesta por 6 diputados y 6 senadores), cuyo papel ha sido más que com-</p>	<p>En un plano muy general de análisis, la presencia de diversas instancias/organismos de protección de los derechos de los usuarios y consumidores de los servicios públicos privatizados constituye un claro beneficio social. Es más, en muchos casos el papel de los mismos ha con-</p>	<p>Los costos sociales de los restantes organismos públicos con injerencia sobre los servicios privatizados devienen, en lo sustantivo, de los respectivos costos de financiamiento. En este plano, la relación costos-beneficios sociales demandaría la</p>

	<b>Principales elementos de diagnóstico</b>	<b>Principales beneficios sociales</b>	<b>Principales costos sociales</b>
<p>Otros entes públicos con injerencia en estas áreas (cont.)</p>	<p>placiente con las empresas prestadoras de los servicios públicos privatizados. En el segundo caso, cabe resaltar a la Auditoría General de la Nación que audita y controla, incluso, el cumplimiento de las cláusulas contractuales. En algunos temas su papel ha resultado por demás significativo (como en el de la exigencia de cumplimiento de las cláusulas de neutralidad tributaria por parte de las telefónicas), mientras que en otros sus dictámenes críticos no han tenido mayor repercusión real. Otro importante organismo que en muchos casos ha asumido un papel protagónico en la protección de los usuarios y consumidores de los servicios públicos privatizados, es el Defensor del Pueblo de la Nación (creado por ley en 1993 y con rango constitucional desde 1994). Tiene facultades para actuar judicialmente y puede actuar de oficio (ha ejercido un papel muy activo en el tema del rebalaceo telefónico en 1997, en el fallo judicial prohibiendo la indexación</p>	<p>llevado el resguardo de tales derechos muy por encima de los que debería corresponderle a los entes específicos de regulación de las distintas áreas privatizadas. Si bien, como se señaló, la coexistencia de tan diversas –alternativas y/o complementarias– instancias no necesariamente deriva en una maximización de beneficios sociales –al margen, incluso, de toda consideración sobre su respectivo financiamiento–, es indudable que en una muy amplia gama de temas el papel de las mismas derivó en un mayor grado de protección de los intereses de los usuarios y consumidores de los servicios que el que devino de las propias agencias reguladoras.</p>	<p>realización de estudios específicos que exceden holgadamente los objetivos del presente documento. De todas maneras y asumiendo que en general el papel de alguno/s de ellos en defensa de los intereses de los usuarios y consumidores revela mayores evidencias positivas que el desempeñado por la mayor parte de los entes reguladores, esa relación costo/beneficio social no deja de enmarcarse en un alto grado de incertidumbre. Más aún cuando, al igual que en la generalidad de los entes reguladores, la asignación de los cargos ejecutivos guardan estrecha o directa relación con los principales partidos políticos. Así, en muchos casos, al igual que en el ámbito de los entes reguladores, las acciones en defensa –o no– de los reales intereses sociales guardan directa relación con las posiciones</p>



de las tarifas del gas, etc.). También la SIGEN (Sindicatura General de la Nación) controla (en especial, en materia de fiscalización y auditorías contables-administrativas) a la CNRT y a CNT-CNC. A ello se le suman, por ejemplo en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y el Ente Regulador de los Servicios Públicos. Asimismo, en el ámbito del resto de las provincias del país existe una amplia gama de organismos reguladores que, en la generalidad de los casos, no denotan una coordinación con las respectivas agencias de carácter nacional.

"políticas" de las distintas pertenencias de sus responsables.

**Cuadro Anexo N° 1**  
**Evolución de las ventas, las utilidades y la tasa de rentabilidad sobre**  
**ventas de la elite empresarial local según el vínculo de las firmas con el**  
**proceso de privatizaciones, 1993-2000**  
**(millones de pesos/dólares y porcentajes)**

	<i>Total</i>	<i>Privatizadas</i>	<i>Vinculadas a las privatizaciones*</i>	<i>No privatizadas</i>
<b>1993</b>				
Empresas	200	23	33	144
Ventas	62.006,5	13.629,4	8.049,5	40.327,7
Utilidades	2.809,2	1.502,1	273,0	1.034,1
Util./Ventas	4,5	11,0	3,4	2,6
<b>1994</b>				
Empresas	200	24	33	143
Ventas	73.571,7	15.746,4	10.796,7	47.028,6
Utilidades	4.134,9	1.647,6	567,7	1.919,6
Util./Ventas	5,6	10,5	5,3	4,1
<b>1995</b>				
Empresas	200	24	36	140
Ventas	79.706,2	17.543,5	12.499,6	49.663,1
Utilidades	4.638,1	2.253,6	1.223,5	1.161,0
Util./Ventas	5,8	12,8	9,8	2,3
<b>1996</b>				
Empresas	200	27	36	137
Ventas	85.179,8	19.430,7	13.979,3	51.769,8
Utilidades	3.636,4	2.181,7	890,6	564,2
Util./Ventas	4,3	11,2	6,4	1,1
<b>1997</b>				
Empresas	200	28	36	136
Ventas	94.865,8	19.778,2	16.675,7	58.411,9
Utilidades	4.428,5	2.415,9	1.528,4	484,2
Util./Ventas	4,7	12,2	9,2	0,8
<b>1998</b>				
Empresas	200	25	32	143
Ventas	103.777,5	20.749,1	18.396,8	64.631,6
Utilidades	3.897,3	2.166,8	1.139,3	591,1
Util./Ventas	3,8	10,4	6,2	0,9
<b>1999</b>				
Empresas	200	29	31	140
Ventas	101.583,5	22.650,0	17.781,0	61.152,6
Utilidades	2.374,2	1.771,3	782,1	-179,1
Util./Ventas	2,3	7,8	4,4	-0,3
<b>2000</b>				
Empresas	200	30	27	143
Ventas	104.498,9	25.170,3	16.182,0	63.146,6
Utilidades	2.522,4	2.214,6	1.088,4	-780,6
Util./Ventas	2,4	8,8	6,7	-1,2
<b>Prom. 1993-2000</b>				
Empresas	200	26	33	141
Vtas	88.148,7	19.337,2	14.295,1	54.516,5
Util	3.555,1	2.019,2	936,6	599,3
Ut./vtas	4,0	10,4	6,6	1,1

\* Se trata de aquellas firmas que participan en la propiedad accionaria de algunas de las empresas privatizadas.  
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a balances de las empresas.



## **I.2. Las principales problemáticas y especificidades sectoriales en el ámbito de las áreas-mercados privatizados**

La revisión y el análisis de los principales problemas que se plantean en los principales mercados-áreas privatizados remiten necesariamente, con mayor o menor intensidad según los casos, a por lo menos una somera descripción de los fenómenos más trascendentes que en su articulación definen o delimitan el desempeño de los mismos. Se trata, en tal sentido, de incorporar un muy breve diagnóstico en el que se rescaten aquellos aspectos centrales que caracterizan la situación actual de los mismos, como paso previo imprescindible para, por un lado, detectar las principales falencias y carencias a resolver y, por otro, a partir de ello delinear y/o formular posibles acciones correctivas y fundamentalmente políticas tendientes a la resolución definitiva de las mismas.

En ese marco, en algunos casos prácticamente no se hará referencia alguna –o la misma será mínima– a aquellos temas que en buena medida han sido tratados precedentemente (por ejemplo, el de las tarifas y su evolución asociada en general a ilegales indexaciones periódicas<sup>1</sup>, y el papel de las respectivas agencias reguladoras).

1. Salvo en los ejemplos que ofrecen los concesionarios viales de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires y la concesión del servicio de agua potable y saneamiento en el ámbito de la Región Metropolitana, en tanto se trata de procesos donde, por las fechas en que se realizaron las respectivas transferencias, resulta imposible o muy difícil retrotraer la comparación de precios al inicio del Plan de Convertibilidad.

*Concesiones viales*

El tratamiento analítico de las concesiones viales al capital privado demanda, necesariamente, la diferenciación de aquellas referidas a las rutas o corredores nacionales de las correspondientes a la red de accesos a Buenos Aires. Ello se deriva de las marcadas diferencias que se manifiestan en muy diversos campos: desde las características del propio llamado a concurso hasta el papel que han terminado asumiendo los subsidios en el caso de las rutas nacionales.

En este último campo, a fines de 1990, la concesión bajo el sistema de peaje involucró casi 9.000 km de rutas nacionales (el 32% de la red nacional pavimentada donde, al momento de la privatización, se concentraba más de las dos terceras partes del tránsito vehicular) y constituyó uno de los primeros pasos del vasto programa de privatización desarrollado en el país. Así, se adjudicaron en concesión 18 corredores viales nacionales a 13 consorcios en los que se integran las principales empresas de la construcción que, como producto de su larga experiencia como contratistas del Estado, contaban –y cuentan– con una sólida capacidad de *lobbying*. Ese elevado grado de concentración en las principales empresas constructoras del país derivó, en última instancia, de restricciones o barreras al ingreso sin argumentación ni justificación alguna<sup>2</sup>, con la consiguiente colusión de ofertas.

Las variables que resultaron decisivas en el momento de la adjudicación fueron el monto del canon a percibir por el Estado y, en menor medida, las obras e inversiones complementarias contenidas en las respectivas ofertas. El plazo *original* de las concesiones *era* de 12 años a contar a partir del 1° de noviembre de 1990. Asimismo, se previó la creación de un organismo de control en el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el cual recién entró en funcionamiento en 1993 con más que limitadas misiones y funciones y claros indicios de captura por parte de las empresas reguladas –como se desprende de una muy amplia gama de informes de la Auditoría General de la Nación–.

2. Los oferentes debían estar inscriptos en el Registro Nacional de Constructoras; el llamado a licitación no fue publicado en el exterior mediando apenas cinco meses entre la difusión del Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares, y la definición del concurso.

Las obligaciones de los concesionarios se centraban en el desarrollo de un cronograma de inversiones y de obras comprometidas contractualmente, con sus correspondientes plazos de ejecución, y en mantener determinados –muy poco exigentes– niveles de calidad del servicio prestado (Índice de Estado e Índice de Serviciabilidad Presente) a los usuarios.

Por último, en materia tarifaria se fijó originalmente una tarifa tope que, como fuera señalado en la sección anterior, quedó sujeta a una renegociación integral tanto en lo atinente a su nivel como a sus posteriores índices de actualización. Ello se hizo efectivo antes que transcurrieran los seis meses de firmados los respectivos contratos de transferencia. A la señalada revisión de la tarifa de peaje junto a sus cláusulas de actualización se le adicionaron, entre otras, la supresión del pago del canon, la incorporación de una figura –llamada a asumir un papel más que protagónico– como es la de las “compensaciones indemnizatorias”<sup>3</sup>, la extensión de la concesión por un año adicional, la condonación de multas y sanciones, y el corrimiento temporal en materia de cumplimiento de los índices de calidad exigidos originalmente.

Esa creciente presión de los subsidios dio lugar, a mediados de 1995, a una nueva convocatoria a renegociar los contratos. Paradójicamente, el único Corredor (el N°18) que no percibía compensación indemnizatoria alguna –fundamento básico de esta nueva renegociación– fue el que “readecuó” su contrato; claro que bajo condiciones que suponen, en la práctica, la celebración de uno nuevo (en efecto, al quinto año de concesión se le extendió el plazo de la misma por 15 años adicionales, se le dolarizó la tarifa y se la indexó por el índice de precios al consumidor de los EE.UU.).

En el plano formal y bajo formas mucho más difusas –cuando no contradictorias– podría afirmarse que esa demorada “segunda

3. A pesar de que en los considerandos del Decreto (N°527/91) que convocó a esta renegociación se resaltaba el carácter de “abusivas” de las tarifas y “contrarias al interés general”, se decidió que el Estado compensara a los concesionarios de forma de mantener “inalterada la ecuación económico-financiera” de los contratos originales que, incluso, a juicio de la propia FIEL, conllevaban muy elevadas tasas internas de retorno. En otras palabras, el Estado pasó a hacerse cargo, a través de subsidios, de resarcir a los concesionarios manteniendo el carácter de casi leonino de los contratos originales.

renegociación contractual” concluyó recién a principios de 2001 con la sanción del Decreto N°92; por éste se aprueban las Actas-Acuerdo celebradas con los concesionarios que, entre otras cosas, conllevan: el reconocimiento por parte del Estado de una deuda ligeramente superior a los 300 millones de dólares que se le adicionan a las percibidas con anterioridad por los concesionarios (poco más de 580 millones de dólares); la eliminación de cláusulas de ajuste tarifario<sup>4</sup>; no se dispone extensión alguna en los plazos de concesión (concluirían a fines de octubre de 2003)<sup>5</sup>.

De todas maneras, en el interregno entre el inicio de esta segunda renegociación (Decreto N°489/95) y esta peculiar forma de resolución de la misma, la regulación pública pasó a centrarse casi en forma exclusiva en el plano tarifario. Se trata precisamente del inicio (en 1999) de una nueva fase en cuanto a las formas de determinación de las tarifas finales a los usuarios. Ello se materializó a partir de una difundida, discontinua y heterogénea gama de subsidios sobre las mismas para dar respuesta al cuestionamiento de diversos sectores de la economía frente a los elevados costos del transporte que se desprendían de los crecientes niveles de las tarifas de peaje. En ese marco se han sucedido, hasta mediados de 2001, no menos de veinte resoluciones ministeriales o de secretarías de Estado dependientes del Poder Ejecutivo Nacional que, en síntesis, han derivado en reducciones tarifarias de distinta magnitud para los diversos tipos de vehículos, tipo de carga, transporte de pasajeros, etc.; en muchos casos esa diferencia depende del corredor vial que se trate.

4. Si bien, atento a las Actas-Acuerdo celebradas contemporáneamente, podrían ajustarse (contraviniendo, nuevamente, las taxativas disposiciones de la Ley de Convertibilidad) si se registra una variación (en más o en menos) del 5% en un factor de reajuste basado en las variaciones del Índice de Precios al Consumidor (que pondera un 50%) y en las del Costo de la Construcción (el 50% restante).

5. Esta no extensión del plazo de concesión hasta más allá de octubre de 2003 también emerge potencialmente como una simple formalidad. En efecto, en el Acta Acuerdo se dispone que si el CONCEDENTE no cumpliera con la totalidad de pago de las compensaciones, “*el ENTE CONCESIONARIO continuará la explotación del corredor hasta que la totalidad de dicha compensación final resulte saldada*” (énfasis propio). Por otro lado, de verificarse la situación señalada precedentemente, los concesionarios “quedan liberados de mantener las exigencias de índice de estado y de serviciabilidad presente y sus parámetros cuando para ello resulte técnicamente necesaria la ejecución de obras que no se encuadren como conservación de rutina”.

Ello derivó, particularmente a partir de 1999, en una significativa reducción de las tarifas medias de peaje que ha tenido como onerosa contrapartida oficial el reconocimiento de nuevas “compensaciones indemnizatorias” por parte del Estado para el período comprendido entre noviembre de 2000 y octubre de 2003 (cuando concluirían las actuales concesiones) por un monto próximo a los 500 millones de dólares<sup>6</sup>.

En ese marco podrían distinguirse en el plano tarifario dos grandes etapas. La primera de ellas se extiende hasta setiembre de 1999, y la segunda comprende desde entonces hasta la actualidad. En la primera fase, donde las tarifas de peaje (salvo el caso específico del Corredor N°18) se actualizaban por la tasa Libo más el aumento escalonado anual hasta alcanzar el 35% en 1994, la tarifa media por cada 100 km pasó de 1,09 pesos/dólares (en abril de 1991, concluida la primera renegociación) a 1,85 pesos/dólares; esto supuso un incremento del 69,7%. En idéntico lapso, el Índice de Precios mayoristas aumentó apenas el 12,5%, mientras que el Índice de Precios al Consumidor se incrementó el 52,3% (lo que implicó un alza real de las tarifas de peaje para los usuarios de 11,4%).

Distinta es la situación que queda de manifiesto en el subperíodo setiembre 1999-junio 2001, en el cual la profusión de distintos tipos de disminuciones tarifarias, incluso a los automóviles comunes, ha derivado en una marcada reducción de los peajes (igualmente los valores resultantes de 1,30 pesos/dólares, 1,55 pesos/dólares o 1,74 pesos/dólares –según sea el supuesto que se adopte en cuanto a la gravitación efectiva de los transportes de cargas y de pasajeros que accedieron a la reducción de las tarifas– se ubican por encima de las variaciones en el índice de precios mayoristas y, en dos de las tres posibilidades, también de la de los minoristas).

En síntesis, después de casi ocho años de creciente dispersión de precios a favor de los concesionarios viales respecto de los restantes precios de la economía, el relativo alineamiento –con sus matices– verificado en los últimos años ha sido una derivación de ingentes trans-

6. Según se desprende de las Actas-Acuerdo que fueran aprobadas por el Decreto N°92/01. La Resolución 190/01, de setiembre de dicho año, consolida los montos a “compensar” a los concesionarios estableciéndolos, para el período comprendido entre setiembre de 2001 y octubre de 2003, en la onerosa suma de 922 millones de pesos.

ferencias de recursos públicos de forma tal que esas reducciones tarifarias “no alteren la ecuación económico-financiera” de los concesionarios.

En efecto, como resultante natural del acelerado incremento de las tarifas de peaje en los primeros años de la concesión y de las “compensaciones indemnizatorias” a partir de 1999, los márgenes de rentabilidad que han internalizado durante ya más de un decenio los concesionarios viales emergen como por demás extraordinarios (como se desprende de lo analizado en la sección anterior). De considerar el promedio ponderado 1991-2001, los mismos ascienden al 7,4% sobre ingresos, y al 18,1% sobre patrimonio neto (más que duplicando, en ambos casos, los correspondientes a las 200 empresas más grandes del país).

Queda claro, entonces, que el desproporcionado nivel de rentabilidad que han logrado las empresas concesionarias como derivación natural de la convergencia de sucesivas e ilegítimas actualizaciones así como por las diversas modalidades de subsidios con las que se las ha privilegiado, en nada se condice con lo prescripto en la propia Ley de Peaje (N°17.520) ni en la de Reforma del Estado (N° 23.696), en cuanto a su proporcionalidad y razonabilidad<sup>7</sup>.

Por su parte, la red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires (integrada por el Acceso Norte, el Oeste, la Autopista Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas, –todas ellas concesionadas en julio de 1994 por un plazo de 22 años y 8 meses– y por la Autopista Buenos Aires-La Plata –a partir de ese año, como resultado de la renegociación de una concesión previa–) presenta algunas importantes divergencias respecto a la de las rutas nacionales (licitación pública nacional y, en este caso, internacional; inexistencia de subsidios públicos, y, en principio, el hecho de que sólo podía comenzar a cobrarse la tarifa de peaje una

7. Cabe resaltar algunas de tales consideraciones legales como, por ejemplo, el Artículo 3 de la Ley N°17.520, donde se señala que “el nivel medio de tarifas no podrá exceder el valor económico medio del servicio ofrecido”. Por su parte, la Ley N°23.696 establece (en su Artículo 57) “que la eventual rentabilidad de la concesión no exceda una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas por el Concesionario y la utilidad neta obtenida por la Concesión”, al tiempo que en el N°58 considera que la ecuación económico-financiera de los concesionarios “deberá ser estructurada en orden de obtener un abaratamiento efectivo de la tarifa o peaje a cargo del usuario”.

vez concluidas las obras comprometidas contractualmente). A la vez, ésta denota similitudes de trascendencia como, en particular, la recurrencia sistemática a las renegociaciones contractuales y, como resultado de ello, la internalización de rentas de privilegio aun superiores a las obtenidas por los concesionarios de los corredores nacionales.

Una diferencia sustantiva en relación con las concesiones de las principales rutas nacionales la brinda la creación, con anterioridad a la entrada en vigencia de los contratos, del Órgano de Control de la Red de Accesos a Buenos Aires (OCRABA) que, al igual que el Órgano de Control de las Concesiones Viales, denota claras muestras de captura por parte de los concesionarios (como por ejemplo surge del Informe N°110, de junio de 2001, de la Auditoría General de la Nación). Sin duda, ello no resulta casual. Como enseña la teoría, la atomización de las agencias reguladoras o de control que actúan incluso en un mismo ámbito y con funciones muy similares conspira contra la eficiencia de las actividades específicas y fundamentalmente incrementa los riesgos de captura por parte de los regulados<sup>8</sup>.

Al igual que en el caso de los corredores viales nacionales, la “readecuación” o renegociación de diversas cláusulas contractuales emerge como un rasgo común –aunque con intensidades diversas– a las concesiones de la red de accesos a Buenos Aires. Parte de las mismas se remontan al período previo a la habilitación del cobro del peaje e incluso, en algunas de ellas, esta última autorización se concretó sin haber dado cuenta de los requerimientos que debían cumplir los concesionarios (como aconteció, por ejemplo, en el caso del Acceso Oeste donde a la vez se incorporó una peculiar disposición: que en el recorrido total del acceso la tarifa básica debía ser abonada dos veces con el consiguiente incremento tarifario del 100%. Y en el del Acceso Ricchieri-Ezeiza-Cañuelas se autorizó el cobro del peaje en el tramo

8. Esta anomalía recién fue subsanada a principios de 2001 (Decreto N°87), cuando se creó el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), al que se le transfirieron las competencias, objetivos, partidas presupuestarias, recursos humanos y materiales del OCRABA, del OCCV –dependiente de la Dirección Nacional de Vialidad (D.N.V.)– y, también, de la Comisión Transitoria y el Órgano de Control de la Concesión de la Obra de la Conexión física entre las ciudades de Rosario, provincia de Santa Fe, y Victoria, en la provincia de Entre Ríos.

correspondiente a la Autopista Ricchieri). Al decir de la FIEL<sup>9</sup>: “los cambios en las inversiones previstas o en la oportunidad de ejecutar las obras, derivaron en aumentos tarifarios con el objetivo de mantener la rentabilidad que surgía de cada oferta ganadora”.

En síntesis, como resultado de estas renegociaciones fueron habilitados al cobro de peaje tramos de autopistas existentes (concretados con fondos públicos) sin que mediara la finalización de la construcción de los nuevos trayectos previstos, contradiciendo así las exigencias de los contratos de concesión iniciales y contribuyendo a que las obras en unos tramos se financien a través de las tarifas cobradas a los usuarios de otros. Este hecho desvirtuó una de las características más novedosas y en principio positivas de la concesión de los accesos, la cual consistía en la obligación de realizar (sin avales ni garantías del Estado) una importante inversión inicial en la construcción de nuevas vías que sería recuperada una vez finalizadas las obras a través del cobro de peaje a los respectivos usuarios. Por otro lado, la tarifa básica presentada en la oferta se incrementó (en los accesos Oeste y Norte) y con ello se modificó la variable que definió la adjudicación de los accesos (la tarifa de peaje) conspirando, así, contra la seguridad jurídica de los usuarios y de las propias empresas y consorcios que se vieron marginados del concurso frente a tarifas básicas más bajas que, finalmente, no fueron las aplicadas.

El seguimiento analítico de la evolución de las tarifas de peaje de las redes de accesos plantea dificultades de diversa índole asociadas, en última instancia, a las readecuaciones contractuales señaladas que se expresan, por ejemplo, en variaciones tarifarias que involucran sólo a alguna/s de la/s estación/es de peaje de cada acceso y/o a la incorporación de las tarjetas de “telepeaje” –que en algunos casos conllevan reducciones tarifarias y en otros no– y/o a la habilitación de nuevas cabinas para determinados tramos dentro de un mismo acceso, etc. De allí que, como una forma de aproximación a la evolución promedio de las tarifas de peaje de cada uno de los accesos y de la red en su conjunto, se optó por estimar el valor medio anual de la misma a partir de relacionar, en cada caso, la recaudación total por la respectiva cantidad de UTEq (Unidades de Tránsito Equivalentes) pasantes por acceso (Cuadro N° 7) a partir de julio de 1997, fecha en la que se encontraba habilitado el cobro de peaje en todos ellos.

9. Op. cit.



**Cuadro Nº 7**  
**Evolución de la tarifa media anual por UTEQ\* en cada acceso a la**  
**Ciudad de Buenos Aires, segundo semestre 1997-2001**  
**(en pesos/dólares y porcentajes)**

<b>Años</b>	<b>Acceso Oeste</b>	<b>Acceso Norte</b>	<b>Autopista Bs. As.- La Plata</b>	<b>Autop. Ricchieri Ezeiza-Cañuelas</b>	<b>Total Red de accesos</b>
1997 (**)	0,631	1,202	1,774	0,698	1,091
1998	0,924	1,195	1,756	0,697	1,141
1999	1,382	1,336	1,760	0,677	1,291
2000	1,436	1,282	1,761	0,678	1,269
2001	1,433	1,340	1,729	0,692	1,292
Incremento (%)	127,1	11,5	-2,5	-0,9	18,4

\* Unidades de Tránsito Equivalentes.

\*\* Se trata del período julio-diciembre, cuando en todos los accesos estaba habilitado el cobro de peaje.

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

El por demás heterogéneo comportamiento de las tarifas medias según redes de accesos emerge, sin duda, como el rasgo sobresaliente de la información presentada en el cuadro. Antes de incorporar algunas referencias a las razones que coadyuvan a explicar tales divergencias, cabe resaltar que la tarifa media anual ponderada por UTEQ del conjunto de los accesos a la ciudad se incrementó, entre el segundo semestre de 1997 y el año 2001, un 18,4%. Tal alza media de las tarifas resulta más que sustantiva si se tiene en cuenta que entre junio de 1997 y diciembre de 2001, el Índice de Precios al Consumidor registró una deflación de 3,2%, y el Índice de Precios Mayoristas Nivel General decreció el 8,5%. En otras palabras, aun en aquellos dos accesos en que se manifiesta una reducción absoluta en la tarifa media resultante por UTEQ, la misma supone un incremento real en términos de los precios más representativos de la economía.

De todas maneras, es insoslayable alguna referencia a las pronunciadas disparidades que se verifican entre las distintas redes de accesos a la Ciudad de Buenos Aires. El ejemplo extremo lo ofrece el Acceso Oeste donde, en el período en consideración, la tarifa media por UTEQ se incrementó en un 127,1%. Ello no es más que el reflejo de lo señalado precedentemente respecto a la incorporación de nuevas barreras de peaje –que conllevaron un incremento del 100% respecto a la tari-

fa presentada en la oferta original–, a lo que se le suma la aplicación del ajuste anual por el índice de precios minoristas de EE.UU., hasta su prohibición por el señalado dictamen de la Procuración del Tesoro.

En el resto de las redes esos valores medios no son más que la conjunción de los señalados ajustes por el CPI de EE.UU. (hasta 1999, dado el posterior dictamen de la Procuración), la apertura de nuevos tramos o estaciones de peaje (que en algunos casos significan, para determinados usuarios, una reducción de la tarifa a abonar) y, fundamentalmente, de la incorporación de la tarjeta de “telepeaje” que en diversos tramos o accesos conllevó una reducción más o menos sustantiva en el costo del servicio para el usuario.

En síntesis, y más allá de las peculiaridades de cada uno de los accesos, tramos, sistemas de pago, formas y características de las recurrentes renegociaciones, la tarifa media de peaje de la red de accesos denota un incremento sustantivo que en términos reales se hace extensivo a cada una de las distintas vías que la conforman.

Como resultado de ello las tasas de rentabilidad promedio del conjunto de los concesionarios de la red de accesos alcanzan niveles que sólo podrían caracterizarse como exorbitantes. Tal como queda de manifiesto en el Cuadro N°8, el margen de rentabilidad medio sobre facturación de las mismas se eleva en el quinquenio 1997-2001 (una vez que todos los accesos habilitaron sus cabinas de peaje) a casi el 20%, cuando en idéntico período las 200 firmas más grandes del país obtuvieron rentabilidades que oscilaron entre el 1,7% y el 4,7%; incluso las de las privatizadas que forman parte de ese núcleo selecto de grandes empresas fluctuó entre un mínimo de 7,8% (1999) y un máximo de 12,2% (1997). En otras palabras, la tasa de ganancia de los concesionarios se ubica, según los años, entre tres y once veces por encima de la obtenida por las más grandes firmas del país, e incluso en algunos años alcanza a triplicar las rentas de privilegio del conjunto de las privatizadas que integran la cúpula empresaria del país.

A diferencia del ejemplo que ofrecen las concesiones de los corretores nacionales, tales beneficios de privilegio se asientan, en lo esencial, en la exacción de recursos a los usuarios de tales accesos –dada la inexistencia de subsidios– que, en la generalidad de los casos, prácticamente no disponen –como sí lo determina la normativa vigente– de alternativas en materia de infraestructura vial disponible en términos de transitabilidad real.

**Cuadro Nº8**  
**Evolución de la tasa de rentabilidad sobre facturación de los concesionarios de la red de accesos a Buenos Aires, y su relación con las mayores empresas del país y con las privatizadas que integran la cúpula empresaria , 1997-2001 (miles de pesos/ dólares y porcentajes)**

	Facturación por peajes		Tasas de Rentabilidad		
	Utilidades	S/ Facturación	De la cúpula*	De las privatizadas de la cúpula**	
1997	169.955,7	21.482,9	12,6	4,7	12,2
1998	196.427,3	45.504,1	23,2	3,8	10,4
1999	286.536,2	70.842,1	24,7	2,3	7,8
2000	302.751,9	61.101,7	20,2	2,1	8,8
2001	298.312,0	42.919,3	14,4	1,7	S/d
1997/ 2001	1.253.983,1	241.850,1	19,3	-	-

\* La cúpula empresaria es la conformada por las 200 empresas de mayor facturación anual del país.

\*\* Se trata de la rentabilidad media de las empresas privatizadas que forman parte de la cúpula.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a Memorias y balances de las empresas.

Antes de extraer algunas conclusiones sobre el desquicio normativo y regulador que caracteriza a la privatización de la infraestructura vial en la Argentina, cabe incorporar una breve digresión sobre el intento de recurrir a un nuevo sistema de financiamiento del sector (sancionado por Decreto, pero implementado sólo parcialmente, con claros beneficiarios reales y con escasas posibilidades de concreción efectiva).

En paralelo al proceso de renegociación con los concesionarios de los corredores nacionales y a partir de la sanción del Decreto N°802/01 (por el que se redujeron las tarifas de peaje con el consiguiente incremento de los subsidios públicos) comenzaron a implementarse los primeros pasos de un nuevo sistema de financiamiento del conjunto de las rutas nacionales (quedando exceptuadas la Red de Accesos a Buenos Aires, las autopistas porteñas y las concesiones provinciales). A partir de dicho decreto se creó un “fondo vial” basado en la recaudación de una tasa adicional sobre el precio del *gas oil* de cinco centavos por litro (representa alrededor de 500 millones de pesos anuales). Con ello se procuró satisfacer, en teoría, un doble objetivo: por un lado, obtener recursos para compensar a los concesionarios por la disminución de las tarifas de peaje<sup>10</sup> y, por otro, obtener fondos que financiarían obras de mantenimiento de las rutas nacionales (tanto las dadas en concesión como las que no; en este último caso, bajo un sistema por el cual la empresa privada se responsabiliza de realizar la obra con capitales propios y el Estado le reintegraría los recursos una vez liberadas las respectivas vías) así como otras obras de infraestructura. La tarifa o tasa vial que se aplicaría, una vez implementado el sistema, se fijó en un valor base de \$ 0,75 cada 100 km y se ajustaría sólo ante incrementos en el PBI por habitante<sup>11</sup>.

10. En los considerandos del Decreto N°802/01 se señala que “a fin de no afectar la ecuación económica-financiera de los concesionarios que perciben los peajes, se crea una tasa sobre el *gas oil* que permitirá mantener los ingresos de los concesionarios conforme a los respectivos contratos vigentes”.

11. Se trata de una cláusula de ajuste por demás atípica (hasta en su determinación) de, en este caso, la “tasa vial” que igualmente contraviene lo dispuesto por la Ley de Convertibilidad. Cabe señalar, asimismo, que en su Artículo 8 el decreto de referencia señala que el valor base de la “tasa vial” también contemplará, para las distintas rutas, las diferencias existentes según horarios, congestión de tránsito, tipo de carga y servicio de transporte.

Por su parte, a partir de noviembre de 2003, cuando concluyan – en principio– las actuales concesiones de los corredores nacionales (con la excepción del N°18) se licitarían las rutas concesionadas, pero bajo una modalidad diferente a la que rigió durante toda la década de los noventa (los concesionarios privados serán los responsables de realizar las obras y del mantenimiento de las rutas, pero no de la percepción de la correspondiente tasa vial<sup>12</sup>).

Pocos meses después, a fines de julio de 2001, se sancionó el Decreto N°976 que modifica y procura perfeccionar en algunos aspectos las disposiciones del precedente. En ese marco se dispuso que la tasa sobre el *gas oil* (\$ 0,05) por litro sea transferida a un Fideicomiso administrado por el Banco Nación, el que será responsable de reasignar esos recursos junto con los provenientes de la “tasa vial”. Tal como lo dispuso esta normativa, los bienes fideicomitidos se destinarán al pago de las compensaciones de todos los concesionarios de los corredores nacionales y al financiamiento de determinadas obras.

Por último, a principios de noviembre de 2001 se sanciona el Decreto N°1.377 que, en buena medida, tiende a consolidar este nuevo sistema de financiamiento de la infraestructura vial. En efecto, en el marco del Sistema de Infraestructura del Transporte se creó el Sistema Vial Integrado (SISVIAL) hacia donde se destinarían no menos del 80% de los recursos obtenidos de la tasa impuesta al *gas oil*<sup>13</sup> y las futuras percepciones de las tasas viales que reemplazarían, así, a las actuales tarifas de peaje.

Sin embargo, la experiencia de los últimos meses tiende a demostrar que casi la totalidad de los fondos recaudados por el impuesto al *gas oil* se ha destinando al pago de las “compensaciones indemnizatorias”. Es más, buena parte de las obras licitadas en el marco del SISVIAL (suman poco más de 400 millones de pesos) revela un estado por demás incierto en cuanto a su concreción.

12. La tasa vial sería percibida por una empresa independiente de la concesionaria que transferiría los fondos recaudados a un Fideicomiso (el Banco Nación) que, a su vez, reasignaría tales recursos entre los concesionarios en función del respectivo tránsito vehicular, una vez concluidas las obras.

13. El Decreto autoriza a destinar hasta el 20% de los recursos provenientes de la tasa al *gas oil* al desarrollo de la infraestructura ferroviaria.

Más allá de la decisión oficial que se adopte en cuanto a este nuevo esquema de financiamiento de la infraestructura vial, más aún ante el cambio de autoridades gubernamentales a fines de 2001 –hasta la actualidad no se han pronunciado al respecto–, cabe incorporar unas breves digresiones:

- se trata de un sistema mixto que combinaría el cobro de una “tasa vial” con una modalidad de financiamiento de la expansión de los caminos no muy disímil de la que existía antes de la entrega en concesión de las principales rutas nacionales a comienzos del decenio de los noventa (la misma que fue criticada, en su momento, por su incapacidad para financiar la expansión del sistema vial nacional). En realidad, todo parecería indicar que el objetivo esencial de este nuevo plexo normativo es el de sustentar –manteniendo o profundizando– una disminución sustantiva de las actuales tarifas de peaje sin alterar la ecuación económico-financiera de las empresas concesionarias. Es más, como se señaló, la asignación que se le ha venido otorgando a los recursos obtenidos de la tasa aplicada al *gas oil* tiende a avalar tal afirmación (compensar a los actuales concesionarios por la reducción de las tarifas de peaje derivada fundamentalmente del Decreto N°802/01).
- El principal recurso de financiamiento del nuevo sistema vial proviene de la tasa sobre el *gas oil*; en otras palabras, los usuarios de dicho combustible serán los que subsidien el mejoramiento y la expansión de la red vial nacional (con independencia de que utilicen o no las rutas), lo cual desvirtúa el concepto que en su momento sirviera de argumentación y sustento para la implementación del sistema de peajes (“el que usa paga”).
- Existen riesgos ciertos (en tanto las omisiones normativas de las últimas renegociaciones nada dicen al respecto) de un creciente deterioro en los índices de calidad de las rutas concesionadas – fenómeno que con mayor o menor intensidad se viene reflejando en la mayor parte de los corredores nacionales–<sup>14</sup>.

14. De la información proporcionada por la página web del OCCOVI se desprende que en los últimos cuatro o cinco años, el Índice de Estado de los distintos corredores viales nacionales ha permanecido relativamente estable o incluso ha tendido a decrecer en varios de ellos.

- En la medida en que los recursos recaudados a partir de la tasa extra al *gas oil* continúen derivándose a amortizar las “compensaciones indemnizatorias” –correlato, en última instancia, de las muy elevadas tasas de rentabilidad que han venido internalizando los concesionarios de las rutas nacionales–, existen ciertas y crecientes dudas sobre la posibilidad real de incorporar nuevas vías e, incluso, de mejorar sustantivamente las condiciones de transitabilidad del resto de la red vial nacional, más aún si se tiene en cuenta que la economía argentina se halla inmersa en una recesión que se extiende por más de cuatro años –con escasas posibilidades de reversión, por lo menos a corto plazo–. En síntesis, los muy débiles incentivos a la inversión sumados a las dificultades de acceso a financiamiento interno y externo, y la profunda alteración de la estructura de precios relativos (en particular por la incidencia de una devaluación ya superior al 250%) tornan poco probable la incorporación de capitales de riesgo frente a un esquema que, en principio, parecería tender a privilegiar a los actuales concesionarios de la red vial nacional privatizada a principios de los noventa.

En suma, la concesión a manos privadas de buena parte de la infraestructura vial reconoce una serie de similitudes sustantivas respecto a varios de los rasgos distintivos de la mayoría de las privatizaciones realizadas en la Argentina de los noventa, muy particularmente de las concretadas en sus primeros años. La celeridad de sus realizaciones no exenta de improvisaciones, los “errores de diseño”, las imprecisiones normativas, la “debilidad reguladora”, la inducción a la concentración del capital, la desatención de los intereses de usuarios y consumidores son, entre otras, algunas de esas características que se manifiestan con particular intensidad en el campo de los corredores viales nacionales.

Con intensidades diversas y características específicas, también en la privatización de las redes de accesos a la Ciudad de Buenos Aires se manifiesta otro de los denominadores comunes a gran parte de las privatizaciones realizadas en el país: las recurrentes renegociaciones contractuales que sistemáticamente, bajo formas y mecanismos por demás heterogéneos, han tendido a preservar –si no a acrecentar– los beneficios extraordinarios de los concesionarios. Las modificaciones

introducidas en la regulación tarifaria, la condonación de múltiples incumplimientos empresarios –respecto a inversiones comprometidas contractualmente y a la calidad del servicio–, la extensión de los plazos de las concesiones y la transferencia a los usuarios –vía mayores tarifas– del financiamiento de las obras son, entre otros, algunos elementos comunes a las permanentes “readecuaciones” que han venido alterando los contratos originales con los concesionarios viales en general.

Así, por ejemplo, en el caso de los corredores viales nacionales el sistema de peaje procuraba, además de mejorar sustancialmente el estado de las rutas concesionadas, la obtención de recursos –canon a pagar por los concesionarios– que serían reinvertidos en la financiación del mantenimiento del resto de la red vial nacional. Sin embargo, y como resultado de la primera renegociación contractual, a la supresión del pago de ese canon se le adicionó el reconocimiento de “compensaciones indemnizatorias” –subsidios públicos– e ilegales cláusulas de ajuste de las tarifas de peajes para mantener inalterada la “ecuación económico-financiera” original de los concesionarios (que conllevaba en pleno contexto hiperinflacionario muy elevadas tasas de rentabilidad). Ello derivó en un incremento real sustantivo en las tarifas de peajes (con sus consiguientes impactos negativos sobre la competitividad de la economía y la distribución del ingreso) así como en los subsidios públicos “compensatorios” de esas rentabilidades extraordinarias.

Dentro de esa misma lógica se enmarca la estrategia delineada desde mediados de 1999, donde nuevamente lo único que se mantiene inalterado es la preservación de los beneficios de privilegio de los concesionarios. Se trata ahora de responder a la presión de diversos sectores económicos frente a los crecientes costos del transporte (más precisamente de los peajes). De allí la proliferación de decretos y resoluciones que derivaron en una pronunciada reducción de las tarifas de peajes, pero siempre compensada por nuevos y crecientes subsidios. Incluso podría afirmarse que la reciente revisión del sistema de financiamiento de la infraestructura vial continúa inscripta en ese mismo sesgo: garantizar esa reducción de las tarifas de peajes de los corredores viales a partir de la asignación privilegiada de los recursos provenientes de la tasa impositiva (\$ 0,05 por litro) al *gas oil*.



Por su parte, en el ámbito de las redes de accesos a la Ciudad de Buenos Aires que originalmente incorporaba una serie de condiciones menos permisivas (obligación de construcción de nuevos tramos, licitación nacional e internacional, menores imprecisiones relativas a incumplimientos y control regulador), las mismas se vieron crecientemente subordinadas frente a los resultados de opacas y sistemáticas renegociaciones. Tal es el caso, entre otros, de: la habilitación al cobro del peaje en tramos de autopistas existentes sin que se hubiesen realizado las inversiones comprometidas en los contratos iniciales (el financiamiento de las mismas devino de las tarifas cobradas a los usuarios de los tramos preexistentes), el incremento de las tarifas básicas que habían constituido en su momento la variable que definió la adjudicación de los accesos, y la posibilidad de “explotación de servicios accesorios” como el inmobiliario-comercial de los “terrenos remanentes de las expropiaciones” realizadas al momento de “liberar las trazas de los Accesos”.

En síntesis, la subrogación del Estado y de los intereses sociales en beneficio del capital privado se manifiesta en las condiciones de privilegio que se le ofrecieron a éste, hecho que ha trascendido la premura inicial para constituirse en una constante en la privatización de buena parte de la infraestructura vial del país.

Ello se conjuga, naturalmente, con la escasa preocupación oficial por contar con una normativa clara y precisa, desidia que se ha visto también reflejada en el diseño institucional y en la asignación de misiones y funciones de las agencias de control de los corredores viales (Órgano de Control de las Concesiones Viales), por un lado, y la Red de Accesos, por otro (OCRABA) –hasta su reciente fusión en el OCCOVI–. De todas maneras, más allá de su segmentación original, la acotada actividad de los mismos queda circunscripta a la evaluación del estado de las rutas y al control del cumplimiento de ciertos compromisos administrativos y económicos, sin intervención alguna en temas cruciales como la regulación tarifaria, las renegociaciones de los planes de inversión de los concesionarios o los criterios de asignación de las “compensaciones indemnizatorias”. Ello no está para nada disociado de la nula autonomía del poder político de tales órganos, la cual está asociada a la vez tanto a la escasa preocupación pública por proteger los derechos de los usuarios, por evitar o morigerar los riesgos de captura

por parte de los regulados, como a los débiles instrumentos y mecanismos de control con que cuentan, etc.

En suma, la transferencia a los usuarios del financiamiento del mantenimiento de las rutas nacionales (bajo el sistema “el que usa, paga”), con la consiguiente privatización no sólo de la construcción y el mantenimiento vial sino también de la administración de los fondos viales, conllevó costos sociales y fiscales absolutamente desproporcionados frente a los magros resultados obtenidos tanto en términos de la incorporación de nuevas rutas como en lo que respecta al estado general de la red vial nacional en su conjunto. Asimismo, el desquicio normativo y regulador que deviene de las sucesivas y recurrentes renegociaciones con los distintos concesionarios plantea serios desafíos instrumentales y legales a resolver.

### *Agua potable y saneamiento*

A principios de 1991, la administración Menem comenzó a desplegar una estrategia político-institucional y económica tendiente a crear y garantizar las condiciones propicias para hacer efectiva la transferencia de Obras Sanitarias de la Nación (O.S.N.) al sector privado. Se destacan, en ese sentido, dos medidas de política que en su articulación desempeñaron un papel decisivo en la consecución de tal privatización. Por un lado, en lo estrictamente económico, y replicando lo sucedido en otros sectores transferidos a la órbita privada, se dispusieron importantes aumentos de las tarifas del servicio de forma de tornar mucho más atractiva la futura concesión del mismo: en febrero de 1991 se fijó un alza del 25% en la tarifa promedio; en abril de ese mismo año se aprobó otro aumento tarifario del 29%; en abril de 1992 se incluyó la aplicación del IVA (18%) a las tarifas; y, finalmente, poco antes de la transferencia de la empresa se dispuso un incremento adicional del 8%<sup>15</sup>.

15. En este sentido véase Ferro, G. (2000), “El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación”, CEER/UADE, Mimeo, abril 2000. Cabe resaltar que en el periodo comprendido entre febrero de 1991 y mayo de 1993 (fecha de transferencia de la empresa), el índice de precios mayoristas domésticos (IPIM) experimentó un incremento del orden del 9%.

Por otro lado, también a comienzos de 1991 se constituyó el Comité de Privatización de O.S.N. otorgándole a los diversos actores en juego (desde el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, hasta los dos sindicatos del sector –la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias y la Unión de Trabajadores de Obras Sanitarias del Gran Buenos Aires–) cierta participación en la determinación de la orientación que asumiría la política privatizadora (quedando incluso, en diversos casos, involucrados en la futura composición del ente regulador o en el propio directorio de la concesionaria).

El proceso de privatización de O.S.N se inició, en lo formal, con el llamado a una licitación pública nacional e internacional que tenía por objetivo seleccionar a los socios del futuro concesionario y al operador técnico del mismo. La misma involucraba dos grandes etapas o fases. La primera destinada a precalificar las ofertas técnicas, y la segunda a seleccionar, entre las aceptadas previamente, al consorcio ganador en función de una única variable: el nivel de descuento ofrecido como tarifa base respecto de la vigente al momento de la transferencia de O.S.N. En otras palabras, se decidió no requerir el pago de un cierto canon por los bienes públicos a concesionar y, en su defecto, se optó por privilegiar una baja de las tarifas (que con anterioridad, como se señaló, habían sido incrementadas sustancialmente).

Al respecto cabe una breve digresión. A diferencia de lo que recomienda la literatura especializada en el tema, se decidió mantener tanto la integración vertical que caracterizaba a la empresa estatal como la horizontal; es decir que no se segmentó la producción de la distribución de agua potable, por un lado, y tampoco se separó la generación y la distribución de agua potable del servicio de desagüe de las cloacas, por otro. Asimismo, se decidió mantener la extensión del área que abastecía O.S.N., dando lugar al sistema de saneamiento unitario entregado en concesión más grande del mundo<sup>16</sup>.

16. La decisión de dar en concesión la empresa integrada horizontal y verticalmente por 30 años establecida por el P.E.N. fue cuestionada sin éxito por el Banco Mundial, que proponía dividir la concesión con el fin de lograr algún grado de “competencia por comparación”.

La modalidad de licitación adoptada fue la de adjudicar la concesión del servicio, bajo un régimen monopólico, al consorcio que ofreciera la menor tarifa base para desarrollar un plan de inversiones denominado Plan de Mejoras y Expansión de los Servicios que, en principio, involucraría alrededor de 4.100 millones de dólares a lo largo de toda la concesión. Dicho programa se dividió en seis Planes Quinquenales correlativos y los dos primeros fueron parte integrante de la oferta original de la empresa. Por otra parte, el llamado a licitación tenía en cuenta los siguientes aspectos:

- una estructura tarifaria predeterminada que diferenciaba entre los usuarios residenciales, no residenciales y baldíos.
- La facturación se realizaría fundamentalmente mediante un sistema de tipo catastral o de “cuota fija” definido en función del consumo presunto por superficie (a manera de una tasa impositiva catastral). Para aquellos usuarios que contaran con medidor de caudales (aproximadamente el 15% del total), se aplicaría un sistema mixto de facturación compuesto por un cargo fijo –equivalente al 50% de la “cuota fija”– y un cargo variable que se determinaría en función de los metros cúbicos realmente consumidos. Ambos sistemas de facturación incluyen esquemas de subsidios cruzados entre zonas y tipos de edificación (involucrando antigüedad y calidad y zona geográfica de la construcción) orientados a favorecer, en teoría, la universalización del servicio.
- Finalmente, se determinó un nuevo cargo específico, denominado de infraestructura (que incluía un cargo de red y otro de conexión), orientado a financiar la expansión y la incorporación al servicio de nuevos usuarios (es decir, de nuevas conexiones o la renovación de aquellas cuya vida útil hubiera vencido).

Sin embargo, el esquema de financiamiento de la expansión establecido para los nuevos usuarios –generalmente pertenecientes a los sectores de menores ingresos– resultó inequitativo e injusto en la medida en que hizo recaer el cargo destinado a tal fin exclusivamente sobre los mismos. Esta situación se vio agravada cuando ante la imposibilidad de pago de la conexión por parte de los nuevos usuarios se producía la creciente acumulación de una deuda confiscatoria sobre la propiedad inmobiliaria de los mismos; tal deuda se sustenta jurídi-

camente en la obligatoriedad de la conexión al servicio establecida por el Marco Regulatorio<sup>17</sup>.

Al respecto, cabe incorporar una breve digresión analítica. La mera réplica de criterios reguladores aplicados en otras economías donde los márgenes de pobreza y de indigencia resultan marginales frente a los vigentes, por ejemplo, en la Argentina de principios del presente siglo, no sólo no garantizará la universalidad del acceso a servicios públicos básicos y esenciales como el del agua potable y saneamiento sino que, por el contrario, agravará la crítica situación en materia de salud y calidad de vida de amplias y crecientes capas de la sociedad contribuyendo, así, a profundizar la regresividad distributiva y la exclusión social.

El marco regulatorio estableció, asimismo, mecanismos de ajuste o de actualización tarifaria que se orientaron en principio a establecer límites precisos –aunque, como se analiza posteriormente, sumamente laxos y plenamente funcionales a los intereses de la empresa concesionaria– a las variaciones del nivel de la tarifa base determinado en la licitación:

- se fijó un tope al nivel del ingreso medio percibido por la firma prestataria. Al respecto se estableció que la principal variable de regulación de las tarifas sería el monto de ingresos que el concesionario percibiera por los servicios prestados.
- Se determinó también que se podrían efectuar ajustes tarifarios de carácter “extraordinario” como consecuencia de modificaciones (extraordinarias) de costos –siempre y cuando se registraran incrementos superiores a un umbral del 7% en un índice compuesto de costos de los principales insumos de la empresa– o de acontecimientos relevantes no previsibles al momento de la licitación que fueran ajenos a la responsabilidad del concesionario.
- Por último, se estableció que podrían introducirse modificaciones tarifarias cada cinco años como consecuencia de cambios en los

17. Asimismo, tal como surge de la Ley N°13.577 (de 1949, por la que se creó O.S.N.), se incorporó la posibilidad de cortar el suministro de agua potable ante la falta de pago de tres boletas consecutivas (cláusula posteriormente incorporada en el Reglamento de Usuarios de la concesionaria) y continuar cobrando la deuda con independencia de la prestación efectiva del servicio por parte de la firma.

“Planes Quinquenales de Mejora y Expansión” de los servicios. Inicialmente estas revisiones “ordinarias” tenían una clara limitación durante los diez primeros años de la concesión, en tanto se dispuso taxativamente que la revisión tarifaria al finalizar el primer quinquenio (en abril de 1998) sólo podía traer aparejada una reducción en las tarifas.

Finalmente, cabe mencionar que la regulación del contrato de concesión y la fiscalización del efectivo cumplimiento de lo establecido en el mismo quedó a cargo del ETOSS, en cuya conformación intervinen tres jurisdicciones (Nación, Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). El organismo de control regula el desempeño de una única firma y se financia mediante una proporción fija de la facturación del servicio por parte de la misma (2,67%)<sup>18</sup>.

En ese marco, en 1992, por Decreto del P.E.N. (Nº 999)<sup>19</sup> se adjudicó la concesión al consorcio Aguas Argentinas S.A (liderado en ese momento por Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez de Francia y el grupo local Soldati); a fines de abril de 1993 se firmó el consiguiente contrato y la nueva concesionaria tomó posesión de la prestación del servicio el 1º de mayo de dicho año.

La adjudicación a Aguas Argentinas S.A. se vio fundamentada en el hecho de haber sido el consorcio que ofreció el mayor coeficiente de descuento (26,9%) respecto de la tarifa vigente al momento de la transferencia. Ello supuso un coeficiente o factor “K” de 0,731 que, como tal, debía constituirse en el valor tope tarifario para los diez

18. Ambos aspectos contradicen las recomendaciones existentes en materia de diseño institucional para la regulación, ya que elevan considerablemente el riesgo de captura del mismo por parte de la empresa regulada, en tanto el órgano regulador no cuenta con mayores incentivos para inducir o promover una reducción de las tarifas (que en caso de concretarse afectaría los ingresos del concesionario y, en consecuencia, del regulador).

19. En tal sentido se conformó el marco propicio como para que, a partir de diversos decretos y resoluciones –muchos de ellos de dudosa legalidad, sancionados bajo condiciones de absoluta discrecionalidad, nula transparencia y sin participación alguna de usuarios y consumidores–, terminara por reformularse el contrato original de la concesión incorporando la mayor parte de las inquietudes y las propuestas de la firma concesionaria.

primeros años de la concesión. El oferente que se ubicó segundo, Aguas de Buenos Aires-Thames Water International Services Ltd. (con participación del grupo local Macri), había ofrecido una tasa de descuento ligeramente inferior (26,1%, o sea un factor “K” de 0,739), al tiempo que el tercer consorcio liderado por North West Water Internacional Ltd. –con participaciones accionarias de los grupos locales Acindar S.A. y Loma Negra S.A.– ofreció una reducción tarifaria de apenas el 11,5%.

De las consideraciones precedentes se infieren algunos de los rasgos que han caracterizado al proceso de licitación de la mayor concesión unitaria del servicio de agua potable y saneamiento<sup>20</sup>. En primer lugar, resulta casi sorprendente –si bien se trata de un fenómeno que se manifiesta en la generalidad de los procesos de privatización concluidos en la Argentina<sup>21</sup>– el escaso número de oferentes ante un negocio que, por las propias modalidades adoptadas y por todas las potencialidades que ofrecía, debería haber resultado muy atractivo para un número importante de empresas-consorcios privados. Sin embargo, quedó de manifiesto que la inexistencia de futura competencia “en el mercado” se trasladaba también, en buena medida, a la competencia “por el mercado”.

En segundo lugar, tal como se desprende de las ofertas correspondientes a quienes ocuparon los dos primeros puestos en la licitación, la coordinación y el *lobbying* empresario en torno a sus respectivas ofertas ocupó un lugar por demás destacado. Más aún cuando se trató, como quedó demostrado pocos meses después de la adjudicación de la empresa, de ofertas oportunistas<sup>22</sup>, estructuradas a partir de propuestas de precios “predatorios” que luego serían renegociadas en sucesivas ocasiones con el poder concedente. Ello se vio favorecido

20. Comprende la Ciudad de Buenos Aires y los principales partidos del conurbano bonaerense. Se trata, en tal sentido, de la mayor concesión unitaria privada del mundo, en tanto involucra un área con una población total de casi 10 millones de habitantes.

21. Azpiazu, D. (2001); “Las privatizaciones en la Argentina. ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?”, *Revista Ciclos*, Año 11, Vol. 11, N° 21, 1° Semestre 2001.

22. Véase, entre otros, Lentini, E. J. (2000), “Diagnóstico y soluciones para la regulación del servicio de agua del Gran Buenos Aires. Perspectivas argentina y latinoamericana. Cómo pensar el problema”, Mimeo, enero 2000.

por la inexistencia de aportes obligatorios de capital propio (por ejemplo, mediante la compra de acciones) e incluso de pago de canon alguno por el uso económico de activos públicos.

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

Frente a esta situación, mediante Resolución ETOSS N°81/94 se adelantaron y aumentaron las metas de expansión de los servicios, se incorporaron algunos nuevos proyectos de inversión y, fundamentalmente, se le concedió a la empresa –a partir de julio de 1994– un incremento de la tarifa general del 13,5%<sup>23</sup>; el cargo mínimo de conexión de agua aumentó un 83,7% y el de cloacas un 42%, al tiempo que los cargos de infraestructura se incrementaron un 38,5% y un 45,7% para los servicios de agua potable y de desagües cloacales, respectivamente.

En base a esta nueva y reformulada estructura tarifaria, en el segundo año de gestión, la empresa Aguas Argentinas pasó de una situación deficitaria a una fuertemente superavitaria facturando casi 350 millones de dólares, con una rentabilidad neta superior a los 50 millones de la misma moneda; al tiempo que el ETOSS constataba una amplia gama de incumplimientos empresarios, muy particularmente en cuanto al grado de ejecución de las obras e inversiones que poco antes habían fundamentado la “revisión extraordinaria” de las tarifas.

Al respecto, los incumplimientos en el Plan de Mejoras y Expansión de los servicios que se acumularon durante los tres primeros años de la concesión alcanzaron aproximadamente 300 millones de pesos (45% del total comprometido en el contrato). Al respecto, la empresa comenzó a alegar ante el ETOSS que “situaciones sociales tales como el crecimiento de la desocupación, la subocupación y la mayor marginalidad constituían hechos imprevisibles y sobrevinientes a la

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



firma del contrato” (sic)<sup>24</sup> y justificaban los incumplimientos mencionados en la medida en que derivaban en altos niveles de morosidad e incobrabilidad de los cargos de infraestructura<sup>25</sup>.

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

La respuesta oficial resultó nuevamente funcional a los intereses empresarios. En febrero de 1997, el P.E.N. convocó (a través del Decreto N°149) a la renegociación del contrato de concesión con el objetivo de tratar la eliminación del “conflictivo” cargo de infraestructura, la gestión ambiental de Matanzas/Riachuelo, los Planes Directores de Aguas y Cloacas, y “toda cuestión que contribuya al mejor cumplimiento de los objetivos del marco regulatorio”. A la vez, el decreto incluye una nueva anomalía en materia de inclusiones y de exclusiones de la mesa de la renegociación. Se trata, en el primer caso, de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable<sup>26</sup> que iría adquiriendo una creciente injerencia en el manejo de la concesión a punto tal de constituirse en la autoridad responsable de la política tarifaria del sector y de la determinación de buena parte del plan de obras, y, en el segundo, del ETOSS, órgano de control y fiscalización del área que fue marginado de la renegociación del contrato.

Finalmente, en noviembre de 1997 se sancionó el Decreto N°1.167 por el que se aprobó el Acta-acuerdo firmado en septiembre; en reali-

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

25. Posteriormente estos mismos argumentos serían retomados por el ETOSS para recomendar a la Autoridad de Aplicación –la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones– una nueva renegociación del contrato. Véase al respecto la nota del Directorio del ETOSS N°4.457/97.

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

dad éste, por las modificaciones que conllevó, supuso la celebración de un *nuevo* contrato de concesión que en poco se asemeja al resultante de la licitación pública original. En otras palabras, como existían causales suficientes como para rescindir el contrato –dados los manifiestos incumplimientos de la concesionaria– se optó por renegociar en términos plenamente compatibles con los intereses de la misma, alterando las condiciones originales bajo las que se había convocado a la licitación pública internacional.

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

- la incorporación de un seguro de cambio en la regulación tarifaria (“traslado inmediato a precios y tarifas de una devaluación”), de forma de eliminar todo riesgo de devaluación sobre la operatoria comercial de la empresa.
- La eliminación del cargo de infraestructura y su reemplazo por el concepto de SUMA (SU: Servicio Universal, MA: Medio Ambiente), pago fijo indexable y reajutable que debían pagar todos los usuarios (entre dos y tres pesos por servicio –aguas y cloacas–, por usuario y por bimestre). A la vez, los nuevos usuarios deberían pagar el CIS (Cargo de Incorporación al Servicio) en 30 cuotas mensuales de cuatro pesos.
- La modificación del umbral para el ajuste “extraordinario” por aumento de costos, que se redujo del 7% al 0,5%; se recurrió a un argumento que al menos correspondería caracterizar como *insostenible* por parte de una gestión gubernamental que implementó uno de los programas de estabilización más exitosos de las últimas décadas<sup>27</sup>.

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

- La incorporación de la posibilidad de una “revisión extraordinaria” de tarifas por año calendario, lo que desnaturalizó la propia concepción original de tales revisiones. En ese marco, la empresa concesionaria solicitó la aprobación de un incremento de tarifas del 11,7% a partir de mayo de 1998. Al respecto, la nueva autoridad en la materia (la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable) le concedió un aumento de 5,1%.
- La modificación del plazo de cobertura del primer plan quinquenal (de fines de abril de 1998 a diciembre de dicho año) le otorgó a la empresa ocho meses adicionales para que pudiera cumplimentar las metas que debía alcanzar al final del quinquenio.
- La postergación o cancelación de diversas inversiones comprometidas originalmente y la condonación de los incumplimientos en una serie de obras que, en algunos casos, fueron “compensadas” por inversiones como las correspondientes al complejo empresarial de Puerto Madero –nueve millones de dólares–.

Con posterioridad a esta revisión del contrato de concesión encarada a mediados de 1997 se sucedieron nuevas renegociaciones que se inscribieron en la misma lógica que las precedentes. Así, en diciembre de 1998, la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable emitió la Resolución N°1.103 que introdujo modificaciones de significación en los lineamientos reguladores y contractuales de la actividad. En el marco de esta última disposición normativa y con independencia de las profundas alteraciones que sufriera el régimen tarifario de la concesión (sucesivos aumentos del coeficiente “K” contradictorios con el marco regulador original, eliminación del cargo de infraestructura y su reemplazo por el SUMA y el CIS, seguro de cambio tarifario, etc.), en julio de 1999, mediante las Resoluciones de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable N°601 y 602 se introdujeron nuevos cambios relacionados con la regulación tarifaria, al tiempo que se aprobó la denominada Exposición Financiera Neta del primer quinquenio (en lo que sigue, EFNQ) que serviría de base para la determinación de la tarifa para el resto del período de concesión.

Con el fin expreso de seguir los lineamientos de los esquemas de regulación tarifaria del tipo *price cap* se estableció que las tarifas pasaran a ajustarse por un índice de precios determinado, al que se le

sustraer un coeficiente de eficiencia. En franca oposición con lo que indican la teoría y la experiencia histórica (en el sentido de que en el sistema *price cap* el índice de precios “corrector” debe reflejar la evolución de los precios internos), el índice de precios seleccionado fue el promedio simple entre el *Producer Price Index - Industrial Commodities* y el *Consumer Price Index - Water & Sewage Maintenance*, ambos de los Estados Unidos, los cuales en los últimos años han aumentado más que los precios domésticos y cuya aplicación contraviene lo dispuesto por la Ley de Convertibilidad. Por su parte, el coeficiente de eficiencia global (X) establecido fue de tan solo el 0,5%<sup>28</sup>.

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

En síntesis, queda planteado un esquema de regulación tarifaria supuestamente basado en el mecanismo *price cap*, pero sin mayores incentivos para el incremento de eficiencia de la concesión –aspecto central del propio sistema o mecanismo de ajuste tarifario–, puesto que incluye “cláusulas gatillo” referidas al incremento de tarifas por aumento de costos o insuficiencia de ingresos relacionadas con la garantía de ingresos estipulada en la EFNQ.

28. El mismo no contribuirá a reducir en términos reales las tarifas finales abonadas por los usuarios sino que, adicionalmente, resulta superfluo en la medida en que no guarda relación alguna con las “ganancias de eficiencia” efectivamente internalizadas por la empresa, las que ascendieron al 6,4% anual acumulativo para el período 1993-2000. Ello se desprende de la información –proporcionada por la propia empresa concesionaria– que surge de un reciente estudio financiado por la Asociación de Empresas de Servicios Públicos en la Argentina (ADESPA), de la cual forma parte Aguas Argentinas S.A.. Véase Centro de Estudios Económicos de la Regulación (UADE) (2001), “Las empresas privadas de servicios públicos en la Argentina. Análisis de su contribución a la competitividad del país”.

Se trata de un mecanismo *ad hoc* donde confluyen un *price cap* “invertido”, que garantiza a la empresa el aumento de las tarifas en términos reales –en lugar de asegurar a los usuarios su disminución–, y algunos ingredientes –que favorecen a la empresa– del mecanismo *cost plus* como el traslado a las tarifas de los aumentos en los costos o las compensaciones por insuficiencia en los ingresos, dejando de lado, por ejemplo, el “techo” a la tasa de ganancia.

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

En este sentido, y a simple título ilustrativo, puede señalarse que según surge de la información de los balances anuales de la empresa entre 1994 y 2000, Aguas Argentinas S.A. registró en promedio una tasa de beneficio sobre patrimonio neto de casi el 20%, tasa que se ubica en “apenas” el 13% si se considera la rentabilidad media sobre ventas (Cuadro N°9). A los efectos de captar el carácter extraordinario de tales márgenes de ganancia, cabe destacar que en el mismo período el conjunto de las doscientas empresas más grandes de la economía argentina registró en promedio una tasa de beneficio sobre patrimonio neto del orden del 4,5%, la que disminuye al 2,3% en términos de la facturación.

Por otro lado, los márgenes de beneficio internalizados por Aguas Argentinas S.A. durante los años noventa en nada se asemejan a los niveles considerados aceptables o razonables en otros países para la “industria” del agua. Así, por ejemplo, en EE.UU. las tasas de beneficio obtenidas en 1991 fluctuaron entre un mínimo del 6% del patrimonio neto y un máximo del 12,5%; en el Reino Unido la tasa razonable para el sector se ubica entre el 6% y el 7%; en Francia se considera como tasa de retorno aceptable la del 6% del patrimonio neto<sup>29</sup>. En

29. Véase Phillips, C. (1993), *The regulation of Public Utilities*, Public Utilities Reports, inc.

ese sentido, a menos que el resto de las operadoras internacionales sea muy ineficiente, que se conforme con márgenes de rentabilidad sustancialmente inferiores a los registrados en la Argentina o que opere con mucho mayores niveles de riesgo empresario que Aguas Argentinas S.A., las tasas de beneficio locales no serían más que resultantes de tarifas que trascienden toda “justicia” y “razonabilidad”.

**Cuadro N°9**  
**Evolución de las tasas de rentabilidad neta de Aguas Argentinas S.A.,**  
**1994-2000\***  
**(en porcentajes)**

<b>Años</b>	<b>Rentabilidad sobre patrimonio neto</b>	<b>Rentabilidad sobre ventas</b>
1994	20,0	8,7
1995	14,4	15,0
1996	25,4	15,4
1997	21,1	13,7
1998	12,5	8,4
1999	18,6	12,2
2000	21,4	16,5
1994-2000	19,1	12,8

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

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a las Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A.

A partir de los ostensibles incumplimientos –convalidados por la inacción, omisión y/o captura reguladora– en los que había incurrido Aguas Argentinas S.A. durante más de un quinquenio, recién en enero de 2001 y en el marco de un proceso de negociación de casi nula transparencia se firmó un Acta-Acuerdo entre Aguas Argentinas S.A. y el ETOSS, por la que quedó aprobado el Segundo Plan Quinquenal (que debería haber entrado en vigencia en 1999). A cambio de comprometerse a cumplir con su retrasado plan de inversiones y a adelantar algunas obras previstas, la firma se vio favorecida con un incremento

tarifario del 3,9% anual acumulativo entre 2001 y 2003, un ajuste por la inflación estadounidense del 1,5% (un 1% se trasladó a las tarifas durante el año 2001 y el 0,5% restante en enero de 2002) y otros dos cargos fijos bimestrales adicionales (1,55 pesos por factura)<sup>30</sup>. Como resultado de ello la tarifa promedio aumentó un 9,1% en el transcurso del año 2001.

En otros términos, como consecuencia de esta última renegociación contractual nuevamente se han visto favorecidos los intereses de la empresa prestataria –y su “seguridad jurídica”– en detrimento de los correspondientes a los usuarios y consumidores. En efecto, no solamente se determinó que las nuevas inversiones se financiarán con fuertes incrementos en los precios, sino que adicionalmente el Estado terminó por convalidar un conjunto importante de incumplimientos contractuales con claras implicancias regresivas en términos distributivos. Ello sin mencionar que se trata de la profundización de un entorno normativo que poco se asemeja al original.

Con respecto a lo anterior, es indudable que los holgados márgenes de ganancias que internalizó Aguas Argentinas S.A., desde que tomó a su cargo la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales en el Área Metropolitana, se encuentran estrechamente vinculados con las múltiples renegociaciones contractuales que se sucedieron desde 1993 y, derivado de ello, con la política tarifaria implementada. En tal sentido, en el Gráfico N°1 se puede apreciar que, como producto de los sucesivos aumentos tarifarios autorizados, la tarifa media del servicio residencial se incrementó entre mayo de 1993 y enero de 2002 en un 88,2%<sup>31</sup>, con lo cual la rebaja inicial del 26,9% con que la empresa ganó la licitación fue más que compensada; esto último es particularmente importante de mencionar por cuanto el marco regulador original establecía que durante los primeros diez

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

31. Lentini, E. (2002), “El impacto en la concesión de agua y saneamiento del Área Metropolitana. Un análisis preliminar”, I.A.S.P.; Seminario “Los servicios públicos en el nuevo escenario económico”, ETOSS, Buenos Aires, febrero de 2002.

años de la concesión los precios no podrían ser aumentados<sup>32</sup>. Cabe agregar, además, que dicho incremento tarifario no guarda relación alguna con la variación de los precios al consumidor que entre el comienzo de la concesión y enero de 2002 sólo registró un crecimiento del 7,3%.

Sin embargo, la regulación pública convalidó en la práctica el abuso de poder monopólico por parte de Aguas Argentinas S.A. y le garantizó así la apropiación de ganancias extraordinarias y transfirió a los usuarios la totalidad del riesgo del negocio a través de las sucesivas alteraciones sustantivas del contrato.

Ello queda claramente de manifiesto en lo relativo a los incumplimientos empresarios en materia de inversión en expansión de la cobertura del servicio. De acuerdo a estimaciones de la Comisión de Usuarios del ETOSS<sup>33</sup>, estos incumplimientos alcanzaron, durante el primer quinquenio de la concesión y sólo considerando las inversiones realizadas por la empresa concesionaria, al 63% de la población comprometida 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). Cabe inferir además que, dada la prácticamente nula elasticidad-precio de la demanda de ambos servicios vinculada al escaso nivel de medición, el muy importante aumento de los ingresos de la empresa está directamente asociado a los recurrentes incrementos de las tarifas autorizados por el ETOSS y el P.E.N..

Por otro lado, si también se incluye la expansión derivada de las O.P.C.T. (que en los dos primeros años de la concesión representan el 37,5% de la expansión de la red en el caso de agua potable y el 95,5% en lo relativo a los desagües cloacales) que provienen mayoritariamente de obras iniciadas bajo la gestión de O.S.N., tales niveles de incumplimiento de la empresa se elevan igualmente entre el 40% y el 46% –según se consideren las metas originales o

32. A modo de ejemplo, cabe destacar que el factor “K” fijado en la última renegociación contractual de 2001 (0,9574) supera en un 31,0% al que le permitió al consorcio Aguas Argentinas S.A. ganar la concesión.

33. Véase Comisión de Usuarios del ETOSS; “Propuesta de la Comisión de Usuarios frente a la revisión quinquenal del contrato de Aguas Argentinas”, Mimeo, agosto de 2000.



las reformuladas por la Resolución del ETOSS N°81/94 y el Decreto N°1.167/97– y en torno al 60% en el caso de la expansión en cloacas.

**Cuadro N°10**  
**Servicio de agua y servicios cloacales: población a incorporar e incorporada durante el primer quinquenio**  
**(en miles y porcentajes)**

	<i>Aguas</i>	<i>Cloacas</i>
Según oferta original	1.709	924
Según Resol. Etoss N°81/94	1.764	925
Según Decreto N°1.167/97	1.504	809
Expansión del servicio		
I. Obras realizadas por AASA*	631	112
II. OPCT*	286	287
III. Regularización de clandestinos*	172	152
Expansión real de la red (I + II)	917	399
Grado de cumplimiento efectivo (sin considerar regularización clandestinos)		
Respecto a oferta original	53,7	43,2
Respecto a Resol. Etoss N°81/94	52,0	43,1
Respecto a Decreto N°1.167/97	61,0	40,3

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a las Memorias y Balances de Aguas Argentinas S.A. y a información de la Comisión de Usuarios del ETOSS.

Es más, al no establecerse ningún tipo de restricción a la capacidad de endeudamiento del concesionario, la firma ha venido incrementando sostenidamente su recurrencia a financiamiento externo (con la Corporación Financiera Internacional<sup>34</sup>, el Banco Europeo de

34. Caber mencionar que más del 20% de la actual y abultada deuda externa de Aguas Argentinas S.A corresponde a créditos otorgados previamente por la Corporación Financiera Internacional (vinculada al grupo Banco Mundial), que a su vez participa en un 5,0% en la actual conformación accionaria del consorcio. Véase Lentini, E. (2002), op. cit.

Inversiones y diversas emisiones de Obligaciones Negociables)<sup>35</sup> a punto tal que en el balance cerrado, el 31 de diciembre de 2000, el coeficiente pasivo total/patrimonio neto se elevó a 2,49 cuando en la oferta original estaba previsto que tal indicador no resultaría superior a 0,80.

En otras palabras, a pesar del creciente endeudamiento de la empresa<sup>36</sup>, la reticencia a aportar capitales propios (en contraposición con la actitud adoptada en cuanto a la distribución y el giro de utilidades al exterior) ha derivado en un sistemático y, en la mayoría de los años, creciente incumplimiento en materia de compromisos de inversión. Como se desprende del Cuadro N°11, las inversiones comprometidas y no ejecutadas durante el primer quinquenio ascendieron a casi 700 millones de dólares/pesos (el 57,7% del total), niveles que de hacerse extensivos al quinquenio “ampliado” se elevan a casi 750 millones de dólares/pesos (57,9% de lo comprometido).

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

Al respecto, la supuesta “incapacidad estatal” para realizar dichas inversiones, en condiciones de eficiencia, se constituyó en el argumento central con el que los reformadores neoliberales justificaron la privatización de O.S.N. a principios de la década de los años noventa. El carácter estratégico de dichas inversiones para el bienestar y la salud de la población justificó, asimismo, la transferencia gratuita al capital privado del derecho de explotación de los

35. Al decir de Lentini, “Lo relevante es que la concesión se financia esencialmente sobre la base de las instituciones financieras participantes en este *project finance* y no por capital propio”. (2000), op. cit.

36. De acuerdo a la información proporcionada por las Memorias y Balances de la empresa, los préstamos que le fueran concedidos se incrementaron, entre diciembre de 1994 y de 2000, de 128,4 millones de dólares/pesos a 561,8 millones de dólares/pesos.

**Cuadro N°11**  
**Incumplimiento de inversiones por parte de Aguas Argentinas S.A.,**  
**1993-1998**  
**(en millones de dólares a valores de oferta)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	Totales
Inversiones ofertadas	101,50	210,52	302,91	362,36	229,10	83,07	1.289,46
Inversiones ejecutadas	40,93	144,55	132,17	100,49	109,52	15,41	543,07
Incumplimiento	-60,57	-65,97	-170,74	-261,87	-119,58	-67,66	-746,39

Corresponde al período mayo-diciembre de 1998.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información de la Comisión de Usuarios del ETOSS.

activos acumulados durante más de ochenta años por la empresa a cambio de la obtención de la menor tarifa posible para la prestación del servicio.

A nueve años de iniciada la concesión, los incumplimientos en materia de inversión en que incurrió Aguas Argentinas S.A.<sup>37</sup> expresan, sin duda, el fracaso del proceso de privatización en términos de sus propios objetivos, al tiempo que suponen un grave perjuicio económico y social para la población del Área Metropolitana de Buenos Aires (en especial para la de menores ingresos).

El comportamiento de la empresa adjudicataria, que articuló incumplimientos de las obligaciones asumidas con presión sobre el poder político e institucional para modificar las cláusulas contractuales en su beneficio desde el inicio de la concesión, sugiere que la oferta ganadora de la licitación tuvo un carácter oportunista y predatorio orientada a redefinir a su favor las condiciones de explotación con

37. Al amparo de una captura institucional que no sólo hizo posible la internalización ilegítima de los beneficios extraordinarios asociados a la explotación sino que impulsó sucesivos aumentos en la tarifa base y en los precios de los servicios, en un contexto de estabilidad o de deflación de los precios domésticos.

posterioridad a la adjudicación. Con este propósito, una vez iniciada la concesión, la firma parece haber usufructuado el poder que le otorgaría la pérdida de legitimidad gubernamental asociada al fracaso de la privatización.

En tal sentido, según lo establecido en el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A., el P.E.N. podía “rescindir el contrato de concesión unilateralmente con fundamento si existieren causas de incumplimiento grave de las disposiciones legales y/o reglamentarias, atrasos reiterados e injustificados en el cumplimiento de las inversiones y metas convenidas”.

Sin embargo, la captura institucional del Estado por parte de la concesionaria del servicio torna muy poco probable la aplicación efectiva de dicha cláusula contractual. Al respecto, bastaría con resaltar la sistematicidad de los incumplimientos de la concesionaria (muy particularmente en lo referido a las inversiones comprometidas y, consiguientemente, a las metas de expansión del servicio) así como el ejercicio activo de fuertes presiones tendientes a forzar determinadas interpretaciones de la normativa vigente<sup>38</sup>, las permanentes modificaciones en la regulación del sector que en todos los casos favorecieron los intereses empresarios sobre los sociales desnaturalizando las cláusulas contractuales originales, la reformulación –de hecho– de las misiones y funciones del órgano regulador del sector y su creciente subordinación frente al P.E.N., por un lado, y a la lógica de acumulación y reproducción del capital de la empresa monopólica regulada, por el otro.

38. Así, por ejemplo, en el segundo semestre de 1995, en pleno “efecto tequila”, la empresa concesionaria decía que “Aguas Argentinas S.A. participa actualmente en continuas negociaciones con las autoridades para obtener una dolarización de las tarifas o, al menos, una protección de los ingresos mediante la introducción de una cláusula de revaluación automática de las tarifas en el caso de que se produjera una devaluación del peso” (énfasis propio).

*Los mercados energéticos*

Dadas las modalidades que han adoptado los procesos de privatización de Gas del Estado, por un lado, de SEGBA, Hidronor y Agua y Energía Eléctrica, por otro, y el de Y.P.F., por último, el análisis de los mercados energéticos comprenderá dos grandes instancias. La primera se refiere a cada uno de esos segmentos o cadenas, y la segunda pretende acceder a una visión integral del mercado energético en su conjunto, en tanto el mercado petrolero (único subsector no regulado) es el que, en última instancia, termina por “regular” buena parte de los precios del gas natural y de la electricidad (a través del precio del gas en “boca de pozo”, en el primer caso; y de los combustibles líquidos y el propio gas natural, en el segundo).

*Gas natural por redes*

La sanción de la Ley N°24.076, por la que se estableció el marco regulatorio de la privatización de Gas del Estado (junto a la N°24.065, referida a la energía eléctrica, los únicos dos ejemplos de desestatización sancionados por Ley de la Nación), definió el nuevo contexto operativo y normativo en el que pasaron a ser prestados los servicios de transporte y distribución de gas natural por parte del sector privado a partir de enero de 1993. El marco regulador introdujo importantes transformaciones con respecto a la forma en que había venido funcionando el sector gasífero en la Argentina (en relación con, por ejemplo, la estructura de mercado, la forma de regular las tarifas, etc.).

Uno de los fenómenos sobresalientes, que tiende a incorporar cierto grado de “competencia por comparación” y por esa vía evitar la monopolización privada del servicio, fue la desintegración vertical y horizontal de la cadena gasífera. En efecto, como producto de la privatización, Gas del Estado fue subdividida en dos sociedades transportistas (Norte y Sur) y en ocho unidades de distribución –monopólicas– con jurisdicción sobre distintas regiones del país (Metropolitana, Buenos Aires Norte, Central, Cuyana, Litoral, Noroeste, Pampeana y Sur). A este respecto, cabe destacar que las licencias para la explotación de los servicios de transporte y distribución por parte del sector privado fueron entregadas por un lapso de 35 años, prorro-

gables por 10 años (el Estado recaudó cerca de 300 millones de dólares en efectivo y más de 1.500 millones de dólares en títulos de la deuda externa –considerados a valor de mercado–<sup>39</sup>).

En consonancia con ese objetivo de introducir cierto grado de competencia, el marco regulador impuso una serie de restricciones legales a la integración vertical a través de ciertas limitaciones en cuanto a la propiedad del capital de las empresas que operan en los distintos eslabones de la cadena gasífera. Así, por ejemplo, los productores no pueden controlar el capital de una firma transportista, ni ambos tipos de agentes pueden hacer lo propio respecto de una distribuidora, ni los grandes usuarios pueden tener una participación controlante sobre una distribuidora dentro de su propia área de consumo<sup>40</sup>.

En relación con esto último, la composición accionaria original de los distintos consorcios adjudicatarios ya denota un importante proceso de reintegración vertical y horizontal de la cadena gasífera, a partir de la presencia de empresas controladas por ciertos actores que operan en los distintos eslabones que la conforman (producción, transporte, distribución y grandes usuarios). Tal es el caso, entre otros, de algunos grandes grupos económicos ex contratistas de Gas del Estado y de Y.P.F. (por ejemplo, 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<sup>41</sup>.

39. Dados los extraordinarios beneficios acumulados (véase Sección anterior; en tanto los mismos en nada se condicen con la “rentabilidad razonable” que establece la propia Ley N°24.076) por las empresas privadas, las dos transportistas recuperaron su inversión original en menos de cuatro años; al tiempo que en el caso de las distribuidoras se requirieron menos de siete años. En ambos segmentos se trata de plazos de recuperación de la inversión original sumamente reducidos, más aún si se considera la extensión temporal de las concesiones.

40. Estas restricciones a la integración vertical y/u horizontal fijadas en la Ley N°24.076 se vieron parcialmente modificadas con la sanción del decreto reglamentario. En efecto, el Decreto N°1.738/92 redujo de manera considerable las limitaciones a la integración de los distintos actores de la cadena gasífera que había establecido la ley marco del sector.

41. Véase al respecto Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001), “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.

Dicha situación, en tanto supone la presencia de los mismos actores en los distintos eslabones de la cadena gasífera así como en otros segmentos del mercado energético, conllevó en base a la segmentación inicial del mercado un importante proceso de reconcentración económica del mercado gasífero –e incluso del conjunto del sector energético–, reduciendo en gran medida las posibilidades de garantizar un funcionamiento medianamente competitivo-oligopólico del mismo y elevando considerablemente el riesgo de que tales actores instrumenten distintos tipos de prácticas discriminatorias (subsidios cruzados, precios de transferencia, etc.).

Otra modificación de suma relevancia, que introdujo el marco regulador sectorial emergente de la privatización de Gas del Estado, remite a la forma en que se relacionan las empresas transportistas y las distribuidoras con las compañías productoras de gas natural. En el régimen anterior a la privatización, dicha relación se encontraba regulada a través de un precio de transferencia determinado oficialmente. Con la sanción del nuevo marco regulador se apuntó a que el precio al que se adquiere el gas en “boca de pozo” –es decir, el precio que reciben las empresas extractoras de gas (que constituye uno de los componentes centrales de las tarifas finales)– quede definido a partir de enero de 1994<sup>42</sup> por la interacción entre la oferta y la demanda –ambas caracterizadas por estructuras de mercado altamente concentradas, pero con diferencias sustantivas en cuanto a posiciones dominantes efectivas en el mercado, por un lado, y a incentivos o restricciones reales en cuanto a su ejercicio, por otro–.

La morfología del mercado productor revela la presencia hegemónica de Repsol-YPF (que participa directa o indirectamente en la propiedad de distintas empresas distribuidoras de gas así como en diversas firmas que operan en diferentes segmentos del mercado energético y en actividades productivas energo-intensivas) que tiene una participación de mercado de considerable gravitación en las tres cuencas del país que cuentan con importantes reservas gasíferas (sobre todo en la neuquina y la noroeste), lo cual le permite controlar más del 50% de la totalidad del gas ofertado en el mercado local (tan-

42. El precio del gas en “boca de pozo” aumentó, entre enero de 1994 y diciembre de 2000, un 28,4%, explicando parte sustantiva del incremento de las tarifas finales del gas.

to a partir de su carácter de productor como de comercializador del gas generado por terceros).

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

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

La forma en que dicho mecanismo de ajuste impacta sobre las tarifas finales está directamente vinculada con una de las principales “inconsistencias” del marco regulatorio sectorial, el cual carece de un esquema efectivo de incentivos que induzca a las transportistas y a las distribuidoras a negociar mejores –en este caso menores– precios con los productores (es decir, con el oligopolio petrolero). En efecto, di-



cha falta de incentivos<sup>43</sup> a pactar precios más bajos se encuentra estrechamente asociada al hecho de que el propio marco regulador establece que toda variación en el precio del gas en “boca de pozo” puede ser automáticamente trasladada a la tarifa final abonada por los distintos consumidores (lo que se conoce como mecanismo de *pass through*).

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

Al igual que lo acontecido en buena parte de los sectores de la actividad económica durante el transcurso de los años noventa, en el mercado local de gas natural se asistió en la segunda mitad del decenio a un muy intenso proceso de transferencias de empresas y/o participaciones accionarias en distintas firmas. En términos generales, ello no sólo trajo aparejado una importante reasignación del capital secto-

43. Con respecto a esto último, cabe destacar que a partir de 1995 el ENARGAS implementó distintas medidas (en especial la fijación de precios de referencia por cuenca) tendientes a incrementar la competencia en el segmento productor, de modo tal de inducir cierta disminución de los precios mayoristas de gas y, por esa vía, de las tarifas finales abonadas por las diferentes categorías de usuarios. Los mismos resultan igualmente insuficientes ante el desregulado y altamente concentrado oligopolio petrolero y ante el ejercicio de su posición dominante en la fijación de precios. Véase al respecto Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001), “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, diciembre.

rial sino también, y principalmente, la consolidación del proceso de reintegración vertical y horizontal de la cadena gasífera resultante de las “falencias” del marco regulador en el que se inscribió el traspaso de Gas del Estado al sector privado.

Este último proceso se caracterizó, en primer lugar, por una considerable “extranjerización” de la propiedad del capital en el sector, hecho que se visualiza en la creciente gravitación agregada que fueron adquiriendo las firmas transnacionales –en particular las de origen norteamericano–<sup>44</sup> a partir de la adquisición de las participaciones accionarias que diversos grupos económicos tenían en distintas firmas prestatarias y/o en algunas empresas que participaban en la estructura accionaria de las mismas.

Al respecto, por la importancia que ha asumido este proceso cabe analizar los factores por los que estos actores enajenaron su participación en empresas que presentaron una muy elevada rentabilidad (holgadamente superior a la obtenida por las principales firmas oligopólicas del país). En este sentido, ello reproduce lo acaecido con mayor o menor intensidad en la mayoría de las altamente rentables empresas privatizadas, en las que numerosos actores (especialmente los principales conglomerados empresarios que actúan en el país) se han desprendido, –por lo general, de la totalidad–, de sus participaciones accionarias originales realizando ingentes ganancias de carácter patrimonial. En efecto, en la mayoría de las privatizaciones los diversos consorcios adjudicatarios se hicieron cargo de las empresas públicas abonándole al Estado precios que se encontraban, en algunos casos considerablemente, subvaluados. Por otra parte, la transferencia de empresas monopólicas u oligopólicas con mercados caracterizados por una reducida elasticidad-precio de la demanda fue acompañada por marcos reguladores que –tanto por su “precariedad” como fundamentalmente por la discrecionalidad con que fueron aplicados– garantizaron a las empresas además de un significativo incremento tarifario

44. Tales son los casos de, por ejemplo, las firmas estadounidenses CMS Energy (en la Transportadora de Gas del Norte), CNG International Corporation y Pacific Enterprises International (en las distribuidoras Pampeana y del Sur), Enron Pipeline (en la Transportadora de Gas del Sur) y LG&E (en Gas Natural Ban), las italianas Camuzzi (en las distribuidoras Pampeana y del Sur) y Società Italiana per il gas (en las distribuidoras Cuyana y del Centro), y la inglesa British Gas (en Metrogas).

también muy altos márgenes de beneficio (tanto en términos absolutos como relativos).

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

Con la finalidad de explorar con cierto detenimiento la forma en que el proceso mencionado se manifestó en el ámbito del mercado local de gas natural, en el Cuadro N°12 queda reflejada la masa de ganancias patrimoniales (la diferencia entre el monto de la inversión inicial y el de la venta de la correspondiente participación accionaria) y de ganancias corrientes (la proporción de las utilidades netas de las compañías prestatarias que le correspondió a cada propietario en función de su participación accionaria en el consorcio controlante, hasta el momento en que se desprende de su propiedad) que internalizó un conjunto de conglomerados empresarios que tuvieron una participación activa en el proceso de privatización de Gas del Estado.

Así, por ejemplo, a mediados de 1998 el grupo económico local Pérez Companc se desprendió de su participación en Metrogas<sup>45</sup> por 109 millones de dólares, cuando su inversión inicial había sido de aproximadamente 52 millones de dólares. Estos montos sumados a las ganancias corrientes derivadas de la participación del conglomerado

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

**Cuadro No°12**  
**Estimación del rendimiento anual de la inversión inicial en la adquisición de Gas del Estado de un conjunto seleccionado de conglomerados empresarios**  
**(en porcentajes y millones de dólares)**

Empresa prestataria	<b>Grupo Pérez Companc</b>	<b>Grupo Soldati</b>	<b>CEI Citicorp Holdings</b>	<b>Grupo Socma/Macri</b>
Participación accionaria	17,5%	17,5%	17,5%	67,5% y 45%
(I) Inversión inicial <sup>(1)</sup>	52	27	62	148
Año de la venta	1998	1999	1996	1997 y 2000
(II) Monto de la venta	109	74	251	323
(III)=(II)-(I) Ganancias patrimoniales	57	47	189	174
(IV) Ganancias corrientes acumuladas <sup>(2)</sup>	49	55	119	127
(V)=(III)+(IV) Ganancias totales	106	102	307	301
Rendimiento anual de la inversión total	28%	35%	84%	20%

<sup>(1)</sup> El monto de la inversión inicial surge del producto entre el importe abonado por el consorcio controlante de cada empresa al Estado Nacional al momento de la adjudicación de la empresa y la cuota parte de capital con que el conglomerado participó originalmente en la misma.

<sup>(2)</sup> Se trata de la proporción de las utilidades netas de las empresas prestatarias que le correspondió a cada propietario en función de su participación accionaria en el consorcio controlante hasta el momento en que se desprende de su propiedad. En el caso de las participaciones del grupo Socma/Macri en las distribuidoras Cuyana y del Centro, se consideraron las ganancias acumuladas del período 1993-1999.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a Memorias y Balances de las empresas.

do en la propiedad de la firma dieron como resultado un rendimiento anual de la inversión del orden del 28%<sup>46</sup>.

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

En todos los ejemplos reflejados en el cuadro de referencia queda de manifiesto una valorización del capital más que extraordinaria (sobre todo si se considera que se registraron en lapsos de tiempo sumamente breves y en un contexto de estabilidad macroeconómica e institucional).

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

De este modo, no sólo se ha restringido en forma considerable la posibilidad de introducir competencia efectiva en el conjunto del sector sino que se ha elevado sustancialmente el riesgo de que los actores

46. En la medida en que las ganancias corrientes no fueron apropiadas por las empresas al final de su período de posesión sino a lo largo de todo el lapso durante el cual fueron propietarias de parte de sus “paquetes” accionarios, la estimación del rendimiento anual de la inversión se encuentra subestimado al no contemplar el rendimiento –financiero o de otro tipo, aunque previsiblemente financiero– de las utilidades corrientes con anterioridad a la transferencia patrimonial.

predominantes en los distintos segmentos del mismo (en este caso Repsol-YPF) hagan abuso de su posición dominante en el mercado, lo cual impactaría negativamente sobre, entre otras variables, la competitividad del sector manufacturero local (el principal demandante de energía) y, como consecuencia de ello, del conjunto de la economía. Así, como producto de la adquisición de Astra, de Pluspetrol y fundamentalmente de YPF, el conglomerado Repsol ha quedado fuertemente integrado en términos verticales desde los segmentos *up stream* (exploración y explotación de gas natural y petróleo) hasta los *down stream* (refinación, transporte, distribución y comercialización).

Las consideraciones precedentes sugieren que, a partir del proceso de centralización del capital que se registró luego de la privatización de Gas del Estado, se consolidó una estructura de mercado conformada por dos subsistemas económicos –fuertemente integrados en forma vertical y altamente concentrados– que funcionan con un importante grado de autonomía entre sí. En ese marco, la subzona sur es controlada esencialmente por Repsol-YPF y el grupo local Pérez Companc, mientras que en la norte el liderazgo es ejercido por el holding español, el conglomerado extranjero Techint y en menor medida por el grupo nacional Soldati<sup>47</sup>.

De lo anterior se infiere que la estructura de propiedad del capital sectorial emergente del marco regulatorio de la privatización de Gas del Estado y las transferencias de empresas y/o de participaciones accionarias en las distintas firmas prestatarias registradas con posterioridad a la misma conllevaron, a pesar de la intención declarada en la norma de configurar un mercado caracterizado por una dinámica competitiva, la consolidación del poder de mercado de un núcleo reducido de grandes conglomerados empresarios altamente integrados tanto vertical como horizontalmente.

En ese sentido, muy particularmente en el caso de las dos transportadoras de gas existentes en el país, el control accionario de las mismas denota la presencia de los principales productores gasíferos del país e incluso de grandes usuarios industriales de dicho insumo energético. Así, por ejemplo, la Transportadora de Gas del Norte es controlada (67,5%) por Gasinvest, empresa en la que los grupos Soldati

47. Ver Diagramas Anexos N°1 y N°2.

(a través de Compañía General de Combustibles y de Transcogas) y Techint (a través de Inversora Catalinas y de Techint Argentina Overseas) tienen una participación agregada del 54,4%; se trata en ambos casos de importantes productores gasíferos (a partir de la propia Compañía General de Combustibles y de Tecpetrol, respectivamente) y a la vez, muy particularmente en el caso de las plantas siderúrgicas del grupo Techint, de grandes usuarios industriales.

Por su parte, en el caso de la Transportadora de Gas del Sur, el control accionario de la misma (67%) recae en la Compañía de Inversiones de Energía (CIESA). Esta última surge de la asociación entre Enron (de EE.UU.) y el grupo Pérez Companc (a través de Pecom Energía y Pérez Companc International) que también, al igual que Techint, tiene una muy importante presencia como productor de gas natural –el cuarto a nivel nacional– y simultáneamente cuenta con diversas plantas industriales que son grandes usuarias de gas.

De esta manera, las “inconsistencias” emanadas del marco normativo inicial que posibilitaron, entre otras cosas, una significativa reintegración vertical y horizontal de la cadena gasífera, así como los cambios registrados en la composición accionaria de las firmas prestadoras, aumentaron el grado de concentración económica y de centralización del capital del conjunto del mercado. En este sentido, merece destacarse que el proceso de transferencias de capital analizado se llevó a cabo sin que ninguno de los organismos con atribuciones para regular el desempeño del sector (como por ejemplo el ENARGAS o la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia) evaluara los impactos de las mismas sobre la configuración estructural y la dinámica –presente y futura– del mercado de gas natural, del sector energético en su conjunto y de un vasto espectro de mercados industriales.

Es indudable que el fuerte proceso de reintegración vertical y horizontal de la cadena gasífera, que tuvo lugar desde la privatización de Gas del Estado (promovido tanto por las acciones como por las omisiones estatales en la materia), desvirtuó por completo una de las principales finalidades por las cuales la empresa estatal había sido segmentada en distintas “unidades de negocios”, a saber: “distribuir el poder de mercado para prevenir la posibilidad de dominación o de actitudes de colusión entre las partes y adicionalmente resguardar que las negociaciones y las contrataciones se realicen entre

partes independientes y con oposición de intereses”<sup>48</sup>. A la luz de las evidencias analizadas, es evidente que no sólo no se logró ninguno de tales objetivos sino que, incluso, se incrementó considerablemente el riesgo de que los actores predominantes instrumenten distintos tipos de conductas de carácter abusivo en detrimento de sus competidores (no sólo en el ámbito del sector energético sino, fundamentalmente, en el de distintas actividades productivas) y de los usuarios, en especial de los residenciales y de las pequeñas y medianas empresas.

En definitiva, del análisis de las transferencias de capital registradas con posterioridad a la venta de Gas del Estado se desprende, al igual que en el resto de los sectores privatizados, el carácter determinante que asumieron las privatizaciones en relación con la consolidación de dos de los rasgos típicos de la economía argentina desde mediados de los años setenta: la creciente concentración y centralización del capital en mercados sumamente estratégicos (en tanto definen la competitividad de un amplio espectro de sectores y actores económicos), y una estrategia de acumulación y reproducción ampliada del capital por parte del núcleo más concentrado del poder económico, el que tiene como eje central la valorización financiera de sus activos.

Al respecto, el mercado de gas natural, que ha tendido a ser presentado junto con el eléctrico como uno de los mayores éxitos en materia privatizadora y reguladora, posee un patrón de desenvolvimiento asimilable en muchos aspectos al que presenta la mayoría de los servicios públicos privatizados en la Argentina durante el transcurso de la década de los años noventa tanto en lo referido a los marcos reguladores (y la funcionalidad de las “debilidades” de los mismos en relación con los intereses del capital concentrado interno) como a su impacto sobre la evolución tarifaria, el rendimiento económico de las distintas empresas y la dinámica y la estructura de los mercados.

En ese marco, no puede dejar de resaltarse que el Estado argentino entregó al capital concentrado una de sus principales empresas luego

48. Véase Formica, H. (2000), “Competencia y monopolio en el mercado del gas natural”, en *Revista Enoikos*, N° 17.



de haber realizado ciertas actividades estratégicas (expansión de la red, aumento en las reservas gasíferas comprobadas, incremento en el sistema de transporte, etc.) que, por su reducida tasa de retorno y los relativamente largos plazos de maduración, difícilmente hubieran sido encaradas por el sector privado. En contraposición, las empresas privadas que sucedieron a Gas del Estado en la prestación de los servicios de transporte y distribución obtuvieron, desde el mismo inicio de sus operaciones, muy holgados márgenes de beneficio –promovidos y garantizados por la propia regulación estatal–.

En tal sentido, al margen de toda consideración sobre la funcionalidad de la regulación tarifaria en términos de los intereses de las empresas concesionarias, tal complacencia oficial trasciende –aunque involucra– al tema tarifario y al de la razonabilidad de las rentabilidades a que aquellas dan lugar. En efecto, a pesar de la segmentación estructural del mercado gasífero que se realizó antes de la privatización con la finalidad de fomentar la introducción de competencia, cabe destacar que como resultado de la conjunción de diversos factores (estructura de propiedad resultante del proceso desestatizador, numerosas operaciones de compra-venta de empresas y/o de participaciones accionarias, etc.) se manifiesta un muy elevado grado de concentración y centralización del capital del sector en torno a un núcleo sumamente acotado de grandes conglomerados empresarios (altamente integrados vertical y horizontalmente).

Sin duda, ha sido en función de tales “concesiones” y/o “errores de diseño” normativo que se ha permitido –si no inducido– que un núcleo acotado de grandes agentes económicos se posicionara en los distintos eslabones de la cadena gasífera –y en algunos casos pasara a controlarlos–. De esta manera, si se considera que tales actores también participan en diversos segmentos de los mercados de energía eléctrica y petróleo y, además, que son grandes usuarios del fluido a partir de las distintas actividades manufactureras que desarrollan, puede concluirse que no obstante la segmentación estructural del mercado se ha verificado un significativo incremento en la concentración económica y en la centralización del capital no sólo en el mercado de gas natural sino, fundamentalmente, en el conjunto del sector energético local. En este sentido, de no mediar una regulación activa por parte del Estado, se eleva sustancialmente la probabilidad de que los acto-

res predominantes hagan –o en ciertos casos sigan haciendo– abuso de las posiciones dominantes de mercado que detentan en detrimento de sus competidores reales y potenciales y, sobre todo, de los usuarios, con los consiguientes efectos negativos en la distribución del ingreso y en la competitividad del sector manufacturero y del conjunto de la economía local, por ejemplo.

Ello remite a la necesidad de introducir ciertas modificaciones de significación en el esquema de regulación tarifaria vigente. Al respecto, si se tiene en cuenta la estructura altamente concentrada que presenta el segmento productor y el fuerte proceso de reintegración vertical de la cadena gasífera, resulta indispensable introducir importantes cambios en el actual marco normativo tendientes a la reconfiguración del esquema tarifario o, más precisamente, de las formas de determinación del precio del gas en “boca de pozo” y de su traslado a las tarifas finales.

Sin duda, de la significativa brecha que separa a los precios domésticos del fluido de los de exportación se desprende la existencia de un margen considerable para promover una disminución en las tarifas finales abonadas por los distintos usuarios (en particular por los residenciales, sobre todo los de menor poder adquisitivo) y para atenuar en buena medida la situación actual de discriminación de precios que perjudica relativamente a los consumidores locales en relación con los de los países que importan gas desde la Argentina.

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

### Diagrama Anexo Nº 1

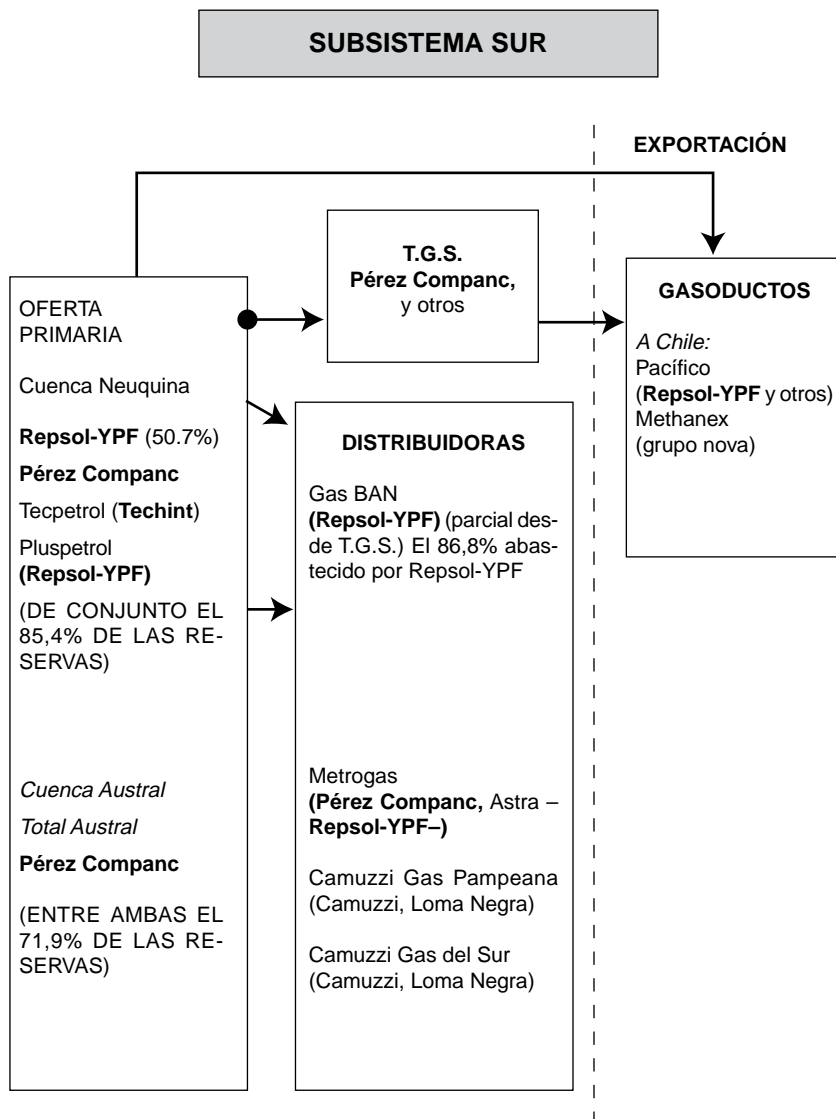
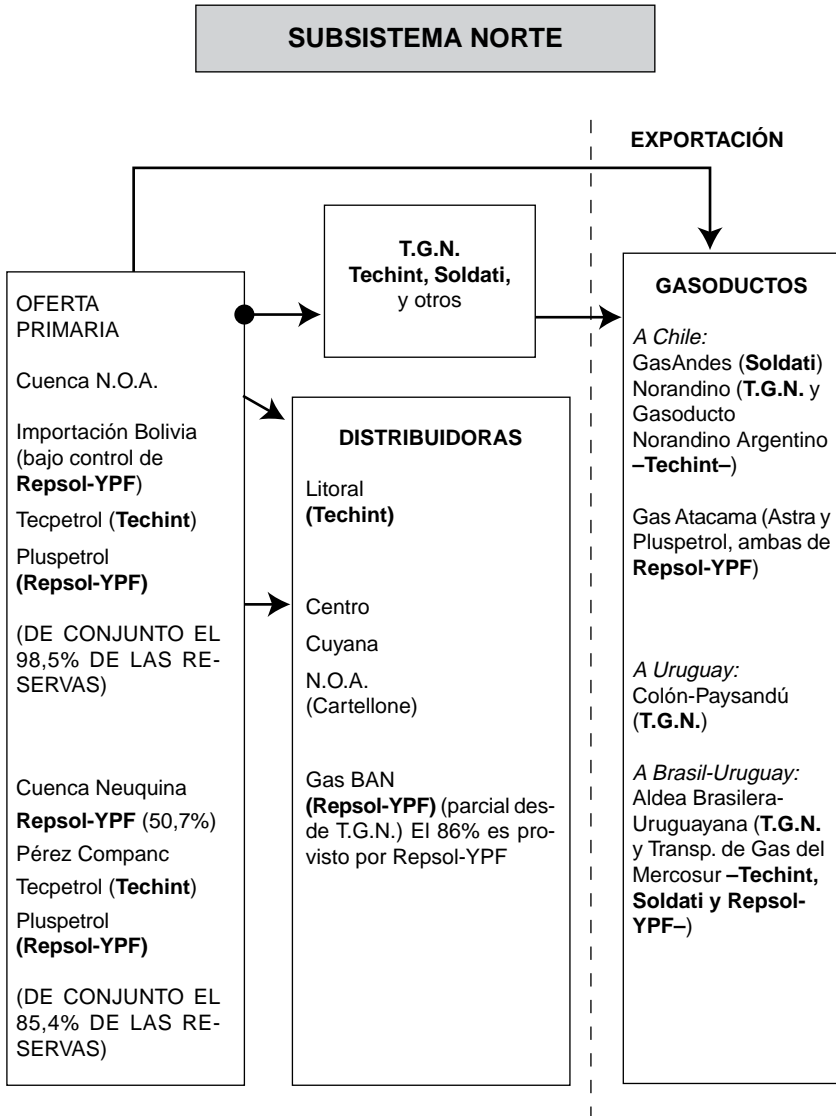


Diagrama Anexo Nº 2



## *Energía eléctrica*

La implementación de un nuevo marco regulador en el sector eléctrico, a partir de 1992<sup>49</sup>, y la privatización –que se inició en ese mismo año<sup>50</sup>– de las distintas unidades de negocio en las que fueron segmentadas –vertical y horizontalmente– SEGBA, Agua y Energía Eléctrica e Hidronor (ver Diagrama Anexo N°3) alteraron sustancialmente la dinámica económica del mismo. A partir de tal desintegración vertical y horizontal quedaron conformados tres segmentos diferenciados: generación, transporte y distribución de la energía eléctrica<sup>51</sup>.

El marco regulatorio eléctrico cambió las reglas de funcionamiento del sector reconociendo a cada una de estas actividades como unidades de negocio individuales con libertad de acceso a las redes de transmisión y distribución y, a la vez, sin limitaciones para el ingreso de nuevas firmas a la condición de generadoras –donde se focalizaría el carácter competitivo de la cadena–. Paralelamente se estableció una serie de restricciones a la integración vertical de tales unidades de negocio (inhibición de controles accionarios comunes entre determinados actores de la cadena). En suma, a partir de la desintegración horizontal y vertical de las empresas eléctricas privatizadas se procuraba generar una morfología de mercado con una fase de generación eléctrica potencialmente competitiva, y las etapas de transporte y distribución de carácter monopólicas<sup>52</sup>. En el segmento de distribución

49. Ley N°24.065 y su Decreto Reglamentario N°1.398/92.

50. Las transferencias al capital privado de las empresas eléctricas nacionales se iniciaron en abril de 1992, e involucraron un ingreso total por privatizaciones de aproximadamente 3.300 millones de dólares y, paralelamente, la absorción de 3.500 millones de dólares por parte del fisco en concepto de deudas de las firmas transferidas.

51. La generación y el transporte de energía eléctrica se encuentran regulados por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), mientras que la distribución se encuentra a cargo de las Autoridades Provinciales correspondientes. El ENRE tiene jurisdicción únicamente en el caso de la distribución de energía eléctrica llevada a cabo por Edesur S.A., Edenor S.A. y Edelap S.A. en el área correspondiente a la Ex-SEGBA.

52. El proceso de producción de energía eléctrica presenta algunas características tecnológicas centrales que condicionan la regulación. Entre ellas se destacan: la necesidad de igualar oferta con demanda en forma instantánea debido a la imposibilidad de almacenamiento del fluido eléctrico, y la existencia de economías de escala, especialmente en el transporte y la distribución.

se fue introduciendo en forma gradual una modalidad de competencia al permitir a los grandes usuarios de la misma, definidos como tales según ciertas condiciones, contratar su provisión directamente con los generadores. Es decir, que la demanda del servicio en los mercados mayorista (generación) y minorista (distribución) se encuentra también diferenciada según el tipo de usuario.

De allí que, a partir de la desintegración vertical y horizontal de las ex-empresas públicas, la redefinición del régimen de competencia y la segmentación de la demanda quedaron conformados cuatro tipos de actores en el mercado eléctrico:

- Generadores: actúan en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM<sup>53</sup>) y colocan su producción en forma total o parcial en el sistema de transporte y/o distribución. La generación se desarrolla en régimen de competencia a partir de la celebración de contratos de suministro libremente pactados con distribuidores y grandes usuarios.
- Transportistas: transmiten y transforman la energía eléctrica desde el punto de entrega del generador hasta el punto de recepción del distribuidor o del gran usuario. Su actividad constituye un monopolio natural y está sujeta a regulación tanto de precios como de calidad<sup>54</sup>. El transporte de alta tensión es llevado a cabo por un único agente mientras el realizado por distribución troncal está a cargo de siete unidades de negocio.

53. Es el ámbito en el cual se desarrollan las transacciones entre los generadores y los distribuidores o grandes usuarios. Se encuentra dividido en dos segmentos: el mercado a término y el mercado “spot”. En el mercado a término las empresas generadoras celebran contratos con las distribuidoras y/o con los grandes usuarios pactando los precios entre las partes –cada agente comprador paga al vendedor en concepto de: energía, potencia, transporte y gastos de operación del sistema–. El mercado “spot” tiene precios fijados en forma horaria en función del costo marginal de la próxima unidad de energía eléctrica –medida en MW– a despachar. Estos mercados se complementan para satisfacer la demanda total.

54. Los principales proyectos de ampliación de la capacidad de transporte en marcha son el sistema de transmisión de Yacyretá y la denominada “Cuarta Línea”. Esta última está siendo construida por Transener S.A., el mismo consorcio que posee la concesión del transporte de alta tensión y que a la vez es el responsable técnico de cualquier tipo de ampliación de la capacidad de transporte que, por otro lado, reconoce un muy complejo mecanismo para su concreción. Véase al respecto Pistonesi, H. (2001), “Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas”, ILPES, Santiago de Chile, diciembre.

- Distribuidores: son los responsables de abastecer a los usuarios finales que no tengan la facultad de contratar su suministro en forma independiente. Reciben la energía eléctrica de los transportistas, la transforman y abastecen a los usuarios finales. En este segmento, de carácter monopólico, actúan varias empresas (las tres ex-Segba y varias provinciales) con reserva zonal de mercado sujetas a regulación. La fase de distribución constituye la base de sustentación del sistema, dado que sus prestadores son los únicos responsables por la prestación del servicio a los usuarios finales.
- Grandes usuarios: contratan en forma independiente y para su propio consumo el abastecimiento de energía eléctrica en el MEM<sup>55</sup>, es decir que a diferencia del resto de los usuarios finales poseen la habilitación para comprar directamente a los generadores pactando libremente el precio de su provisión. En los últimos años, y a favor incluso de las modificaciones introducidas en los límites inferiores de demanda para constituirse en gran usuario, se ha incrementado sustancialmente la cantidad de los mismos con su consiguiente impacto sobre los precios. Al respecto, se reconocen tres grandes subconjuntos de “grandes usuarios”: los llamados Mayores (GUMA), los Menores (GUME) y los Particulares (GUPA).

La regulación tarifaria del sector eléctrico es altamente compleja en tanto entran en juego las reglas de fijación de precios vigentes en cada instancia del proceso de producción: el mercado mayorista, el transporte y la distribución. Las tarifas que los distribuidores cobran a los usuarios tienen tres componentes: los precios de la energía y la potencia en el MEM, el peaje por el transporte y los costos propios de la distribución. Estos últimos incluyen el costo de las redes puestas a disposición del usuario, los costos de operación y mantenimiento, y los gastos de comercialización.

55. El MEM es administrado por la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA), una sociedad integrada en partes iguales por el Estado y cuatro asociaciones civiles que nuclean, respectivamente, a los generadores, transportistas, distribuidores y grandes usuarios.

En general, las empresas distribuidoras pueden comprar en el MEM con contrato a término o a precio estacional<sup>56</sup>. En el caso de las distribuidoras Edesur, Edenor y Edelap (en los dos primeros casos se trata de las responsables de la prestación del servicio en las áreas sur y norte en que se dividió la Ciudad de Buenos Aires y el respectivo conurbano bonaerense, mientras que Edelap presta servicios en el área de la ciudad de La Plata y en su área de influencia) los contratos se dividen en aquellos establecidos con anterioridad a la privatización<sup>57</sup> y los que las empresas firman por su cuenta con los generadores. Esto implica que las distribuidoras deben asumir una pérdida o ganancia al firmar nuevos contratos cuyos precios se encuentren por encima o por debajo del precio “*spot*”. En ese sentido, el valor de la energía en el mercado “*spot*” es uno de los elementos centrales en la fijación del precio final pagado por los usuarios, dado que las variaciones de aquel son de “reconocimiento automático” en la determinación de las tarifas que las distribuidoras aplican a los consumidores finales. El precio de la potencia, por su parte, se corresponde con el precio de referencia de la misma en el mercado mayorista.

Como se señaló en la sección anterior, y a pesar de la dolarización e indexación, las tarifas eléctricas revelan un marcado –aunque diferencial, según el tipo de usuario– decrecimiento en los últimos años. Antes de dar cuenta de tal fenómeno, cabe señalar que las tarifas cobradas por los distribuidores se ajustan asimismo a través de un mecanismo asociado a los cambios en el precio estacional que se realizan sobre la base de las proyecciones de oferta y demanda al iniciarse el período invernal (del 1° de mayo al 31 de octubre) y al comienzo del verano (del 1° de noviembre al 30 de abril). Estas programaciones estacionales están sujetas a una reformulación trimestral cuyo objeto es captar posibles alteraciones del mercado respecto a las proyecciones originales realizadas para cada estación. Por ello

56. El precio estacional es establecido por la Secretaría de Energía en forma semestral, con revisión trimestral, en base a las operaciones del MEM, y es sometido a reprogramaciones con el fin de garantizar el despacho óptimo de energía en el sistema.

57. Se trata de los celebrados por la ex-Segba con las centrales generadoras Puerto y Costanera que estuvieron vigentes hasta el año 2001.



en la práctica el ENRE ha ajustado los precios finales de la electricidad trimestralmente.

Más allá del efecto derivado de la creciente posibilidad de incorporarse a la condición de gran usuario –con la consiguiente reducción de los precios de la energía–, dos grandes factores han incidido en forma decisiva en la reducción de los precios mayoristas de la energía. Por un lado, el incremento de la oferta asociado a una creciente hidraulicidad del sistema sumada al ingreso de centrales que se encontraban en construcción al inicio del proceso de privatización (como Piedra del Águila, el progresivo ingreso de las turbinas de Yacretá y Atucha II) y, por otro lado aunque en menor medida, el ingreso de nuevas centrales térmicas (esencialmente turbinas a gas y de ciclo combinado a gas natural que en general presentan una escasa intensidad de capital y rápida recuperación de la inversión –en el caso argentino, por la propia disponibilidad de gas natural–).

En ese marco, y como se desprende de lo señalado en la sección precedente, se ha venido manifestando un claro –aunque diferencial según el tipo de usuario– sesgo decreciente en los precios finales y, como fundamento o sustento de ello, en los precios mayoristas del sistema. Al respecto cabe introducir una digresión fundamental: las modificaciones introducidas en la regulación tarifaria del sector están relacionadas con las características asumidas por el proceso de privatización del mismo y con el objetivo –consistente con aquellos cambios estructurales– de imponer restricciones severas en cuanto a las posibilidades de reintegración horizontal y/o vertical de las unidades de negocios creadas a partir de la privatización de las empresas estatales que potencialmente pudieran conspirar contra el propio desempeño del mercado y de los precios.

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

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

Así, la firma francesa Electricité de France (EDF) detenta el control de empresas insertas en los tres eslabones de la cadena. En generación, controla el capital de la Hidroeléctrica Los Nihuiles S.A. (a través de Inversora Los Nihuiles S.A. –51%–, donde EDF posee el 61,4% de las tenencias accionarias) y el de la Hidroeléctrica Diamante S.A. (a partir del control accionario –53,9%– de Inversora Diamante S.A. que, a su vez, es socio mayoritario de la central). Por su parte, en transmisión, la empresa Distrocuyo S.A. es controlada (51%) por Electrigral S.A. (firma en la que EDF posee el 20,9% de las acciones) junto a otras empresas presuntamente vinculadas a la misma –tal es el caso de Nucleamiento Inversor S.A. (23,6%) y de Santamera S.A. (20,7%)– en tanto participan en otras empresas de distribución o generación controladas por EDF. Por último, en el ámbito de la distribución, además de la reciente asunción del control de Edenor S.A.<sup>58</sup> la firma de origen francés controla el capital de EDEMSA (distribución en Mendoza) a través de Sodemsa (51%), empresa en la que EDF es socio mayoritario (45%) y en la cual presuntamente, en forma indirecta, controla casi las dos terceras partes del capital.

58. Donde posee el 85% de las tenencias accionarias; 34,1% directamente y 51% a través de Electricidad Argentina S.A., en la que EDF posee el 92% de las acciones.

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

Por su parte, la empresa estadounidense AES International tiene una participación decisiva en el campo de la generación y de la distribución (en este último caso fuertemente focalizada en la Provincia de Buenos Aires). En efecto, en el primer caso, AES controla directa o indirectamente el 100% del capital de AES Caracoles S.R.L. y de la Central Dique S.A., el 98% de la Hidrotérmica San Juan S.A. y de la Hidroeléctrica Río Juramento S.A., y el 63% de la Central Térmica San Nicolás S.A. Por su parte, en el ámbito de la distribución controla, a través de diversas subsidiarias, el capital de Edelap S.A. y de la Empresa Distribuidora de Energía Norte S.A. y de la Distribuidora de Energía Sur S.A. de Buenos Aires, a partir de AESEBA S.A.; en ambas es socio mayoritario (57%).

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

De todas maneras, más allá de las laxas disposiciones bajo las que se reglamentó la ley por la que se sancionó el marco regulatorio eléctrico y de los distintos ejemplos que plantean complejos interrogantes en cuanto al grado de vulnerabilidad de aquellas, el llamado “caso Endesa” resulta por demás ilustrativo de la inacción –o prolongada demora reguladora– en la materia. El mismo denota no sólo una esca-

sa o nula preocupación oficial al respecto sino, incluso, una clara subordinación del ente de control frente a ciertos intereses empresarios propulsores de prácticas que poco tienen que ver con la “competencia”.

En efecto, en clara contravención con la normativa vigente, el grupo español Endesa ha tenido –hasta principios de 2001, cuando vendió sus tenencias en Edenor S.A. a la francesa EDF– posiciones de privilegio en el capital de las dos principales distribuidoras del país (Edesur S.A. y Edenor S.A., monopólicas en sus respectivas áreas). Claro está, a favor de las omisiones y demoras reguladoras del ENRE.

En el mes de septiembre de 1997 el conglomerado español Endesa tomó el control accionario del grupo chileno Enersis. A partir de allí Endesa pasó a controlar algunas de las principales centrales de generación de energía eléctrica, como son los casos de Central Costanera S.A., Central Dock Sud S.A., Central Termoeléctrica Buenos Aires S.A. e Hidroeléctrica El Chocón S.A. (empresas que de conjunto concentran casi el 20% de la capacidad generadora instalada en el país). Por su parte, en la fase del transporte, el grupo Endesa tiene el control absoluto de la Cía. de Transmisión del Mercosur S.A. y una participación minoritaria (12,8%) en Yacylec S.A. (ver Cuadro N°13). Por último, en el campo de la distribución eléctrica, donde la normativa prohíbe que una misma empresa tenga participaciones importantes en el capital de los dos monopolios en los que se subdividió la prestación del servicio en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, el grupo Endesa pasó a controlar (90,0%) el capital de Edesur S.A., al tiempo que compartía el de Edenor S.A. con la francesa EDF.

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

En efecto, en el último trimestre de 1997, poco después que se concretara la absorción de Enersis (hasta allí controlante de Edesur S.A.) por parte del grupo Endesa, el ENRE inició un expediente (N°4.408/97) sobre el tema cuando ya el grupo español había anunciado públicamente la toma del control accionario del *holding* chileno. Recién en septiembre de 1999 –casi dos años después– y “luego de un análisis de la situación”, el ente decidió instruir un sumario a “los efectos de analizar” el caso. Sin duda, dada la simplicidad del

mismo (un ejemplo de concentración horizontal, no permitido por la legislación vigente), la demora reguladora del ENRE resultó así plenamente funcional a los intereses empresarios.

El tema recién se reactivó a mediados del año 2000, cuando la Secretaría de Defensa de la Competencia elaboró un dictamen “no vinculante” en el que se recomendaba la separación de ambas empresas o, más precisamente, que Endesa debía desprenderse de sus tenencias accionarias en Edesur S.A. o en Edenor S.A., de forma de desvincular ambas firmas en consonancia con lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal dictamen operó como disparador de la “capacidad de análisis” del ENRE que, finalmente, a mediados de agosto de 2000 emitió la Resolución N°480/00 que retoma, en lo sustantivo, la recomendación de la Secretaría de Defensa de la Competencia al ordenar que Endesa se desprenda de todas las tenencias accionarias en una de las dos sociedades controlantes de Edenor S.A. y Edesur S.A.

**Cuadro N° 13**  
**El grupo español Endesa en el mercado eléctrico argentino**

**Generación**

Central Costanera (10,2% de la Oferta de Generación): controla el 51,3%.  
Central Dock Sud (0,4% de la Oferta de Generación): controla el 63%.  
Central Termoeléctrica Buenos Aires (1,65% de la Oferta de Generación): controla el 77,7%.  
Hidroeléctrica El Chocón (6,8% de la Oferta de Generación): controla el 59%.

**Transporte**

Yacylec: controla el 12,8%.  
Compañía de Transmisión del Mercosur: controla el 51%.

**Distribución**

Edenor: participación en el mercado nacional 15,5%. Controlaba el 43%, compartido con EDF. Recién vendió sus tenencias accionarias en el 2001.  
Edesur: participación en el mercado nacional 15,8%. Controla el 90%.

**Cuadro Nº 13 (cont.)  
Otras empresas del Grupo Endesa en la Argentina**

<b>Empresa</b>	<b>Actividad</b>	<b>Participación Accionaria</b>
Comercializadora de Energía del Mercosur S.A. (CEMSA)	Comercialización de energía Mercosur	99,99
Electricidad de Argentina S.A. (EARSa)	Distribución de energía eléctrica	38,45
Chilectra de Argentina	Sociedad de cartera	100,00
Distrielec Inversora S.A.	Sociedad de cartera	51,50
Electromen	Sociedad de cartera	100,00
Central Costanera S.A.	Generación y comercialización de energía eléctrica	51,88
Central Termoelectrica Buenos Aires S.A.	Generación y comercialización de energía eléctrica	77,80
Endesa Argentina S.A.	Sociedad de cartera	99,99
Energía Hidráulica S.A.	Sociedad de cartera	99,99
Hidroeléctrica El Chocón S.A.	Generación de energía eléctrica	65,20
Hidroelectricidad S.A.	Sociedad de cartera	99,99
Hidroinvest S.A.	Sociedad de cartera	69,90
Energis de Argentina S.A.	Sociedad de cartera	100,00
Energis de Buenos Aires S.A.	Sociedad de cartera	100,00
Luz de Mendoza	Explotación servicios de agua potable	100,00
Symapsis Argentina S.A.	Servicios informáticos	100,00
Sociedad Inversora Dock Sud S.A.	Sociedad de cartera	57,14

Fuente: Página web del Grupo Endesa.

La demora reguladora por parte del ENRE (más de tres años analizando el caso) se torna inexcusable cuando en los propios considerandos de la Resolución N°480/00 se hace mención al Artículo 32 de la Ley N°24.065.

En realidad, en consonancia con lo dispuesto en dicho artículo, el ENRE debería haber objetado tal transferencia de capitales obligando a Endesa a desprenderse de las tenencias accionarias en Edesur S.A. o en Edenor S.A. en septiembre de 1997 y no recién en agosto de 2000 (dicho traspaso a favor de EDF, en Edenor S.A., se concretó finalmente a principios de 2001).

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

Otro importante ejemplo de “falla” en el papel del ENRE es el que se vincula con el “apagón” de Edesur en el verano de 1999 (un “accidente” en el que se conjugaron, al menos por parte de la empresa, el incumplimiento en materia de inversiones y de normas mínimas de seguridad y previsión, la impericia, la negligencia, la desinformación y la despreocupación absoluta por los usuarios y consumidores). Tal “apagón” derivó en más de 150.000 usuarios sin servicio, problema que en algunos casos persistió más de quince días con la consiguiente falta de provisión de agua en una amplia zona de la Ciudad de Buenos Aires, el no funcionamiento de una de las líneas de subterráneo y del sistema de semáforos, entre otras dificultades.

En realidad tal “falla” trasciende a las autoridades del ENRE en tanto no hace más que reflejar las imprecisiones e imprevisiones que revela el propio marco regulatorio sectorial. En la medida en que el ENRE controla sólo la “calidad” del servicio (*ex-post*), no cuenta con autoridad para realizar auditorías *ex-ante* –por ejemplo, en el caso referido– sobre las características de las obras realizadas por los concesionarios.

El llamado “apagón” de Edesur denota así, en última instancia, los vicios y vacíos de la normativa vigente, las insuficiencias de la regula-

ción y del control de las empresas que operan en el sector, la inexistencia de mecanismos de seguimiento y/o monitoreo de las inversiones realizadas por los concesionarios, la falta de previsión respecto a interrupciones del servicio de la cobertura y extensión temporal que alcanzó, la inexistencia de sanciones de peso a la empresa y de resarcimientos a los usuarios crecientes a escala (en relación directa con los daños y perjuicios presuntos, tanto patrimoniales como a la calidad de vida) y la recurrencia a multas y penalidades de dudosa y controvertida legalidad. En otras palabras, se trata de algunas de esas insuficiencias y limitaciones del andamiaje normativo y regulador en el ámbito eléctrico<sup>59</sup>. Como un ejemplo del “poder regulador” del órgano de control, cabe destacar que cuatro días después del “accidente” que afectara a más 150.000 “clientes forzosos” de Edesur, el vicepresidente del ENRE le solicitó al presidente de dicha empresa que acreditara “fehacientemente que, en la ejecución de la misma (en referencia a las instalaciones de la Subestación Azopardo, cuya falla hizo que entrara en colapso el sistema), se ha dado estricto cumplimiento a las normas técnicas de diseño nacionales e internacionales que regulan la materia para instalaciones de esas características”. Que el “regulador” le consulte al “regulado” por el grado de cumplimiento de las normas resulta, cuando menos, sorprendente<sup>60</sup>.

### *El oligopolio petrolero*

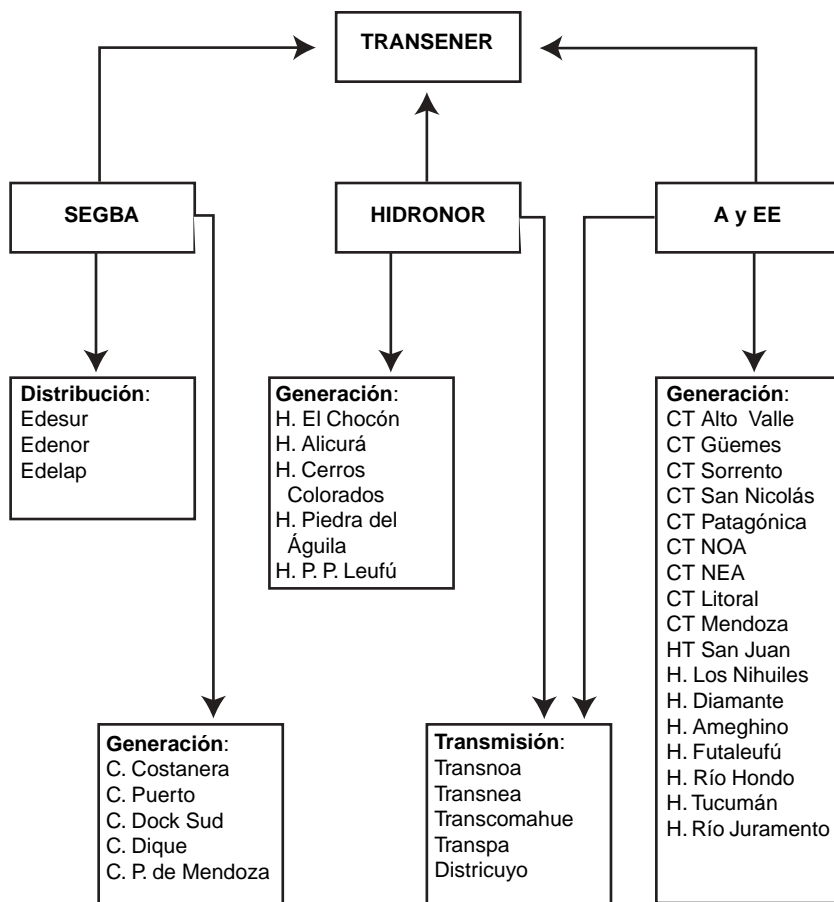
La política de privatización y desregulación del sector petrolero argentino se estructuró, en lo sustantivo, en torno a tres ejes: (a) La propia desregulación sectorial. (b) La segmentación previa de Yaci-

59. Sin duda, el carácter monopolístico del servicio de distribución amerita y demanda una regulación mucho más severa, sólida y abarcativa que la vigente, a menos que se piense que la “competencia por comparación” entre las distintas distribuidoras resulta suficiente como para superar las actuales debilidades.

60. En el marco de la discusión que generó el “apagón”, el presidente del ENRE en una exposición ante la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones caracterizó a los directivos de Edesur como “sinvergüenzas” y “negligentes”, al tiempo que consideró que “la empresa no está a la altura de la responsabilidad que tiene como prestadora de un servicio público y monopolístico”, y que “no tiene ingeniería, carece de capacidad, es negligente”.



**Diagrama Anexo Nº 3**



mientos Petrolíferos Fiscales (YPF) antes de su privatización y de la venta de esas nuevas unidades de negocios. (c) La transferencia de la petrolera estatal al sector privado (que terminó en su absorción por parte de la española Repsol).

La normativa en que se enmarcó el programa de privatización y desregulación del sector petrolero está compuesta, principalmente, por la Ley de Reforma del Estado (Nº23.696), la Ley de Emergencia Económica (Nº23.697) y un conjunto de decretos que fueron defi-

niendo las características que asumiría dicho programa con respecto a su dinámica y a su implementación.

En principio, la Ley de Reforma del Estado permitió las concesiones y asociaciones (en lugar de contratos, como había ocurrido bajo la dictadura militar y el precedente gobierno radical) en las áreas de exploración y explotación petrolera, incentivando la creación de sociedades mixtas en las llamadas “áreas centrales” (los yacimientos de YPF fueron divididos en numerosas áreas marginales y en cinco áreas centrales –Santa Cruz I y II, Tierra del Fuego, Palmar Largo y Aguaragüe– ubicadas en las principales cuencas petrolífero-gasíferas del país). Por su parte, la Ley de Emergencia Económica suspendió distintos subsidios que estaban a cargo del Estado (entre ellos algunos descuentos tarifarios), desafectó fondos con destinos específicos (como el Fondo Nacional de la Energía), fijó precios oficiales para la venta de combustibles que regirían hasta la desregulación definitiva del precio de los derivados del petróleo y estableció los lineamientos para la determinación de los porcentajes para el pago de las regalías.

Por su parte, los decretos posteriores dictados por el Poder Ejecutivo Nacional (algunos de ellos reglamentarios de las leyes mencionadas) redefinieron el perfil del sector estableciendo, en primer lugar, la desregulación del mercado petrolero y las modalidades de su implementación, y, en segundo lugar, la privatización de YPF.

En lo relativo a la desregulación del sector, entre 1989 y 1991 se sucedió una multiplicidad de decretos y resoluciones tendientes, por un lado, a fijar los criterios básicos de la misma y, por otro, a profundizar sistemáticamente (aunque con ciertas asimetrías, como la referida al tema de la importación de combustibles líquidos que se analizará más adelante) tal proceso de desregulación que, naturalmente, se inscribía en el otro objetivo esencial: la privatización de YPF. Los objetivos centrales de la desregulación fueron los siguientes:

- reemplazar la intervención del Estado en la fijación de precios por el libre juego de las “fuerzas de mercado”;
- reemplazar los viejos contratos de explotación y producción (donde los actores privados que debían entregar el petróleo extraído a YPF) por contratos de concesión o asociación con libre disponibilidad del crudo por parte de los actores privados;

- entregar en concesión la exploración, desarrollo y explotación de las áreas centrales (en principio la participación privada en asociación debía ubicarse entre el 35% y 50%, porcentajes que posteriormente se elevaron al 90%), y de las áreas secundarias;
- libertad de acceso a las redes y sistemas de YPF (oleoductos, almacenaje, etc.) para las empresas privadas;
- eliminar a partir del 1° de enero de 1991 de la “mesa de crudos” (hasta entonces, la Secretaría de Energía regulaba la distribución del crudo producido y su asignación a las distintas refinerías);
- libre disponibilidad del crudo y de las divisas para las empresas privadas; y
- liberar el comercio internacional de petróleo y sus derivados, sin reintegros ni reembolsos.

Con ello se procuraba, atento a los objetivos enunciados oficialmente, que los precios del petróleo crudo y de los combustibles domésticos se alinearan y convergieran con los internacionales.

Por su parte, en 1990 comenzaron a dictarse ciertas disposiciones relativas a la privatización de YPF. La primera norma al respecto fue el Decreto N° 2.778/90, por el cual se dispuso la conversión de YPF en Sociedad Anónima a partir de enero de 1991, aprobando a tal efecto un “Plan de Transformación Global” para la empresa en el que se definieron las líneas de acción para la privatización previendo venta de activos y la creación de asociaciones en actividades *upstream* (exploración y explotación) y *downstream* (refinación, transporte y comercialización).

En ese mismo sentido, el Decreto N° 2.408/91 fijó el cronograma de privatizaciones para el sector y autorizó la capitalización de la deuda externa con este fin. Dicha norma permitió la licitación de distintas zonas de las cuencas Austral y Noroeste (las de mayor producción) para la realización de contratos de asociación con YPF en áreas centrales, la venta de las refinerías de Campo Durán, Dock Sud y San Lorenzo, la venta de buques tanque, etc.

Con respecto a las principales modalidades que asumió el proceso mencionado cabe destacar:

- antes de su privatización, YPF fue segmentada en diversas unidades de negocios que fueron privatizadas por separado (refinerías,

- oleoductos, terminales y plantas de despacho, equipos de perforación, etc.).
- Las áreas centrales y marginales propiedad de YPF, así como el resto de los activos en que fue segmentada la empresa, fueron en su mayoría adjudicadas a importantes firmas del sector (buena parte de las cuales, cabe enfatizar, era propiedad de los principales grupos económicos del país –Astra, Bidas, Pérez Companc, Soldati y Techint–), lo cual contribuyó a reforzar el poder de mercado de estos actores.
  - Ello merece ser resaltado porque se trata de los mismos agentes privados que integraron algunos de los consorcios adjudicatarios de Gas del Estado, Agua y Energía, Hidronor y Segba. Esto último resulta fundamental, en tanto emerge como una de las principales “fallas de diseño” de todas las privatizaciones encaradas en la Argentina en el ámbito energético: a pesar de los objetivos declamados en cada una de las privatizaciones (aumentar la “eficiencia” de los distintos sectores y de la cadena energética en su conjunto a partir de la promoción del “libre” juego de las “fuerzas del mercado”) y de las medidas aplicadas (principalmente la segmentación tanto vertical como horizontal de las empresas transferidas al capital concentrado), en los hechos se promovió un mercado energético fuertemente concentrado y altamente integrado en términos verticales y horizontales, caracterizado por la presencia de un número acotado de actores que participan en los distintos eslabones de la cadena energética (generación y/o transporte y/o distribución, y/o comercialización de gas natural y/o petróleo y/o energía eléctrica). Esto cobra suma relevancia porque, como se analizó en las secciones precedentes referidas al gas natural y a la energía eléctrica, los precios –desregulados; en rigor, regulados por el oligopolio petrolero– del petróleo, de los combustibles líquidos y del gas “en boca de pozo” asumen un papel decisivo en la determinación de las tarifas finales del gas natural y de la energía eléctrica.
  - Con respecto a las áreas centrales y marginales de explotación caben dos comentarios: (a) antes de la privatización, YPF había realizado importantes tareas en materia exploratoria como producto de las cuales se habían incrementado en forma considerable las reservas disponibles (se trata de una actividad que supone inversiones de alto riesgo e incertidumbre así como largos plazos de

- maduración, y que se caracteriza por presentar un reducido margen de rentabilidad relativa), y (b) al momento de la valuación de la empresa antes de ser transferida al sector privado (llevada a cabo por la consultora Gaffney, Cline and Assoc.), las reservas existentes fueron fuertemente subvaluadas<sup>61</sup> replicando, en buena medida, lo sucedido en otras privatizaciones con la subestimación de los valores de mercado de los activos a transferir<sup>62</sup>.
- Idénticas consideraciones cabe realizar respecto de la política empresarial en su relación con la expulsión de mano de obra con anterioridad a su transferencia. A simple título ilustrativo, mientras que en los años ochenta YPF había tenido en promedio una dotación de personal del orden de los 30.000/35.000 agentes, en 1992 tenía algo más de 13.000. Esto tiene que ver con dos factores: la segmentación de la empresa y, fundamentalmente, los despidos o “retiros voluntarios” que se concretaron antes de la privatización.

En septiembre de 1992 se sancionó la Ley N°24.145, por la que se establecieron las principales condiciones para la desestatización de la empresa. En principio, el Estado reservó para sí el 51% de las accio-

61. Al decir de R. Kozulj y V. Bravo “La estimación de la consultora era un 28% inferior para el petróleo y el gas natural con respecto a la reconocida oficialmente con anterioridad. Esta diferencia de casi cien millones de m<sup>3</sup> para el petróleo y de 208 mil millones de m<sup>3</sup> para el gas natural, implicaba que por los derechos de explotación, en las áreas marginales, y por los de asociación en las áreas centrales, el gobierno iba a obtener menores ingresos que los previstos. Los futuros concesionarios o socios de YPF realizarían, en cambio desembolsos muy bajos... El encomendar esta tarea a profesionales de firmas internacionales no asegura la veracidad de las mismas (se refiere a las valuaciones) y mucho menos la inexistencia de compromisos con las empresas interesadas en presentarse a las licitaciones. Esto es así porque el valor económico de los 100 millones m<sup>3</sup> de petróleo y los 208 mil millones de m<sup>3</sup> de gas, totaliza no menos de 5.000 millones de dólares. Vale la pena aclarar que en otro estudio, referido a la Evaluación del Potencial de los yacimientos, la misma consultora brindó cifras superiores a las que certificó” (*cursivas propias*). Kozuli y Bravo (1993), *La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos*, CEAL/IDEE/FB, Buenos Aires.

62. Es más, en relación con lo anterior, empresas que participaron en la tasación de los activos (como por ejemplo el banco Merrill Lynch) también lo hicieron activamente en el proceso de venta de las acciones en los mercados internacionales e, incluso, adquirieron parte de tales tenencias que posteriormente fueron transferidas –con ingentes ganancias financieras– al momento de la adquisición hostil de YPF por parte del grupo español Repsol.

nes, aunque la ley lo autorizó a vender su participación hasta llegar a un mínimo del 20%. Sin embargo, en abril de 1995 se sancionó la Ley N°24.474 que modificó las disposiciones de la N°24.145 fundamentalmente en este último aspecto (se autoriza al Estado a reducir su tenencia accionaria a una sola acción –*golden share*– de la empresa YPF). En este marco, en enero de 1999 se procedió a la venta de una parte (14,99%) de las acciones de YPF que hasta entonces permanecían en manos del Estado (20%). Esas acciones fueron compradas por la firma española Repsol, la cual en 1996 había adquirido el control accionario de Astra (uno de los principales grupos petroleros del país) y, con ello, el de las participaciones accionarias en yacimientos de hidrocarburos, en refinerías y otros activos de YPF transferidos al sector privado antes de la privatización de la petrolera estatal. En enero de 1999, Repsol desembolsó más de 2.000 millones de dólares por la compra del 14,99% que estaba en manos del Estado, con el fin de constituirse en el principal accionista de YPF. Posteriormente, en junio y previo desembolso de 13.000 millones de dólares, Repsol pasó a controlar la casi totalidad del paquete accionario de YPF (en manos del Estado Nacional de las provincias petroleras y de numerosos accionistas en las Bolsas de Nueva York y Buenos Aires.).

En relación con lo anterior, cabe destacar que ninguna de las operaciones en las que participó Repsol (compra de YPF, participación en la privatización de Gas del Estado y Segba, adquisición del grupo Astra y de sus empresas controladas y/o vinculadas, etc.) fue sujeta a revisión por parte de los distintos organismos reguladores con injerencia –real o potencial– sobre el sector (la Secretaría de Energía, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia). Ello es particularmente importante de destacar por los efectos que se derivan de dichas operaciones sobre la estructura y el funcionamiento del mercado petrolero, del conjunto del sector energético y de una amplia gama de actividades productivas de tipo enorgo-intensivas.

Ello remite a la consideración de la concentración de la producción petrolera, por un lado, y al elevado grado de oligopolización en materia de refinación, por otro. En el primer caso, las profundas reformas normativas y en las formas contractuales de explotación del recurso conllevaron radicales transformaciones en la morfología del mercado petrolero. Si bien el mismo continúa teniendo como rasgo más característico el muy elevado grado de concentración de la pro-

ducción, las transferencias por parte de YPF de áreas centrales y marginales al capital privado han derivado en una pérdida sustantiva de participación de aquella en la oferta de crudo. Sin embargo, los posteriores procesos de transferencias hacia Repsol (la propia YPF, Astra y Pluspetrol) derivaron en un reforzamiento de la olipolización de la producción. Así, en el año 2000 Repsol mantenía un claro liderazgo y controlaba más de la mitad de la producción de crudo. De los restantes operadores se destaca en primer lugar Pérez Companc (casi el 10% del total), Chevron (con una similar proporción), Pan American (resultado de la fusión de Bidas y Amocco) con el 8,6% y Tecpetrol con poco menos del 5%. De conjunto, apenas cinco empresas controlan el 82,8% del total (Cuadro N°14)

**Cuadro N° 14**  
**Concentración de la extracción de petróleo crudo**  
**Participación de los principales operadores en el año 2000**

<i><b>Operador</b></i>	<i><b>Participación</b></i>
Repsol-YPF	35,6
Astra	12,4
Pluspetrol	2,5
Pérez Companc	9,7
Chevron	9,7
Pan American (Amocco + Bidas)	8,6
Tecpetrol (Techint)	4,3
Subtotal	82,8

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

Por otra parte, en materia de refinación también se ha consolidado una fuerte oligopolización del mercado. En un marco de relativa estabilidad en la producción de derivados de petróleo se manifiestan transformaciones estructurales tan o más significativas que las que se verifican en los eslabones previos de la cadena petrolera. En efecto, la privatización de las destilerías de YPF de Campo Durán, San Lorenzo y Dock Sud, su adquisición por parte de otras importantes petroleras

que integraron verticalmente su producción y la emergencia de firmas como EG3 (producto de la fusión de Puma, Isaura y Astra que, posteriormente, fue absorbida por la española Repsol) conllevaron cambios radicales en la conformación estructural del mercado. Así, por ejemplo, mientras YPF concentraba a principios de la década poco más de las dos terceras partes de la capacidad de refinación del país, en el 2000 la participación agregada de Repsol-YPF se contrae al 52% del total en forma directa y aproximadamente al 60% atento a sus participaciones en las Refinerías del Norte (Refinor) y de San Lorenzo (Refisan). En la actualidad, la actividad refinadora de Repsol-YPF se realiza sólo en tres plantas (La Plata, Plaza Huincul y Bahía Blanca). La planta refinadora de La Plata es la que posee la mayor capacidad operativa del país (cerca del 30% del total) y este complejo es el principal productor de combustibles líquidos, insumos para la industria petroquímica y abastecedor de otras empresas como Shell y EG3. Por su parte, Shell y Esso, las otras dos firmas de mayor presencia en la fase de refinación explican, individualmente consideradas, poco menos del 20% de la capacidad productiva doméstica. Las empresas Pérez Companc y Astra/Repsol-YPF controlan de conjunto aproximadamente otro 12% de la capacidad de refinación instalada mediante sus respectivas participaciones en Refisan –ubicada en la provincia de Santa Fe–, Refinor –ubicada en la provincia de Tucumán– y la refinería Bahía Blanca (de EG3 y ahora de Repsol). Las dos plantas en las que participa Pérez Companc fueron adquiridas a principios de la década, a partir de la privatización de YPF, y su principal actividad se relaciona en mayor medida con la integración vertical del complejo petroquímico del grupo empresario que con la producción de combustibles líquidos. En síntesis, con un claro y nítido liderazgo de Repsol-YPF y las importantes posiciones de Shell y Esso en el mercado, entre las tres explican en términos de la oferta doméstica de combustibles líquidos más del 95%, con el consiguiente poder decisivo de mercado.

Dado el elevado grado de concentración de la producción y previendo una posible acción oficial en materia de defensa de la competencia, Repsol-YPF inició ya en el año 2000 un posible acuerdo con Petrobrás en procura de intercambiar ciertos activos que, sin afectar en lo sustantivo las respectivas estructuras de los mercados domésticos en ambos países, les permitiera acceder a un menor grado de ex-



**Cuadro Nº 15**  
**Refinerías de petróleo**  
**Operadores, localización y capacidad productiva 2000**  
**(metros cúbicos por día)**

<i>Operador</i>	<i>Refinería</i>	<i>Capacidad</i>
Refisan (PC= 57,5%; YPF=42,5%)	San Lorenzo	6.000
Refinor (PC=28%; YPF=72%)	Campo Durán	5.000
Repsol-YPF	Luján de Cuyo	19.000
Esso	Campana	15.000
Shell	Dock Sud	20.000
Dapsa	Dock Sud	650
Dapsa	Lomas de Zamora	400
Repsol-YPF	La Plata	28.000
Sol Petróleo	San Francisco Solano	900
Repsol-YPF	Plaza Huincul	3.700
EG3 (Repsol-YPF)	Bahía Blanca	4.000
Esso	Puerto Galván	3.000

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEOySP.

posición a cualquier tipo de medida de tipo restrictiva. En ese marco, la operación finalmente se concretó en noviembre de 2001. Como producto de ello Repsol-YPF asumió el derecho a la comercialización en cerca de 250 estaciones de servicio de la BR Distribuidora, perteneciente a Petrobrás (que opera en las regiones centro, sudeste y sur de Brasil). Asimismo, pasó a controlar el 30% de las tenencias accionarias de la Refinería Alberto Pasqualini (Refap) y el 10% del yacimiento Albacora Leste. Además, como parte de la operación conjunta, Petrobrás se hizo cargo de EG3 (700 estaciones de servicio) y de la refinería de Bahía Blanca que pertenecía a Isaura. En tal sentido, cabe destacar que Repsol ya operaba en el mercado brasilero (en exploración, producción y refinación de petróleo –en algunos casos asociada con Petrobrás–, y en distribución de gas natural). Como resultante de esta operación, Repsol-YPF pasó a constituirse en la segunda petrolera integrada de Brasil, mientras que Petrobrás deviene en la cuarta

compañía del mercado argentino (después de Repsol-YPF, Shell y Esso). Asimismo, cabe señalar que Repsol-YPF y Petrobrás son socias en el proyecto gasífero Mega.

La conjunción de una estructura de mercado fuertemente concentrada (inducida tanto por las acciones –modalidades que asumió la política privatizadora– como por las omisiones –falta de participación de los organismos vinculados a la defensa de la competencia en la “compra hostil” de YPF por Repsol– estatales) y la “desregulación” del sector tuvieron un papel decisivo en la evolución de los precios de los combustibles en su relación con los internacionales.

Al respecto, y dado el elevado componente impositivo que caracteriza al mercado de los combustibles líquidos en todos los países, se ha optado por evaluar no ya la convergencia de tales precios (si se los consideran sin impuestos, hasta diciembre de 2000 el precio de la nafta súper en la Argentina era equivalente al del galón –casi 5 litros– en los EE.UU.) sino la evolución comparada entre el precio al productor de la nafta especial en el mercado interno, por un lado, y el del precio internacional del petróleo crudo, por otro (West Texas Intermediate –WTI–). En tal sentido, por tratarse de un bien comercializable o transable con el exterior, la comparación más apropiada –en términos de los efectos de la desregulación del mercado petrolero que se impulsó en paralelo a la transferencia de YPF al sector privado– es aquella que se relaciona con la evolución del precio internacional del petróleo crudo (Gráfico N° 7).

La simple visión de las respectivas curvas tiende a revelar que ante caídas del WTI el precio local de la nafta permanece estable o decae levemente. Asimismo, ante incrementos de aquel, la nafta aumenta con mayor celeridad e intensidad. Como resultado final, entre marzo de 1991 y octubre de 2001, el WTI se incrementó el 11,6% al tiempo que en la Argentina la nafta especial lo hizo en el 57,4%. Cabe señalar, asimismo, que en idéntico período el Índice de Precios Mayoristas registró en el país un incremento de apenas 12,5%, mientras que el del IPC fue de 57,1% (ligeramente inferior al de las naftas especiales)<sup>63</sup>.

63. La no-convergencia entre los precios domésticos de los principales derivados del petróleo y del crudo internacional fue una constante durante todo el decenio de los años noventa. Al respecto, véase Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”; “Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica”, Documento de Trabajo N°7, FLACSO/SECYT/CONICET, 1999.

**Gráfico Nº 7**  
**Evolución de la nafta súper en la Argentina y del precio internacional del**  
**petróleo (WTI), marzo 1991-octubre 2001**  
**(índice marzo 1991= 100)**



A diferencia de algunos sectores económicos productores de bienes transables, en los que el efecto combinado de la desregulación de los mercados y la apertura de la economía operó como “disciplinador” de los precios domésticos, en el ámbito de los derivados del petróleo no se han visto satisfechos los objetivos proclamados con la llamada liberalización de las fuerzas del mercado y la privatización de la empresa líder. La procurada convergencia y el alineamiento de los precios locales con los internacionales se han visto sistemáticamente bloqueadas por una serie de rasgos estructurales e institucionales-normativos del mercado que, como tales, han coadyuvado a neutralizar los efectos esperados de aquellas políticas:

- el pronunciado grado de concentración de la oferta productiva local (entre Repsol-YPF, Shell y Esso explican más del 90%) y las muy elevadas barreras al ingreso (montos de inversión requeridos) tornan muy poco desafiante al mercado. Más aún cuando las

potenciales fuerzas competitivas que podrían emanar de la apertura de la economía se ven seriamente restringidas por la conjunción de factores de índole infraestructural, normativos y de canales de comercialización.

- En tal sentido, desde el punto de vista de los requerimientos físicos para acceder a importaciones de menor precio relativo, la infraestructura portuaria disponible en el país deviene en muy elevados costos (entre otros, por las restricciones de calado); los ductos son mayoritariamente propiedad de las empresas dominantes en el mercado local; la capacidad de almacenamiento está también fuertemente concentrada en manos de Repsol-YPF, Shell y Esso.
- A todo ello se le adiciona una serie de normas que prácticamente tornan inviable la irrupción de nuevos oferentes en el mercado, y no parecen resultar compatibles con la llamada “desregulación” del mercado. Así, por ejemplo, el requisito básico para poder operar como importador es el de ser sujeto pasivo del Impuesto a la Transferencia de Combustibles (ITC), Ley N°23.966. Ello exige haber comercializado no menos de 100.000 m<sup>3</sup> en el año anterior a la solicitud de inscripción, lo que supone una muy seria limitación a la incorporación de nuevos agentes en el mercado. A la vez, el Decreto N°74/98 (que modificó al N°2.485/91) crea nuevas restricciones, como ser que las empresas comercializadoras deben acreditar un patrimonio mínimo no inferior al impuesto más alto creado (el de la nafta súper) sobre un volumen de 50.000 m<sup>3</sup> de combustible (aproximadamente 25 millones de pesos). A todo ello se le suma que los importadores deben tributar el ITC al momento del despacho a plaza, mientras que las refinadoras locales lo tributan en puerta de planta contemporáneamente con la venta de los derivados. Es de enfatizar que todo esto se inscribe, paradójicamente hasta en lo temporal, en el marco de la política de desregulación.
- Por último, la cadena de comercialización mayorista se halla también altamente concentrada en manos de las empresas refinadoras (lo mismo que los canales de importación). En síntesis, la asociación que se ha venido manifestando entre los precios locales de los derivados del petróleo y las alzas registradas en el precio internacional del mismo (y fundamentalmente su disociación frente a las fases descendentes) emergen como resultantes previsibles del ejercicio pleno del poder oligopólico de las empresas líderes locales.

Al respecto, ante la existencia de marcadas imperfecciones en el mercado, la "liberalización" plena de las fuerzas de la oferta y la demanda ha derivado, como era de esperar, en una profundización de los efectos perniciosos de tales imperfecciones. El ejercicio pleno (y abusivo) del poder oligopólico de mercado por parte de las firmas líderes, la falta total de regulación pública sobre el mercado y su escaso grado de exposición real a la competencia externa derivan en cambios sustantivos en la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía en favor de aquellas áreas privilegiadas –por acción u omisión– por las políticas públicas.

En ese sentido, cabe resaltar que la legislación vigente de Defensa de la Competencia (la Ley N°25.156) proporciona elementos suficientes como para ejercitar activamente los instrumentos regulatorios disponibles y un órgano (actualmente, la Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor) que, aun de oficio, podría y debería haber actuado desde hace ya largos años. Téngase presente, a este respecto, que en el Artículo 1 de dicha ley se explicita la prohibición de todos aquellos "actos o conductas relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general". En ese marco, entre las conductas definidas como restrictivas de la competencia (Artículo 2) se señalan, por ejemplo, la de "fijar, concertar o manipular en forma directa o indirecta el precio de venta, o compra de bienes o servicios" y la de "fijar, imponer o practicar directa o indirectamente en acuerdo con competidores o individualmente de cualquier forma precios y condiciones de compra o de venta de bienes".

Sin duda, a pesar de las limitaciones e insuficiencias de la legislación vigente en la materia, la conducta del oligopolio petrolero se ha inscripto en los comportamientos que el "legislador" consideró como potencialmente atentatorios de la competencia. Sin embargo, a pesar de la sistematicidad del abuso de posición dominante en el mercado por parte de las petroleras locales, nada se ha hecho en beneficio del "interés económico general" privilegiando, en este caso por omisión, los intereses de las grandes empresas del sector.

Como era de esperar, la evolución de los precios internos de los distintos combustibles durante los años noventa impactó directamen-

te sobre la *performance* de las empresas. Las evidencias disponibles indican que la ahora Repsol-YPF es la empresa que mejor rentabilidad obtuvo durante los años noventa, siempre por encima del promedio del sector (e incluso duplicando o triplicando a la del resto de las principales firmas petroleras del mundo). Así, a título ilustrativo, mientras los márgenes de utilidad sobre ventas de las 20 mayores petroleras del mundo fluctúan (1993-2000) entre el 3,3% y el 8,3%, los de YPF lo hacen entre 7,2% y 17,9% (ver Cuadro N°16). Así, como simple ejercicio ilustrativo, de considerarse como tasa de beneficio extraordinaria la diferencia existente entre los márgenes de utilidad obtenidos por YPF respecto a los correspondientes, en promedio, a las 20 empresas petroleras de mayor facturación mundial, las rentas de privilegio apropiadas por YPF entre 1993 y 2000 ascendieron a más de 4.200 millones de dólares.

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

Asimismo, según se desprende de la información proporcionada por la página web de Repsol, entre 1998 y 1999 (es decir, antes y después de la adquisición de YPF) se registró lo siguiente:

- los ingresos operativos del *holding* se incrementaron un 38%;
- los resultados operativos crecieron aproximadamente un 60%;
- las inversiones totales aumentaron casi un 700%;
- el activo total pasó de 17.351 millones de euros a 42.050 millones de euros (supone un crecimiento del orden del 142%);
- los fondos propios aumentaron un 107%;
- los ingresos operativos provenientes de tareas de exploración y producción crecieron casi un 300%, mientras que las inversiones en tales actividades pasaron de apenas 690 millones de euros a 11.567 millones de euros (es decir, se incrementaron casi 16 veces). Esto último es muy importante porque muestra la importancia de YPF para Repsol, no sólo como fuente de apropiación de ganancias extraordinarias (de las más altas a nivel local e internacional) sino también como garantía de abastecimiento de reservas (la principal debilidad relativa de la empresa española con anterioridad a la adquisición de YPF).

**Cuadro Nº 16**  
**Rentabilidad de las principales empresas petroleras del mundo y evolución del precio**  
**internacional del petróleo, 1993/2000**  
**(porcentajes sobre ventas e índice base 1993=100)**

	<b>Veinte mayores empresas</b> <b>(%)</b>	<b>Y.P.F.</b> <b>(%)</b>	<b>Precio internacional</b> <b>(1993=100)</b>
1993	3,3	17,9	100,0
1994	4,4	12,8	92,7
1995	4,8	16,5	99,2
1996	5,9	14,2	118,2
1997	6,0	14,3	110,4
1998	3,8	10,5	78,1
1999	3,5	7,2	104,3
2000	8,3	14,2	164,2

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

En síntesis, el proceso de privatización de activos públicos y desregulación del sector<sup>64</sup> llevó a transferir la posición dominante de YPF en el mercado de los derivados del petróleo a sus nuevos propietarios (Repsol). Esta posición se traduce en el manejo del 60% de la producción de las refinerías (que se aproxima al 90% al sumar la producción de Esso y Shell) y en las ventas de naftas y *gas oil*, en los que la participación de YPF supera el 50% del total, lo cual conforma una estructura de mercado de carácter oligopólico fuertemente concentrado.

**Cuadro Nº 17**  
**Concentración en el mercado petrolero**  
**y en el de los combustibles líquidos**  
**Participación de REPSOL a partir de la compra de ASTRA y de YPF**

58,8 % de las reservas comprobadas de petróleo
49,5 % de las reservas comprobadas de gas natural
50,5 % de la producción de petróleo
64,7 % de la disponibilidad de gas natural
40,0 % de la producción de GLP
53,8 % de la capacidad de refinación*
49,8 % de las estaciones de servicio*
56,4 % de las ventas de <i>gas oil</i> *
54,0 % de las ventas de motonaftas*

\* Los últimos cuatro rubros se incrementarían sustancialmente de considerar la participación de Repsol en Refinería del Norte S.A. (72% controlado por Repsol), y en la Refinería San Lorenzo S.A. (42,5% controlado por Repsol).

Fuente: Elaboración propia en base a Información de la Secretaría de Energía.

64. Con la privatización de YPF el Estado también transfirió espacios de apropiación de renta de recursos de carácter no renovable (petróleo y gas). Esto último no ocurrió en el resto de los países latinoamericanos: Chile, por ejemplo, mantuvo la propiedad estatal de CODELCO (la empresa productora de cobre que, a su vez, constituye uno de sus principales bienes de exportación), mientras que México hizo lo propio con PEMEX (la productora de hidrocarburos, de la cual obtiene una parte considerable de sus ingresos externos).



Cabe resaltar, asimismo, que en el transcurso de los años noventa el número de pozos exploratorios se redujo sustancialmente respecto a los niveles previos pasando de un promedio de 116 a apenas 83 anuales. En los últimos tres años de los noventa pasó de 89 en 1997 a 75, y a apenas 40 en 1999. Por su parte, atento a las últimas informaciones publicadas por la Secretaría de Energía, los pozos en exploración pasaron de 201,1 metros en 1997 a 129,5 en 1999, para decaer a sólo 90,9 y 77,6 metros en los años 2000 y 2001, respectivamente.

Por último, cabe señalar que durante los años noventa se registró un notable incremento en la producción y en las exportaciones de crudo. La producción se incrementó casi un 80%, pero mayoritariamente para la exportación (pasaron de ser el 2,5% de la producción en 1990 a 36,7% en 2001). La relación reservas/producción pasó de 13 (en 1990) a 9,8 años en 2001. Sin duda, la despreocupación oficial por el uso racional de los recursos naturales no renovables y la liberalización de las “fuerzas de mercado” frente a estructuras fuertemente oligopolizadas, que incluso en los últimos años han preferido invertir en exploración en otros países, plantean serios interrogantes sobre la mínima preocupación intergeneracional que debe asumir cualquier administración gubernamental.

### *El sector energético en su conjunto. Algunas consideraciones finales*

Del conjunto de las consideraciones precedentes, más particularmente de las características que presenta la regulación pública de los tres segmentos fundamentales que conforman el mercado energético (electricidad, gas natural y petróleo) surgen, por lo menos, dos conclusiones por demás relevantes.

En primer lugar, el “desregulado” mercado petrolero (en realidad, más que “regulado” pero por un escaso número de actores económicos que cuentan con –y ejercitan sistemáticamente– un decisivo poder de mercado) es el que determina, en buena medida, los precios finales de la energía eléctrica (a partir de la “libre” fijación, por parte del oligopolio petrolero, de los precios del gas natural y del *fuel oil*) y del gas natural (a partir de la determinación “desregulada” del precio del gas en “boca de pozo”). En ese marco, la regulación tarifaria del transporte y la distribución de la energía eléctrica y del gas natural

tiene como punto neurálgico, sobre el que prácticamente no puede ejercer presión alguna, los precios “desregulados” que, en última instancia, definen los correspondientes a las restantes fases de las respectivas cadenas.

En segundo lugar, como se ha podido constatar en las secciones precedentes, parte sustantiva de los principales actores económicos que operan en esos tres grandes segmentos del mercado energético revelan, por un lado, una creciente concentración asociada incluso a acelerados procesos de fusiones y adquisiciones en el propio sector en el que ya actuaban como en algunos –o todos– de los restantes segmentos. En tal sentido, ese creciente grado de concentración en los distintos eslabones de la cadena energética, así como la fuerte integración vertical y/u horizontal de ciertas empresas líderes que operan en todos ellos, en poco se condice con los proclamados objetivos de la privatización y desregulación energética del país.

### *Telecomunicaciones*

La privatización de ENTel emerge, sin duda, como uno de los ejemplos más trascendentes y significativos del vasto programa de privatizaciones encarado bajo la administración de Menem. Ello se deriva de la confluencia de muy diversos factores que han coadyuvado a poder caracterizarla como la de mayor impacto relativo en términos de los objetivos políticos, institucionales y económicos perseguidos. En efecto, en primer lugar, debe tenerse en cuenta que se trató, junto a Aerolíneas Argentinas, de uno de los procesos pioneros en materia de privatizaciones en la Argentina tratándose, no casualmente, de aquellos dos intentos desestatizadores que se vieron truncados –ante la oposición del propio justicialismo, de los proveedores locales de tales empresas y de los respectivos sindicatos– en la anterior administración gubernamental. Se trató, en tal sentido, de una demostración de “poder” inconmensurablemente superior frente al de sus predecesores en la gestión pública –y principal partido de oposición desde fines de los ochenta–, muy particularmente en lo referido a la respectiva capacidad política para desarrollar un programa mucho más vasto y acelerado que el que pocos años antes cuestionara.

En segundo lugar, la privatización de ENTel constituye, por las modalidades que adoptó y por su celeridad, una de las más ilustrativas en términos de la llamada “sed de reputación” del justicialismo frente a la comunidad de negocios nacional e internacional. En efecto, por un lado, mediaron apenas siete meses entre la sanción del Pliego de Bases y Condiciones (Decreto N°62/90) y la transferencia de la entonces segunda mayor empresa del país. Sin duda, una experiencia que, por las características del servicio a privatizar y por la envergadura real y potencial del negocio a transferir, no debe reconocer antecedentes similares a nivel internacional.

En tercer lugar, y siempre en el marco de acceder a la confianza de la “comunidad de negocios” se procuró –finalmente con éxito– hacer confluir los intereses de los grandes grupos económicos locales, la banca acreedora y algunas grandes empresas extranjeras, por un lado, y por ese mismo medio consolidar las transformaciones estructurales en curso, por otro (muchas de ellas, asignaturas pendientes de la dictadura militar). En tal sentido, la privatización de ENTel, en especial, operó a manera de prenda de paz por partida doble porque: permitió saldar de forma “superadora” el conflicto existente entre las fracciones predominantes del capital (interno y externo, en particular a partir de la declaración unilateral de la cesación de pagos en 1988) y garantizó el necesario apoyo político sobre el que se asentaría a partir de entonces la nueva administración de gobierno (con la complacencia y el beneplácito de los organismos multilaterales de crédito). Para ello, nada mejor que ofrecer una de las porciones más ricas del Estado, por sus potencialidades, como eran las empresas públicas en general y ENTel en especial. De allí que no resulte sorprendente que en la participación del capital de las dos licenciatarias en las que se decidió segmentar a la empresa se encontraran los principales proveedores de equipos y/o contratistas de la ex-ENTel (como Techint, Pecom Nec y Sade –Pérez Companc–; todos ellos grandes conglomerados locales), algunas de las principales instituciones financieras tenedoras de títulos de la deuda (como, entre otros, la Banca Morgan, el Citicorp Venture Capital, el Banco Central de España, el Banco Hispanoamericano, el Manufacturers Hanover y la propia Corporación Financiera Internacional) y, por último, algunas de las principales operadoras telefónicas internacionales (Telefónica de España, Stet Società Finanziaria de Italia y France Cable et Radio de Francia).

En ese marco se inscribe, en cuarto lugar, otro de los elementos trascendentes de la privatización de ENTel: el papel decisivo que asumió la capitalización de títulos de la deuda externa (vale recordar que por la transferencia del 60% del capital de las dos unidades de negocios en que se dividió la empresa se obtuvieron 5.028 millones de dólares en títulos de la deuda externa –a valor nominal– y apenas 214 millones de dólares en efectivo). Esa priorización de la capitalización de títulos por encima, incluso, de los capitales líquidos –la adjudicación dependía de quién ofreciera un mayor valor de títulos de la deuda externa– estaba directamente relacionada con la posibilidad de mejorar radicalmente la relación con la banca acreedora y en ese marco, como acaeciera en 1992, ingresar en el Plan Brady de renegociación de la deuda.

En quinto lugar, otro de los determinantes de la significación que asumiera la privatización de ENTel está asociado a la conjunción temporal de dos factores decisivos: primero, el marcado deterioro del servicio telefónico y de la propia situación económico-financiera de la empresa –acrecentado en el período pre-privatización, una vez asumida la decisión política de encarar la misma–; y, segundo, el tratarse de uno de los sectores económicos que mayores posibilidades ofrecía en cuanto a las profundas transformaciones tecnológicas en que se hallaba inmerso. La factibilidad de acceder a una modernización y expansión de la red telefónica básica frente a un servicio deficitario, con amplias demandas insatisfechas, ofrecía la posibilidad cierta de legitimar ante la sociedad el programa de privatizaciones en su conjunto.

Sin duda, la elección de ENTel como una de las primeras empresas a privatizar no ha sido obra de la improvisación. El llamado “mascajón de proa”<sup>65</sup> del programa resultó decisivo en la exitosa –en lo político-institucional– consecución de los objetivos perseguidos e incluso allanó el camino hacia la continuidad y profundización del mismo.

Más allá de estas consideraciones introductorias, el análisis de las problemáticas y especificidades que plantea el mercado de las telecomunicaciones a partir de la privatización de ENTel remite a una mul-

65. Véase Abeles, M., Forcinito, K., 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*, Buenos Aires, FLACSO/UNQ/IDEP.

tipicidad de campos de estudio de diversa y heterogénea complejidad que, en muchos casos, trasciende los objetivos del presente trabajo. En función de ello se opta por enfatizar el análisis de aquellos aspectos que, desde las propias modalidades iniciales de la desestatización de la empresa pasando por una diversa gama de modificaciones introducidas en el marco regulador original, han ido coadyuvando a consolidar una morfología de mercado donde el control oligopólico de las Licenciatarias del Servicio Básico (LSB) se ha visto fortalecido a punto tal que –una vez estructurada esa posición dominante en el mercado ampliado de las telecomunicaciones con ventajas, entre otras, de precedencia de difícil reversión– condicionan el actual proceso de liberalización del mismo. En otras palabras, se considera que las modalidades originales de la privatización de ENTel y buena parte –si no casi toda– de las llamadas “readecuaciones” normativas y regulatorias que las sucedieron emergen como el necesario marco de interpretación del actual proceso de liberalización del mercado argentino de telecomunicaciones.

Al respecto, independientemente de toda consideración sobre las características originales, sobre las recurrentes modificaciones incorporadas en lo relativo a la regulación tarifaria del servicio de telefonía básica y, en buena medida como derivación de ello, las extraordinarias y privilegiadas tasas de rentabilidad que han venido internalizando los dos monopolios regionales (ver sección I.1.), cabe referirse, en primera instancia, a las formas que adoptó la segmentación tanto de ENTel como de los servicios que la misma prestaba en condiciones de monopolio estatal.

Ello remite a la consiguiente asignación de posiciones monopólicas (regionales, en lo que a telefonía básica se refiere, en procura de una cierta –y, como en casi todos los casos en los que se intentó aplicar– inocua “competencia por comparación”<sup>66</sup>), compartidas por ambos

66. La exclusividad del servicio o reserva de mercado para ambos monopolios regionales comprendía los primeros siete años de prestación, y, de cumplimentarse determinadas metas, la misma podía ser prorrogada por tres años adicionales. Finalmente, como se analizará más adelante, en directa relación con la resolución judicial definitiva de las características del Rebalanceo de las Tarifas Telefónicas (RBT) y con el incumplimiento parcial de tales metas, dicho período de exclusividad terminó prorrogándose por dos años (hasta noviembre de 1999).

monopolios, en lo atinente a la empresa responsable de la prestación del servicio de telefonía internacional, télex y transmisión de datos internacional en forma exclusiva<sup>67</sup> como en la prestación del resto de los servicios en competencia (télex, radiomóvil marítimo, datos nacionales, etc.), donde las LSB operaban a través de una empresa de propiedad compartida (Startel).

Muy particularmente en estos últimos dos casos, la literatura y las recomendaciones internacionales en la materia que surgen aun de las experiencias más pro-mercado o de minimización de todo tipo de regulación pública desaconsejan tales prácticas. En el caso de los servicios de larga distancia, donde las economías de escala se han visto crecientemente erosionadas por el propio avance técnico, se ha tendido a impedir que las empresas monopólicas en lo que a comunicaciones locales se refiere puedan siquiera operar en el segmento de las llamadas internacionales. Ello intenta impedir que, en contraposición con lo acaecido en el ámbito local, tales firmas desplieguen prácticas predatorias de distinto tipo<sup>68</sup>.

Por su parte, consideraciones no muy disímiles cabe incorporar respecto al monopolio compartido en los segmentos de mercado donde se permitía la participación de distintas empresas bajo un contexto competitivo. En este caso, la ventaja concedida a las LSB respecto de las restantes empresas que prestan servicios de valor agregado (transmisión de datos, Internet, radiollamadas, etc.) deriva de la necesaria interconexión de estas últimas con la red de enlaces fijos como única forma de atender a sus clientes. De allí que éstas queden expuestas al ejercicio de una serie de prácticas restrictivas (tasas excesivas o deterioro deliberado de las condiciones de interconexión, precios predatorios, etc.) que condicionen seriamente –o impidan, en términos económicos– su inserción o su presencia en el mercado.

Al igual que en el caso de los consorcios que se hicieron cargo de las empresas transportistas y distribuidoras de gas natural, en el campo de las LSB se ha verificado –ya desde 1993, pero con una particular intensidad en el período previo al inicio del proceso de

67. Telintar, donde ambas licenciatarias compartían las tenencias accionarias.

68. Así, por ejemplo en el caso argentino, con la complacencia (¿o complicidad?... ) oficial se llegó a prohibir el servicio de *call back* que permitía abaratar el costo de las llamadas internacionales.

liberalización– un muy activo proceso de transferencias de tenencias accionarias. El mismo presenta, respecto a aquel, marcadas similitudes en términos de, por ejemplo, las características de los vendedores de tales acciones así como en lo relativo a las formidables tasas de rentabilidad financiera y patrimonial que conllevaron para quienes se desprendieron de sus participaciones en el capital de las LSB. Sin embargo, también cabe reconocer profundas divergencias en cuanto a los adquirentes de tales tenencias accionarias que, en el caso de las telecomunicaciones, pasaron a manos de quienes ya eran los socios mayoritarios de ambas empresas monopólicas.

Al respecto, en el Cuadro N°18 quedan de manifiesto las ganancias patrimoniales (diferencia entre el monto de la inversión inicial y el de la venta de la correspondiente participación accionaria) y los beneficios corrientes (proporción de las utilidades netas de las telefónicas que le correspondió a cada consorcista hasta el momento en que se desprendiera de sus tenencias) de los cinco principales grupos/empresas que, habiendo formado parte de los consorcios adjudicatarios de la ex ENTel, vendieron sus participaciones accionarias: Sociedad Comercial del Plata (Soldati), Inversora Catalinas (grupo Techint), Inter Río Holding Establishment y Compañía Naviera Pérez Companc (ambas del grupo Pérez Companc) y el Banco Morgan.

Sin duda, en términos del rendimiento anual de la inversión original se destaca nítidamente el ejemplo de la Sociedad Comercial del Plata, en tanto se valorizó a una tasa anual acumulativa (exorbitante) del 82%. La diferencia que se refleja respecto a los rendimientos –nada despreciables– de las restantes empresas analizadas (entre el 24% y el 40%, anual acumulativo), muy probablemente guarde relación con la proximidad relativa respecto a la prevista liberalización del mercado. De todas maneras vale resaltar ejemplos como el que brinda Pérez Companc que, habiendo participado en los dos consorcios adjudicatarios de los activos de la ex ENTel, obtuvo una ganancia superior a los 1.200 millones de dólares<sup>69</sup>. El elevado rendimiento que se constata en las inversiones analizadas no remite únicamente a

69. Como se hiciera referencia en el caso de las transferencias de las tenencias accionarias en las empresas gasíferas, tales valores subestiman los rendimientos financieros reales al no contemplar los correspondientes a las utilidades obtenidas con anterioridad a la transferencia patrimonial.

**Cuadro Nº 18**  
**Rendimiento anual de la inversión inicial en la adquisición de ENTel**  
 (en u\$s millones y %)

	<b>Sociedad Comercial del Plata</b>	<b>Inversora Catalinas (Techint)</b>	<b>Inter Río Holding (Pérez Companc)</b>	<b>Compañía Naviera Pérez Companc</b>	<b>Banco Morgan</b>	<b>Total</b>
Participación accionaria	5,2 % Cointel	8,3 % Cointel	15,2% Cointel	25% Nortel	10% Nortel	
Inversión inicial (I)	18	43	79	112	45	297
Venta						
Fecha	Julio 93	Abril 97	Febrero 97	Julio 99	Julio 99	-
Monto (II)	85	240	515	379	151	1.370
Ganancias						
Total	84,7	302,2	621,3	595,4	234,2	1.838
Patrimoniales (II - I)	67	197	436	267	106	1.073
(% del total)	79,1%	65,2%	70,2%	44,8%	45,2%	58,4%
Corrientes	17,7	105,2	185,5	328,4	128,2	765
(% del total)	20,9%	34,8%	29,8%	55,2%	54,8%	41,6%
Rendimiento anual de la inversión						
Total	82,1%	40,4%	40,4%	24,1%	23,7%	-
Sólo patrimoniales	66,3%	30,3%	32,4%	11,9%	11,7%	-

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.



la subvaluación de los activos de la ex ENTel al momento de su privatización, sino también a las elevadas rentabilidades que, *ilegalidades* manifiestas<sup>70</sup> y modificaciones en el propio marco regulatorio de la actividad mediante, tendieron a incrementar significativamente los márgenes de rentabilidad de las LSB.

Más allá de aquellas prebendas vinculadas a la regulación tarifaria (incluyendo el impacto del RBT que, normativamente, debería haber sido neutral y no lo fue ni en términos de ingresos ni mucho menos de rentabilidades), las modificaciones que se fueron introduciendo en los condicionantes iniciales están relacionadas, directa o indirectamente, con la morfología del mercado; no ya el de la telefonía básica sino el de los restantes segmentos que podrían haber introducido un mayor grado de competencia en el mismo (muy particularmente la telefonía móvil –celular y PCS–). A ello se le suma la inacción oficial frente al muy acelerado proceso de fusiones y adquisiciones de empresas que se manifestó en los segmentos conexos del mercado de telecomunicaciones (transmisión de datos, Internet, televisión por cable, etc.).

Al respecto cabe referirse, en primer lugar, a los ejemplos que emanan del servicio de telefonía móvil, PCS, Internet y televisión por cable, donde el gobierno por acción u “omisión” también favoreció la consolidación del por demás elevado grado de concentración original de la oferta de servicios de telecomunicaciones.

En efecto, ya en 1993, el gobierno otorgó a Telefónica y a Telecom la posibilidad de operar la segunda banda de frecuencia del servicio de telefonía celular en el Área Múltiple Buenos Aires (AMBA) a través de la empresa Miniphone, donde operaba desde 1988 la Compañía de Radiocomunicaciones Móviles Movicom. A su vez, en 1996, luego de licitada una banda de frecuencia para operar el servicio de telefonía celular en el interior del país (adjudicada a la Compañía de Teléfonos del Interior, CTI<sup>71</sup>), se les concedió a las LSB la posibilidad de operar el servicio de telefonía celular a través de Unifón (Telefónica) y Telecom Personal (Telecom) en las regiones Sur y Norte del interior, respectivamente (las *mismas regiones* en las que, mientras durara el período de exclusividad, detentaban una posición monopólica).

70. Como la indexación de las tarifas por el IPC de los EE.UU.

71. CTI es un consorcio conformado por las estadounidenses GTE y AT&T, y el grupo local Agea/Clarín.

Años después se manifiesta un fenómeno semejante en el marco de las concesiones vinculadas a la prestación del servicio PCS, del cual las LSB estaban originalmente excluidas. En efecto, en 1997, con la sanción del Decreto N°92/97 (el mismo por el cual se instrumentó el RBT) se llamó a Concurso Público Nacional e Internacional para la adjudicación de dos licencias del sistema de comunicaciones personales en el AMBA y en el interior del país, quedando expresamente excluidas tanto las LSB como sus empresas vinculadas. Sin embargo, dicho proceso de licitación se vio interrumpido por las acciones judiciales iniciadas por Telefónica de Argentina y por su empresa controlada Telefónica Comunicaciones Personales Unifón. Como consecuencia de dichas acciones judiciales se decidió modificar el diseño original del concurso (Decreto N°266/98) estableciendo un nuevo reglamento a partir del cual ambas Licenciatarias, así como las empresas de telefonía celular, podrían participar del proceso de licitación.

Por otro lado, en junio de 1999 el gobierno adjudicó las cuatro licencias para prestar el servicio de comunicaciones personales (PCS) tanto en el AMBA como en el interior del país. En el AMBA resultaron adjudicatarios de las dos bandas de mayor frecuencia un consorcio liderado por Telefónica de Argentina y Telecom Argentina<sup>72</sup>, y otro encabezado por la estadounidense GTE (asociada, en CTI, al grupo local Agea/Clarín). Asimismo, tanto a Movicom como a Miniphone se les otorgaron, tal como lo establecía el Pliego, las dos bandas de menor capacidad de frecuencia. En el interior del país se dieron en concesión dos licencias en cada una de las dos regiones. En la región Norte Movicom y Telefónica se adjudicaron las dos bandas de frecuencia concesionadas, mientras que CTI y Telecom Personal recibieron las dos bandas de menor ancho de frecuencia. En la región Sur, por su parte, las adjudicatarias fueron las empresas Movicom y Telecom, mientras que las dos bandas de menor frecuencia fueron asignadas a Telefónica Comunicaciones Personales Unifón y CTI.

De esta manera, en las licitaciones del PCS se ve replicado el mismo fenómeno constatado en el proceso de concesiones que sucediera en el ámbito de telefonía móvil celular. Si se tiene en cuenta que el

72. A partir de esta adjudicación, las licenciatarias del servicio telefónico básico tuvieron que disolver su vínculo con Miniphone.

PCS brinda la posibilidad de prestar el servicio telefónico local por una vía alternativa a la red de enlaces fijos y que los principales beneficiados por el proceso licitatorio fueron los actores preexistentes, resulta claro que como resultado de dicho proceso se han elevado las ya importantes barreras al ingreso al mercado incrementando, en consecuencia, la posición dominante de -sobre todo, pero no exclusivamente- las LSB. De esta manera se obstaculizó un importante mecanismo que hubiera permitido introducir cierta presión competitiva sobre el mercado, lo cual podría haber posibilitado, en alguna medida, acotar el poder de mercado de los *holdings* predominantes.

En todo caso, resulta elocuente cómo la estructura de mercado que emerge a raíz de la privatización de ENTel en conjunción con la lógica subyacente a la concesión de licencias en el segmento de telefonía móvil, tanto en celular como en PCS, se erige como obstáculo importante para la introducción de competencia una vez finalizado el período de exclusividad.

Como se señalara precedentemente, el otro componente esencial de la consolidación del poder hegemónico en el mercado está asociado a la inacción oficial frente a la expansión de las principales empresas del sector hacia los segmentos contiguos del mercado desde los que, potencialmente, también se puede -o podría- introducir cierto grado de competencia en el mismo.

En efecto, muy particularmente a partir de 1997 y ante la proximidad de la liberalización del mercado se verificó una intensa ola de fusiones y adquisiciones de empresas, particularmente en sus segmentos conexos (Internet, televisión por cable, transmisión de datos, etc.). En este sentido, se constata la existencia de tres grandes *holdings* con un elevado poder de mercado -el liderado por Telecom Italia y France Telecom, el encabezado por el CEI Citicorp Holdings (CEI) y Telefónica Internacional (TISA), y aquel conformado en torno al grupo Agea/Clarín- que protagonizaron la mayor parte de las fusiones y/o adquisiciones de empresas registradas, no casualmente, con anterioridad a la demorada sanción de la Ley de Defensa de la Competencia en 1999.

En ese marco, el Cuadro N°19 sintetiza la conformación del mercado ampliado de las telecomunicaciones en la Argentina y la participación decisiva de unos pocos agentes que de hecho tienen una presencia hegemónica en la mayor parte de los segmentos del mercado ampliado de las telecomunicaciones.

**Cuadro Nº 19**  
**Posicionamiento de los conglomerados liderados por Telecom Italia-France Telecom, CEI Citicorp Holdings-Telefónica Internacional, Agea/Clarín y Bell South-Movicom en el mercado local de telecomunicaciones (fines de 1999)**

<b>Servicio prestado</b>	<b>Telecom Italia- France Telecom</b>	<b>CEI Citicorp Holdings - Telefónica Internacional (1)</b>	<b>Agea/Clarín</b>	<b>Bell South- Movicom</b>
Telefonía básica	*	*	*	*
Llamadas internacionales	*	*	*	*
Transmisión de datos (2)	*	*	*	*
Telefonía celular	*	*	*	*
Comunicaciones satelitales (3)	*	*	*	*
Televisión por cable	*	*	*	*
Servicio de comunicaciones personales	*	*	*	*
Televisión abierta		*	*	
Producción de contenidos (4)		*	*	
Radiodifusión		*	*	

(1) Telefónica Internacional y el CEI Citicorp Holdings disolvieron su vínculo societario en numerosas empresas (Telefónica de Argentina SA, Cablevisión SA, Telefó SA, etc.).

(2) Incluye transmisión de datos a través de Internet.

(3) Tanto el CEI Citicorp Holdings como Telefónica Internacional poseen, a través de Telefónica de Argentina SA, una participación residual (0,205%) en Intelsat, con lo cual su participación en este segmento del mercado debe ser relativizada.

(4) Cabe señalar que si bien el *holding* liderado por Telecom Italia y France Telecom no posee empresas vinculadas a la producción de datos, algunas de sus empresas que prestan el servicio de transmisión de datos se dedican a la elaboración de contenidos.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

En contraposición a la experiencia internacional, donde las políticas de defensa de la competencia y de regulación de la estructura de los mercados nacionales de telecomunicaciones adquieren una importancia creciente, en el ejemplo argentino las acciones u omisiones en la materia han terminado por hacer viable la consolidación de una morfología de mercado que, naturalmente, conspira contra las proclamadas ventajas que devendrían del proceso de liberalización del mercado en términos de introducir una dinámica competitiva en el mismo, dadas las restricciones estructurales al ingreso de potenciales competidores una vez que concluyó –en 1999– el período de exclusividad. Por el contrario, además de convalidar el poder de mercado de las LSB, terminó por convalidarse la extensión de sus posiciones dominantes al conjunto del mercado ampliado de las telecomunicaciones.

En tal sentido, por demás condicionada en lo estructural –donde no cabe la posibilidad de confundir “casualidad” con “causalidad”–, se inscribe la sanción del Decreto N°264/98 por el que se estableció el “Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones”, cuya implementación efectiva y gradual se inició en noviembre de 1999 (al concluir el período de exclusividad).

Nuevamente, el análisis detallado de las formas bajo las que se ha ido instrumentando dicha liberalización del servicio excede holgadamente los objetivos del presente trabajo. Al respecto, cabe resaltar algunos de esos condicionantes que limitan o restringen seriamente su efectividad real y, por último, remarcar ciertas peculiaridades en cuanto a sus efectos reales y/o potenciales sobre la dinámica competitiva (¿u oligopólica?... ) del mercado.

De allí que, en primer lugar, correspondería remarcar las características que adoptó en su momento (1997) el RBT que, al disminuir las tarifas correspondientes a las llamadas interurbanas e internacionales (las que presentan una mayor elasticidad-precio y, en el segundo caso, están mucho más expuestas a la competencia internacional) y encarecer las urbanas (las más inelásticas) al tiempo que se incrementaron las residenciales respecto a las comerciales, tendió a configurar una estructura de precios relativos que posibilitó a las LSB posicionarse estratégicamente ante la por entonces futura apertura del mercado a la competencia (que, como lo ha demostrado la experiencia reciente, ha tenido lugar fundamentalmente en el segmento no residencial de larga distancia). Es decir, a partir del abaratamiento

de las tarifas del segmento más competitivo del mercado, el rebalanceo supuso un incremento de las barreras a la entrada al segmento de larga distancia, el menos cautivo del mercado, y el encarecimiento de las tarifas de aquel segmento en el que, más allá de la desregulación, resultará más dificultosa la introducción de competencia efectiva. La posibilidad de recurrir a subsidios cruzados supone, a la vez (para las LSB), una ventaja adicional respecto a cualquier potencial entrante en algún segmento específico del mercado.

En segundo lugar, como fuera señalado, la concesión de licencias a las LSB tanto en el ámbito de la telefonía básica como en el campo del PCS (principal sustituto tecnológico para prestar el servicio básico telefónico a escala local) coadyuvó a incrementar sustancialmente las ya de por sí elevadas barreras a la entrada al mercado. A pesar de que originalmente no podían participar en tales licitaciones, el ingreso de las LSB no hizo más que imponer restricciones adicionales al impedir –en lo económico– el ingreso de firmas potencialmente competitivas.

En tercer lugar, la demorada sanción (ocho años de tratamiento parlamentario de diversos proyectos de ley, demora no ajena al ejercicio de *lobbying* principalmente por parte de las LSB, entre otras) de una nueva legislación de Defensa de la Competencia (Ley N°25.156), que se concretó recién en 1999<sup>73</sup> cuando el proceso de fusiones y adquisiciones en el mercado ampliado de las telecomunicaciones ya había alcanzado niveles extremos, devino en la inacción oficial frente a una dinámica en materia de centralización del capital que, en lo sustantivo, apuntaba a consolidar posiciones de mercado frente a la futura liberalización del mismo.

Finalmente, la definición de los términos en que se regularía la competencia en relación con, entre otros aspectos, las formas de promover la migración de los usuarios entre los operadores y la fijación de los precios de interconexión contribuyó a elevar artificialmente las barreras de ingreso al mercado, acentuando las “ventajas de precedencia” de los operadores preexistentes en detrimento de los potenciales ingresantes. Al respecto, basta con resaltar la falta de

73. La misma incorporó el control de las fusiones y adquisiciones; aspecto decisivo en materia de defensa de la competencia, que no era contemplado en el Decretoley N°22.262 de 1980 (vigente hasta la sanción de la Ley N°25.156)

implementación de un mecanismo de selección por discado directo de los operadores de larga distancia (multicarrier), la no obligatoriedad de aplicar la portabilidad de los números telefónicos por parte de las empresas (por esto se entiende que en caso de que el usuario decida cambiar de compañía se le debe garantizar que no perderá su número telefónico) y la fijación de precios y condiciones de interconexión discriminatorias para los nuevos entrantes. La conjunción de todo lo anterior limitó significativamente la migración de los usuarios entre las distintas compañías y en consecuencia el desenvolvimiento competitivo del mercado.

La política de liberalización del mercado instrumentada bajo la administración Menem no experimentó modificaciones sustantivas durante el breve gobierno de la Alianza, si bien esta última flexibilizó los requerimientos establecidos para acceder a las licencias nacionales de telecomunicaciones (fundamentalmente, vía la supresión de la segmentación entre los distintos tipos de servicios y de los requerimientos de infraestructura propia preexistentes y la fijación de menores niveles de patrimonio para acceder a las licencias). En continuidad con la etapa previa, tampoco se estableció como obligatoria la reventa de servicios a precios regulados por parte de Telefónica y Telecom (medida que resultaba central en función del control que ejercen las empresas sobre las denominadas facilidades esenciales). Por otro lado, la administración de De la Rúa tampoco logró imponerle a las telefónicas líderes la obligatoriedad de instrumentar la portabilidad de los números telefónicos.

En definitiva, la política de liberalización del mercado argentino de telecomunicaciones ha constituido, en muy diversos sentidos, un caso inédito a nivel internacional en tanto ha tendido a promover, a diferencia de lo que sugiere toda la literatura especializada en el tema y las experiencias reguladoras de otros países que han promovido la competencia en sus respectivos mercados, fuertes asimetrías reguladoras tendientes a favorecer a las empresas preestablecidas en lugar de potenciar las posibilidades de nuevos competidores. En este sentido se han mantenido, e incluso acrecentado, la regresividad distributiva que subyace al nivel y estructura tarifarias heredadas del período monopólico, las ganancias extraordinarias de las empresas y el poder de mercado de los principales actores del sector. En el ámbito de la telefonía local, especialmente en el segmento residencial, la com-

petencia aún no tuvo lugar y se manifiesta una suerte de distribución concertada del mercado –con una muy escasa incidencia en el nivel de los precios abonados por la mayoría de los usuarios–. Sólo los consumidores intensivos del servicio de larga distancia –en especial las grandes empresas– se han beneficiado en alguna medida con el ingreso de nuevas compañías. En otros términos, la “liberalización” del mercado local de telecomunicaciones sólo ha planteado beneficios para los abonados del segmento corporativo (esto es, para los *clientes* de las empresas telefónicas y no para los *usuarios*).

### *Ferrocarriles*

Al igual que en los casos de las privatizaciones de ENTel y de Aerolíneas Argentinas, los primeros proyectos de privatización de las líneas ferroviarias se remontan a la última administración del partido radical. En efecto, hacia fines de 1987 se propuso la segmentación de Ferrocarriles Argentinos (FA) a partir de la creación de unidades de negocios para la infraestructura sectorial, al tiempo que los talleres de reparación quedarían bajo la órbita pública. En cuanto a esas unidades de negocio se planteaba la diferenciación de: a) transporte ferroviario de cargas, b) el interurbano de pasajeros y c) el metropolitano de pasajeros. En los tres casos, la estructura del capital que emergería de la privatización debía responder a la siguiente conformación: 51% en manos del capital privado, 20% para los trabajadores del sector y el 29% restante quedaría en manos del Estado. Al igual que en los demás intentos de privatización del radicalismo, los mismos se vieron truncados –en este caso el tema ni siquiera llegó a tomar estado parlamentario– por la fuerte oposición de los mismos actores (el partido de oposición, en este caso los sindicatos del sector y los propios proveedores de la empresa monopólica estatal) que, al igual que en los casos de ENTel y de Aerolíneas Argentinas, impidieron la privatización parcial de FA.

A poco del cambio de Administración gubernamental (mediados de 1989), y casi en forma contemporánea con la sanción de la Ley N°23.696 de Reforma del Estado (agosto de 1989), el Decreto N°666/89 (sancionado en setiembre) fijó las primeras pautas generales para la reforma del sistema ferroviario así como las modalidades que adop-



taría la privatización de la empresa a partir de la incorporación de capital privado de “riesgo”<sup>74</sup>. Al respecto, en dicho decreto se definen las modalidades de segmentación de la empresa F.A., por un lado, y de concesión de los servicios, por otro, como los mecanismos más propicios para atraer al capital privado. En el primer caso, ello suponía el reconocimiento implícito de la imposibilidad de que los inversionistas privados pudieran tener interés en hacerse cargo de una empresa de la envergadura de F.A.; en el segundo, como una forma de que el ingreso del capital privado al sector no conllevara la realización inicial de erogación de capital alguna para los inversionistas. Se trató, en ambos casos, de generar las condiciones necesarias como para tornar atractiva la operación ferroviaria para el capital privado.

Antes de precisar las principales características que emanan de ese primer decreto vinculado a la privatización de F.A., cabe incorporar un muy breve comentario sobre la significación político-institucional que conllevó, en su momento, la decisión de transferir al capital privado la red ferroviaria nacional.

La casi contemporaneidad entre la sanción de la Ley de Reforma del Estado y el inicio del proceso de privatización de F.A. remite, necesariamente, a una breve digresión analítica en torno a la trascendencia que el mismo asumía en la estrategia político-institucional de la administración de Menem. Sin duda, en su momento tal privatización se constituyó en emblemática del programa en su conjunto. El marcado y continuo desmejoramiento en la prestación de los servicios de carga y de pasajeros, y el persistente y creciente déficit que debía ser soportado por el fisco (próximo a los 400 millones de dólares al año) llevaron a tomar el tema de los ferrocarriles como un caso paradigmático en términos del Programa de Privatización, por lo menos en lo referido a la consecución de algunos de los principa-

74. Tal celeridad en formular y encarar el programa de privatizaciones se vio alentada –si no promovida– por el creciente interés que, hacia fines de los años ochenta, demostraba un importante conjunto de grupos privados en determinados tramos de la red ferroviaria. Al respecto, el ejemplo más ilustrativo lo ofreció el ramal Rosario-Bahía Blanca que, al atravesar la principal zona cerealera del país (en la zona de influencia de tal corredor se genera casi el 60% de la producción agropecuaria) y conectarla con los principales puertos de exportación (Bahía Blanca y Rosario) despertaba una fuerte atracción para el capital privado contextualizada por la propia dinámica que, en esos años, asumían las exportaciones de granos y cereales del país.

les objetivos proclamados por el mismo (suprimir de la incidencia del déficit fiscal que generaba la empresa y mejorar la calidad del servicio ofrecido).

Es en ese marco donde se inscriben las principales disposiciones emanadas del Decreto Plan N°666/89. En el mismo se fijaron tres distintos campos de acción: la concesión de ramales al capital privado bajo el sistema de licitación pública, la provincialización y/o municipalización de determinados tramos, y el cierre de aquellos ramales que no resultaren atractivos para el sector privado ni de interés para las provincias o jurisdicciones que pudieran estar involucradas. Asimismo, en dicho plan se dispuso cuáles iban a ser los primeros llamados a licitación bajo el sistema de concesión: el corredor Bahía Blanca-Rosario y el ramal Delta-Borges.

En el primer caso, el corredor Rosario-Bahía Blanca incluye unos 5.200 km de vías de trocha ancha pertenecientes a los ferrocarriles Sarmiento, Mitre y Roca, que comprende las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, La Pampa y Córdoba. Al respecto se fijó que el concesionario debía realizar las inversiones necesarias para adecuar la infraestructura, reparar el material rodante y agregar nuevo material, equipar talleres y demás instalaciones auxiliares, proveer nuevos sistemas de comunicaciones y señalizaciones. En noviembre de 1989 se realizó el llamado a licitación pública internacional. El 9 de octubre de 1990, por Resolución N°652/90 del Ministerio de Obras y Servicios Públicos se preadjudicó la licitación a la oferta presentada por el consorcio integrado por Techint Cía. Técnica Internacional S.A., EACA Empresa Argentina de Cemento Armado S.A. de Construcciones, Gesiemes S.A., Chase Manhattan Investments Argentina S.A., Riobank International, Sociedad Comercial del Plata e IOWA Interstate Railroad, la que finalmente se hizo cargo de la administración de dicho corredor a principios de noviembre de 1991.

Por su parte, el ramal Delta-Borges que comprende un total de 15 km correspondiente al tramo Bartolomé Mitre-Delta, que fuera clausurado en 1961, recorre una zona costera de alto potencial comercial y turístico a través de los partidos bonaerenses de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre. Fue transferido en diciembre de 1990 a la empresa Sociedad Comercial del Plata S.A.

El proceso de privatización de Ferrocarriles Argentinos tomó un nuevo impulso en 1990, cuando se fijaron algunos de los criterios

rectores que, con ciertos matices, pasarían a sustentar las modalidades diferenciales bajo las que se haría efectiva la transferencia operativa de los servicios ferroviarios al sector privado. Se trata, fundamentalmente, de la aplicación de distintos criterios de concesión según se trate del transporte ferroviario de pasajeros o de cargas. Así, a título ilustrativo, una primera diferenciación radica en que mientras en el primer caso se priorizaría la solicitud de un menor monto de subsidio como criterio de selección de las ofertas, en el caso del transporte de carga el monto del canon ofrecido al Estado constituía, entre otros, uno de los ítem fundamentales al momento de asignar puntaje a las ofertas de los consorcios que se presentaran en cada una de las licitaciones.

Así, en el ámbito de las líneas ferroviarias de pasajeros y a los efectos de encarar la privatización de los consiguientes servicios en el área metropolitana (provincialización y municipalización mediante), se decidió la creación de una empresa independiente de Ferrocarriles Argentinos: Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA). Éste quedó a cargo del servicio en dicha área y de la privatización bajo concesión de los mismos en condiciones diferentes a las correspondientes a los ferrocarriles de carga.

En efecto, como se señaló, la red urbana y suburbana de pasajeros se ofreció en concesión a quienes pidieran el menor monto de subsidio estatal (asumiendo que sólo a partir de subsidiar la actividad podría contarse con interesados privados) para realizar las inversiones necesarias y mantener el servicio en condiciones operativas (a la vez, el concesionario podía solicitar la clausura de ramales y estaciones). Al respecto cabe hacer notar que, originalmente, hasta el momento de las concesiones el aporte estatal a las empresas concesionarias en concepto de subsidios se ubicaba en el orden de los 110 millones de dólares al año. Tal subsidio estatal está destinado a cubrir incluso los posibles déficit operativos de los prestatarios privados así como, esencialmente, las inversiones requeridas para el mantenimiento y renovación de la infraestructura y el conjunto de las instalaciones cedidas en la concesión.

Esta red de transporte ferroviario de pasajeros se dividió en siete bloques-áreas (coincidentes, en general, con la anterior segmentación por líneas de la gestión pública con la excepción del Urquiza que se unió con Subterráneos de Buenos Aires), los que fueron licitados en

tres etapas. En una primera instancia, se licitaron las líneas del Mitre, Sarmiento, Urquiza, Subterráneos de Buenos Aires y Premetro. En una instancia posterior, las líneas del Roca y el San Martín, y, por último, las líneas Belgrano Norte y Belgrano Sur. Se dispuso asimismo que los consorcios interesados podían participar en todas las licitaciones, pero un mismo consorcio no podía resultar adjudicatario de la totalidad de la red.

El proceso de selección y adjudicación se vio enfrentado a pronunciadas demoras derivadas, en la generalidad de los casos, de cuestionamientos e impugnaciones de diversas características presentadas por los distintos consorcios que se presentaron en tales licitaciones. Recién en mayo de 1995, con la transferencia de las líneas Mitre y Sarmiento a Trenes de Buenos Aires S.A. se concluyó con la privatización de los servicios ferroviarios de pasajeros en el área metropolitana. En general, las concesiones fueron por diez años de plazo, prorrogables por otros diez. La única excepción la brinda el ramal Urquiza-Subterráneos de Buenos Aires cuya concesión se otorgó, originalmente, por 20 años también prorrogables.

En el Cuadro N°20 se presentan los consorcios (y la conformación empresaria de los mismos) que resultaron adjudicatarios de la concesión de las distintas líneas. Un hecho por demás destacable se vincula con tal configuración empresaria, en tanto en general confluyen grandes conglomerados locales vinculados a la construcción (como Benito Roggio e hijos), proveedores locales e internacionales de equipos y de material rodante ferroviario<sup>75</sup>, y, por último, como fenómeno paradigmático en el plano regulador, por las principales cámaras empresarias del autotransporte de pasajeros que, así, vieron consolidar su poder oligopólico sobre el mercado ampliado del transporte de pasajeros<sup>76</sup>.

75. Como se señaló, buena o gran parte de la inversión en los ramales ferroviarios de pasajeros es financiada en última instancia por el propio Estado. La incorporación de los proveedores de tales equipos no resulta en tal sentido casual. La posibilidad de recurrir a prácticas de sobrefacturación (facilitada por los escasos controles públicos) se constituyó, en última instancia, en un elemento decisivo y explicativo de esa generalizada inserción de tales proveedores en la totalidad de los consorcios adjudicatarios. Ello se ha visto agravado, en muchos casos, ante la inacción oficial en cuanto al cumplimiento de los regímenes del compra y contrata nacional.

76. En tanto han pasado a controlar también a uno de sus principales segmentos como es el ferroviario, que cuenta con subsidios que comprenden, incluso, la cobertura de los costos operativos.

Así, por ejemplo, en el caso de la línea Roca (Trainmet –TMB–) donde una de las estaciones de mayor importancia por el número de pasajeros transportados es la de la ciudad de La Plata, uno de los principales accionistas es precisamente quien controla las firmas Río de la Plata y Costera Criolla que, a su vez, tienen el monopolio del autotransporte que une a Buenos Aires con La Plata. Por su parte, tanto la FATAP (Federación Argentina del Transporte Automotor de Pasajeros) como CEAP (Cámara de Empresas de Autoptransporte de Pasajeros)<sup>77</sup> nuclean a la mayor –o a la casi totalidad– de las líneas de autotransporte de pasajeros, al tiempo que participan en los consorcios adjudicatarios de las líneas ferroviarias de pasajeros.

En otras palabras, la inexistencia de preocupación alguna por la regulación de la propiedad favoreció –o incluso indujo– procesos de integración horizontal, donde en uno de los segmentos –el ferroviario, que cuenta con subsidios públicos– tienen una participación accionaria relevante quienes controlan el “potencialmente” competitivo autotransporte de pasajeros.

En cuanto al transporte ferroviario de cargas, la concesión de los servicios resultó en general menos traumática que la correspondiente al de pasajeros, en la que el carácter subsidiado de la actividad atrajo intereses empresarios mucho menos expuestos al riesgo que en el caso del mercado de cargas que, al momento de las privatizaciones, se encontraba en franca desventaja económica frente al transporte vial.

Así, en términos generales, los rasgos centrales de las concesiones ferroviarias en lo referido a las líneas de transporte de cargas fueron los siguientes:

- la transferencia de los servicios se realizó mediante la cesión temporal de los derechos de uso. Se trató, en otras palabras, de la concesión de los servicios por un período de 30 años con opción a diez años adicionales. En tal sentido, tanto la infraestructura como el material rodante y equipos fueron cedidos al concesionario que, obviamente, debe devolverlos al momento de la conclusión de la

77. La empresa Comentrans que participa en los consorcios adjudicatarios de las líneas Urquiza y Subterráneos así como en la Mitre y Sarmiento es, en realidad, un consorcio de empresas de la Cámara de Empresas de Autotransporte de Pasajeros (CEAP).

**Cuadro Nº 20**  
**Ferrocarriles interurbanos de pasajeros. Líneas concesionadas**  
**e integración de los consorcios adjudicatarios**

<i>Líneas</i>	<i>Concesionario</i>	<i>Empresas</i>
Urquiza y Subterráneos	Metrovías.	Benito Roggio Cometrans Burlington Northern Railroad (USA) Morrison Knudsen Rail Corp. (USA) S.K.S. Burlington Northern (USA, op. técnico) Transurb Consult (Bélgica, op. técnico)
Belgrano Norte	Ferrovías	Devi Construcciones Transporte Automotor de Cuyo Kantek Seminara Graglia y Pico Consultores Asociados Caminhos de Ferro Portugueses (Port., operador técnico)
Belgrano Sur	Trainmet (TMB)	FATAP (autotransportistas de pasajeros) Ormas Materfer Román Marítima EACSA DGT Electrónica Cominter S.A. Trainmet Toronto Transit Comission, Toronto Transit Consult (Canadá), JARTS (Japón), Transit Services Inc (op.técnico)
San Martín	Trainmet (TMB)	IDEM
Roca	Trainmet (TMB)	IDEM
Mitre y Sarmiento	Trenes de Buenos Aires (TBA)	Benito Roggio Cometrans Burlington Northern Railroad (USA) Morrison Knudsen Rail Corp. (USA) S.K.S. Burlington Northern (USA, op. técnico) Transurb Consult (Bélgica, op. técnico)
Mitre (Ramal Delta-Borges)	Tren de la Costa S.A.	Sociedad Comercial del Plata

Fuente: Elaboración propia en base a información de FEMESA

- concesión. El concesionario quedó a cargo de la explotación total del servicio incluyendo el mantenimiento de la infraestructura y el material rodante, la operación técnica, administrativa y comercial.
- Pese a ser el titular de los activos, la empresa Ferrocarriles Argentinos no tiene intervención alguna ya que las concesiones fueron otorgadas directamente por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos que, en principio, preveía la constitución de dos comisiones de regulación y control (más adelante se retoma este último tema).
  - Uno de los elementos básicos a considerar al momento de la licitación es el que deviene del plan de inversiones propuesto por cada uno de los consorcios. Al respecto, como surge del propio llamado licitatorio, el concesionario debía implementar un plan de inversiones obligatorio (fijado en los propios pliegos de la licitación) y, a la vez, proponer otra serie de inversiones a ser evaluadas por el Estado. Si bien el plan finalmente acordado por las partes podía ser renegociado cada cinco años, el concesionario se obligó a mantener la infraestructura objeto de la concesión en condiciones operativas mínimas.
  - El concesionario no asumió obligaciones de “servicio público”, aunque sí debía aceptar las restricciones impuestas por el Estado en materia tarifaria. Al respecto, se estableció un cuadro de tarifas máximas sujeto a aprobación gubernamental; aunque de todas maneras esas tarifas se ubicaban –y se siguen situando– muy por encima de las de mercado (dada la presión ejercida por el costo de los fletes del transporte vial de cargas).
  - A diferencia de las concesiones de las líneas de transporte de pasajeros, el Estado no se comprometió a otorgar ningún tipo de subsidio; por el contrario, es el concesionario el que asumió el pago de un canon anual en concepto de usufructo de los bienes concesionados. Además, en caso de rescisión del contrato de concesión por iniciativa del concesionario, éste perdería el monto de garantía (si bien podría llegar a recuperar entre el 50% y el 60% de la inversión efectivamente realizada).

En ese marco, la selección y adjudicación de los concesionarios se realizó mediante un sistema de puntaje de las ofertas, en el que se tuvo en cuenta los antecedentes del operador ferroviario, el monto

comprometido de inversiones, la cantidad de personal ferroviario incorporado y, fundamentalmente, el canon ofrecido al Estado.

A diferencia de las líneas del ferrocarril metropolitano, los corredores de transporte de cargas sufrieron mucho menos inconvenientes en el proceso licitatorio. Así, más allá del Corredor Rosario-Bahía Blanca –el primero en ser privatizado–, las restantes líneas (Mitre, San Martín, Urquiza y Roca) fueron transferidas al sector privado entre fines de 1992 y fines de 1993. Sólo en el caso del Belgrano, que comunica el noroeste del país con Chile y Bolivia, se vieron frustrados los tres llamados a licitación por falta de interesados. De allí que se decidió crear (en 1993, por Decreto) la Empresa Ferrocarril General Belgrano, independiente de Ferrocarriles Argentinos, a fin de operar dicho servicio y realizar aquellas inversiones que fueran requeridas para que dicho ramal resultare atractivo para el sector privado. Sin embargo, ante el desinterés privado, en julio de 1997 se decidió transferirlo a la Unión Ferroviaria, principal gremio del sector, asignándole un subsidio –para el año 1997– de 44,3 millones de pesos.

Los consorcios adjudicatarios de los distintos ramales (ver Cuadro N°21) nuclean a algunos de los principales conglomerados empresarios locales, como Techint (Rosario-Bahía Blanca), Pescarmona (Buenos Aires al Pacífico y Mesopotámico), Aceitera General Deheza (Nuevo Central Argentino), Loma Negra (Ferro sur Roca). Con la salvedad del conglomerado Techint, en la casi totalidad de los restantes casos queda de manifiesto un nítido intento empresario de integración vertical con las actividades centrales de los respectivos grupos empresarios. Como fuera señalado en más de una oportunidad, la despreocupación oficial por la regulación de la propiedad de las empresas privatizadas queda nuevamente de manifiesto aunque, en este caso, los objetivos de integración vertical pudieran no afectar, como sucediera en otros ejemplos, el desempeño más o menos competitivo del mercado –en el ejemplo de referencia, la competencia impuesta por el transporte vial de cargas conspiró seriamente contra la posibilidad del ejercicio de prácticas anticompetitivas–.

Sin duda, el proceso de privatización de los ferrocarriles resultó mucho más dificultoso de lo previsto originalmente, en especial en lo referido a aquellos orientados al transporte de pasajeros. Paradójicamente, la celeridad que se le quiso imprimir a dicho proceso derivó



**Cuadro Nº 21**  
**Ferrocarriles interurbanos de cargas. Líneas concesionadas e integración de los consorcios adjudicatarios**

<i>Líneas</i>	<i>Concesionario</i>	<i>Empresas</i>
Corredor Rosario-Bahía Blanca	Ferroexpreso Pampeano (FEPSA).	Techint Riobank International Chase Manhattan Bank Gesiemens Soc. Comercial del Plata Iowa Interstate Railroad E.A.C.A. Union Pacific (operador USA)
General Mitre	Nuevo Central Argentino (NCA)	Aceitera General Deheza S.A. Banco Francés del Río de la Plata Román Marítima Asociación de Cooperativas Argentinas Montana Rail Link Anacostia and Pacific R.B.C. de USA
General Roca	Ferrosur Roca	Loma Negra Decavial Petroquímica Comodoro Rivadavia Acindar Banco Francés del Río de la Plata Asociación de Cooperativas Agrarias CANAC (operadora técnico de Canadá)
General San Martín y remanente del Sarmiento	Buenos Aires al Pacífico (BAP)	Industrias Metalúrgicas Pescarmona Román Marítima Traspelt G.H.Bunge Conrail Railroad Development Corporation (USA, Op. técnico)
Gral. Urquiza	Ferrocarril Mesopotámico	Industrias Metalúrgicas Pescarmona Olimatic Alesia Petersen Thiele y Cruz Conrail R.D.C. (USA, operador técnico)

Fuente: Elaboración propia en base a datos periodísticos.

incluso, entre otras cosas, en demoras significativas en la transferencia de los servicios al sector privado. Ello no está dissociado de la desatención que en principio mereció el tema regulador, tanto en lo referido a la configuración del esquema de las privatizaciones como en particular ante la demora –y las discontinuidades posteriores– en la constitución de un órgano regulador del sector, el que como tal debía contemplar el plano tarifario así como también la calidad de los servicios ofrecidos.

En el primer caso, y con serios matices y especificidades, podría considerarse que se trata de una regulación por “precios tope” que en el ámbito del servicio ferroviario de pasajeros presenta ciertas particularidades. Mientras en el caso del transporte de carga los precios reales se ubicaron en general por debajo de los topes fijados (dada la señalada competencia con el transporte automotor de carga), en el caso de los de pasajeros se registraron situaciones muy diversas en tanto los ajustes se hicieron efectivos por secciones o tramos y con discrepancias según sea la línea ferroviaria. En términos generales y dadas las dificultades casi insalvables de acceder a una tarifa media por pasajero/km transportado, las evidencias disponibles –muy difíciles de homogeneizar con un mínimo rigor analítico– denotan que los incrementos registrados hasta mediados de 2001 se ubican muy por encima de las variaciones del IPC<sup>78</sup>. Un fenómeno digno de ser destacado que conspira contra esa posibilidad de acceder a un análisis riguroso de la evolución de la tarifa media del transporte ferroviario de pasajeros, remite a ciertas peculiaridades de la administración privada de los ferrocarriles de pasajeros. En tal sentido, y a simple título ilustrativo, basta señalar que, por ejemplo, la tarifa básica sujeta a regulación es la referida al viaje de “ida” solamente, al tiempo que es de libre fijación del concesionario las tarifas de los viajes de “ida y vuelta”, los servicios diferenciales y los de los abonos. Asimismo, el abono mensual comprendía,

78. Ello adquirió particular intensidad ante los aumentos concedidos en el marco de opacas renegociaciones contractuales que en la mayoría de los casos devinieron en la intervención de la justicia que incluso, en muchos de ellos, prohibió la aplicación de tales ajustes. Entre los años 2000 y 2001 terminaron por ser aplicados a partir de nuevos y distintos fallos judiciales que hicieron viable la aplicación efectiva de los resultados de esas renegociaciones.

durante la administración estatal, un total de 24 días, y bajo la administración privada fue reducido a 22 días.

En realidad, el mecanismo regulador en el caso del transporte de pasajeros conjuga una “por demás heterogénea” conjunción de precios tope (sin el descuento de factor “x” de eficiencia) más un componente de *cost plus* (cláusula gatillo que opera cuando los costos –a partir de una selección de costos representativos– se incrementan +/- 6%). En esos casos, el Estado asume la responsabilidad sobre si tal compensación (a la baja o al alza) se canalizaba vía tarifas y/o subsidios estatales.

También a partir de determinados –y por demás laxos, a juicio de los especialistas del tema– índices de calidad del servicio (cantidad de coches, velocidad media, frecuencia, cantidad de trenes y puntualidad) se estableció un sistema de premios (posibilidad de aumentar las tarifas por encima de la llamada tarifa básica) y castigos (multas). La desinformación pública en la materia es, una vez más, un indicador clave de la indefensión de los usuarios del servicio<sup>79</sup>.

La total desatención oficial de la problemática reguladora denota las urgencias políticas con las que se encaró este paradigmático proceso de privatización. La demora en la constitución de un órgano regulador del sector y, más aún, la posterior discontinuidad en cuanto a las características, funciones y misiones del mismo no hacen más que reflejar las improvisaciones en la materia y, con ello, la despreocupación por los derechos de los usuarios del servicio. En efecto, recién a fines de 1992 cuando ya habían sido transferidos al sector privado varios tramos de la red ferroviaria, a través del Decreto N°2.339 fue creada la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria, en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. La misma tenía como principal actividad resolver las posibles controversias que pudieran plantearse entre el Estado, los concesionarios y los usuarios. Asimismo se le asignó la tarea de

79. Si bien, como se desprende de diversas investigaciones periodísticas e incluso de informes de la Auditoría General de la Nación (Informe de Auditoría N°204, de octubre de 2001), se señala que “se ha podido comprobar, paralelamente lo que entendemos constituye una ausencia de control integral adecuado. Esto está referido tanto a los operadores de servicio como al control cruzado de inspección en lo atinente a atraso, no despacho, de trenes, etc.”.

“promover la constitución de una asociación de concesionarios de transporte ferroviario cuyo propósito será el de proveer una alternativa privada para la fijación de procedimientos y estándares técnicos, operativos y de seguridad, y proponer un procedimiento de arbitraje para los conflictos”. Dicha Comisión, que por sus actividades en poco se asemeja a lo que podría constituir un ente regulador, terminó por transformarse en el Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario; éste, como tal, sólo pasó a ocuparse de arbitrar ante los conflictos que pudieran presentarse entre los distintos agentes que intervienen en el sector.

Por su parte, en setiembre de 1993 (Decreto N°1.836) se creó la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario que asumió la responsabilidad de regular y controlar la gestión de los concesionarios y de las provincias que se hicieron cargo del transporte ferroviario de pasajeros. Finalmente, en los últimos meses de 1996 se creó la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (Decreto N°1.388/96) dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. La misma deviene de la fusión de la ex Comisión Nacional de Transporte Automotor (CONTA), la ex Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF), y la absorción de la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (responsable del diseño del proceso de privatización y del control de los contratos de los servicios metropolitanos de pasajeros). La principal tarea de esta nueva Comisión en el ámbito de los ferrocarriles (a cargo de la Gerencia de Concesiones Ferroviarias) es el control del grado de cumplimiento del programa de inversiones acordado con los distintos concesionarios y, en general, de las distintas cláusulas incorporadas en los propios contratos de concesión. En otras palabras, la regulación de los ferrocarriles quedó prácticamente subsumida en un organismo con misiones y funciones que en poco se asemejan a las que debería asumir la regulación de una por demás compleja privatización de características muy disímiles en su propia configuración, según tipo de servicio.

A la vez, una de las principales actividades que debía encarar esta nueva Comisión es la que se vincula con la *renegociación* de los contratos de concesión, tanto de aquellos vinculados al transporte de pasajeros como también de los corredores ferroviarios de cargas. Sin embargo, dicha Comisión quedó excluida de las renegociaciones iniciadas a mediados de 1997. Las mismas quedaron a cargo exclusivo

de la secretaría de transporte que, con una total discrecionalidad y opacidad, negoció separadamente con cada uno de los concesionarios.

Los Decretos N°543 y N°605, publicados a mediados de 1997, dispusieron la “renegociación integral” de los contratos con los concesionarios responsables del transporte ferroviario de pasajeros y con los operadores de los ferrocarriles de carga, respectivamente. En general, en el primer caso, los principales temas objeto de renegociación son los siguientes:

- fuerte ajuste de las tarifas (casi el 80% acumulado hasta el 2003, en el caso de T.B.A.) y libre fijación de precios en los servicios diferenciales.
- Mantenimiento y reajuste de los subsidios que paga el Estado. Al respecto, cabe señalar que en el año 1998 los subsidios estatales a los operadores metropolitanos de subterráneos y ferrocarriles ascendieron a 350 millones de dólares –nivel casi equivalente al que en su momento, correspondiendo a la red ferroviaria en su conjunto, fundamentó la privatización del servicio–.
- Extensión por 20 años (30 en el caso de Ferrocarril Metropolitano) de los plazos de las concesiones que, en general, habían sido fijados a 10 y 20 años de plazo. Se contempla asimismo la posible prórroga indefinida de las mismas.
- Como contrapartida, los concesionarios se comprometen a realizar nuevas inversiones –no contempladas en los contratos originales– y a la renovación del material rodante, previa recaudación –vía tarifas– de los recursos requeridos al efecto.

Por su parte, las principales líneas sobre las que se centra la “renegociación integral” (Decreto N°605/97) de los contratos con los operadores de los ferrocarriles de carga son las siguientes:

- la eliminación del canon que debían pagar los concesionarios al Estado (al momento de iniciarse la renegociación contractual, la deuda por tal concepto superaba los 20 millones de pesos); se trata en tal sentido, y en última instancia, de la condonación contractual de un sistemático incumplimiento empresario;
- la extensión de los plazos de las concesiones;

- el compromiso de los concesionarios de rebajar las tarifas de flete en consonancia con la eliminación del pago del canon;
- la revisión de los planes de inversión, en particular de las inversiones comprometidas contractualmente que no fueron realizadas por los concesionarios.

En síntesis, estas renegociaciones contractuales no hacen más que evidenciar la primacía de la decisión *política* de garantizar las rentas de privilegio de los concesionarios (en especial, de los de transporte de pasajeros) al margen de toda consideración respecto a la “seguridad jurídica” de usuarios y consumidores (como de quienes se presentaron –y no resultaron adjudicatarios– a licitaciones internacionales cuyas bases fueron alteradas por completo a los pocos años de la concesión), así como en lo relativo a los costos sociales involucrados y a la existencia de incumplimientos empresarios que constituyen causales suficientes de rescisión de los contratos.

Al igual que en otros sectores privatizados, las renegociaciones encaradas bajo la administración de Menem<sup>80</sup> quedaron en la generalidad de los casos inconclusas ante fallos o medidas cautelares del poder judicial, los que invalidaron parte sustantiva de lo acordado. De todas maneras, bajo la administración de De la Rúa, la casi totalidad de las cláusulas renegociadas (incrementos tarifarios, condonación de deudas, extensión de los plazos de concesión, etc.) quedaron casi inalteradas. Si bien la secuencia de tales renegociaciones<sup>81</sup> excede holgadamente los objetivos del presente estudio, las resultantes finales no difieren sustancialmente de las que emanaban de los decretos

80. Por la significación que asume, en tanto despreocupación absoluta por los derechos de los usuarios, cabe hacer una somera mención al caso de TBA. Por decisión judicial se dispuso que la renegociación concluida a principios de 1999 debía ser tratada en Audiencia Pública. La misma –de todas maneras de carácter no vinculante– se celebró la noche del 15 de marzo de dicho año, al tiempo que la publicación del Decreto N°210/99, por el que se aprobaba tal renegociación, data del 16 de marzo. En síntesis, como en otros casos, las Audiencias Públicas sólo han operado como mediaciones “catárticas” ante decisiones oficiales acordes a los intereses de las prestatarias.

81. Así como de las acciones encaradas por las asociaciones de usuarios y por los Defensores del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y de la Nación, con sus consiguientes respaldos (por lo menos en una primera instancia, por parte de diversos jueces de la Nación).

por los que se convocó a la “readecuación” de diversas cláusulas contractuales.

Más allá de ligeros matices, en todos los ramales se les otorgó a los concesionarios un incremento sustancial en las tarifas (en especial en los correspondientes a las primeras secciones, las de mayor demanda) y en la extensión de los plazos de concesión, la reprogramación de las obras comprometidas (financiadas ahora por los propios incrementos tarifarios); para ello se recurrió a la misma figura: la “necesidad de mantener el equilibrio de la ecuación económico-financiera”, a la que se le incorporó en algunos casos (como en el de TBA) la de garantizar “tarifas justas y razonables, y ajustar el aumento tarifario a la realidad social actual” (sic).

Por su parte, en el caso de la renegociación de los contratos con los concesionarios de las líneas de ferrocarriles de carga, la misma no ha concluido; al tiempo que las empresas del sector continúan sin abonar el pago mensual del canon que les correspondía tributar por el implícito alquiler de los equipos y la infraestructura ferroviaria que supone la concesión del servicio. La propuesta empresaria frente a la Secretaría de Transporte ha venido siendo recurrente: que se le condonen dichas deudas y que los correspondientes montos puedan ser destinados a priorizar inversiones en los ramales de mayor uso y emplear con ese mismo destino parte de su facturación.

En ese marco, y a pesar que las empresas han dejado de pagar el correspondiente canon desde 1995-96<sup>82</sup> (tampoco realizaron buena parte de las inversiones comprometidas originalmente y no hubo sanción oficial alguna), durante la administración de la Alianza –y al margen de la renegociación que se ha venido dilatando desde 1997– el Estado incorporó a los operadores ferroviarios de carga a los llamados Planes de Competitividad. En ese marco, los concesionarios pueden asignar los aportes patronales como pagos a cuenta del IVA, quedan eximidos del impuesto a la renta mínima presunta y a los intereses, y cuentan con la posibilidad de acceder a créditos preferenciales del Banco Nación a tasas promocionales del 7% anual.

En síntesis, la inexistencia de una ley específica que sirviera de marco normativo y regulador sectorial, la demorada constitución de

82. La deuda acumulada hasta fines de 2001 supera los cien millones de pesos/dólares.

una agencia reguladora de las concesiones así como las posteriores discontinuidades en la materia y el limitado ámbito de acción de la misma, la extrema laxitud de las autoridades frente a los múltiples incumplimientos contractuales de los concesionarios, la extemporánea convocatoria a la modificación de los contratos y la nula transparencia<sup>83</sup> de renegociaciones que reformularon algunos de los elementos sustantivos del llamado a concurso internacional original (como el plazo de extensión de la concesión, el papel del canon y de los subsidios, la determinación de las tarifas y de las obras a realizar, entre otros), constituyen algunas de las principales anomalías que caracterizan al proceso de privatización del servicio ferroviario. La priorización excluyente de los intereses de los concesionarios privados por encima de la “seguridad jurídica” de usuarios y consumidores –así como de la de aquellos consorcios que no resultaron adjudicatarios– reproduce los lineamientos básicos sobre los que han venido estructurándose las recurrentes modificaciones contractuales en el ámbito de las privatizaciones.

### *Correo postal y aeropuertos*

Por su trascendencia económica y social, las privatizaciones de ENCOTESA (Empresa Nacional de Correos y Telégrafos S.A.; ex ENCOTEL hasta fines de 1992) y de la principal infraestructura aeroportuaria del país (el aeropuerto de Ezeiza, el aeroparque Jorge Newbery y otras 31 terminales) emergen como las últimas transferencias de activos públicos a la operatoria del sector privado, concretadas bajo la administración de Menem.

Antes de analizar muy sucintamente las principales características y problemáticas que plantean ambos procesos, cabe resaltar algunos de sus denominadores comunes. Se trata, en los dos casos, de concesiones por 30 años y derivadas de procesos de licitación nacional e

83. La Secretaría de Transportes denegó una solicitud de audiencia pública realizada por legisladores nacionales aduciendo que ello no estaba contemplado en los contratos originales. Véase Gutiérrez, A. (1997), “Crónica de una renegociación anunciada. La historia “no oficial” de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros”, *Realidad Económica*, N°158, agosto-setiembre.



internacional donde resultaron adjudicatarios consorcios controlados por grandes grupos económicos locales (Socma –Macri– en el primer caso y Eurnekian en el segundo). Las mismas revelan incumplimientos manifiestos en materia de inversiones comprometidas y fundamentalmente la interrupción, o no pago, del canon (componente esencial al momento de las respectivas adjudicaciones) que debían tributar al Estado. En función de lo anterior (y a pesar del escaso tiempo transcurrido), la recurrencia sistemática a renegociaciones que hasta fines de 2001 presentan ciertos rasgos de difícil resolución<sup>84</sup> emerge como otra clara semejanza. Otro importante denominador común, más aún si se lo relaciona con los dos aspectos previamente señalados, es que tanto Correo Argentino S.A. como Aeropuertos Argentina 2000 S.A. (los dos consorcios adjudicatarios) revelan en sus balances pérdidas –de cierta significación en el primer caso– en los años 1999 y 2000 (por ejemplo, en el caso del Correo Argentino S.A., las pérdidas netas equivalen en el año 2000 a más de la mitad del patrimonio neto de la empresa).

En lo relativo a la privatización del correo oficial, cabe una primera referencia vinculada con el proceso previo y preparatorio de la misma. Se trata de la desregulación del servicio postal, más precisamente de las normas emanadas del Decreto N°1.187/93 de “desmonopolización” de la actividad, sancionado en el marco de la Ley de Reforma del Estado. El mismo habilitó el ingreso de nuevos prestadores a algunos de los distintos servicios postales en procura de introducir ciertos niveles de competencia en los mercados (desde tal desregulación se duplicó el número de operadores postales).

El comienzo efectivo del proceso de privatización sufrió diversas dilaciones y finalmente recién en marzo de 1997 (Decreto N°265) se convocó a licitación pública nacional e internacional para otorgar la concesión de los servicios –postales, monetarios y de telegrafía– prestados hasta entonces por ENCOTESA. Muy pocos meses después, en agosto del mismo año, por el Decreto N°840/97 se adjudicó la empresa y se firmó el correspondiente contrato de concesión con Correo Argentino S.A. La composición accionaria actual del consorcio gana-

84. En ambos casos, la rescisión de los respectivos contratos contaría, en principio, con suficientes elementos o fundamentos que podrían llegar a constituirse en causales de rescisión por culpa del concesionario.

dor tiene como socio mayoritario a Sideco Argentina –grupo Socma– que detenta el 73,5% de las tenencias accionarias, el 12,5% como socios minoritarios al Banco de Galicia y Buenos Aires, y el 14,0% al Programa de Propiedad Participada. Como en otras privatizaciones, el componente esencial de la oferta a tener en cuenta al momento de la transferencia de la empresa fue el monto del canon ofrecido. Se trató, en este caso, del pago por tal concepto de 103 millones de pesos, en dos cuotas semestrales.

Ya desde los mismos inicios de la actividad de la empresa, su desempeño económico no se asemejaba en nada al de la mayoría de las firmas que pasaron a manos privadas. En el primer año de gestión las pérdidas contables resultaron casi equivalentes al 9% de la facturación total<sup>85</sup>. Al unísono, la pérdida de participación en el mercado postal emerge como una constante (pasó del 48% en 1997 a menos del 38% en el año 2000). En ese marco, la empresa inició un muy acelerado e intenso proceso de expulsión de mano de obra, como mecanismo privilegiado de acceder a superiores niveles de productividad frente a sus principales competidores (OCA y Andreani, entre otros).

Esta última referencia merece algunos comentarios de interés. Como parte de los compromisos contractuales asumidos, Correo Argentino S.A. debía realizar inversiones por un valor aproximado a los 100 millones de pesos en los primeros cuatro años de gestión. Si bien la empresa realizó parte de las inversiones comprometidas, no puede dejar de soslayarse la relación<sup>86</sup> existente entre las mismas y la política de achicamiento de la dotación de personal. En efecto, en los dos primeros años y bajo el concepto de “retiros voluntarios”, el plantel de trabajadores de la misma se redujo en más de 10.000 personas con la particularidad, vinculada a aquella decisión gubernamental, de que el costo de tales “retiros” (casi 100 millones de pesos) fue considerado como una “inversión” de la empresa enmarcada en los compromisos asumidos originalmente en la materia.

85. A pesar de que la “Argentina tiene uno de los correos domésticos más caros del mundo”, como señala Spiller, P.T. (2001), “La regulación propuesta para los correos no sirve para el sector”, *El Cronista Comercial*, 28 de febrero de 2001.

86. A favor de una muy peculiar decisión de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación.

El deficitario desempeño de la empresa (en más de una ocasión, incluso en el ámbito parlamentario, se planteó que el grupo Socma intentaba el “vaciamiento de la empresa”) derivó, ya desde mediados de 1999, en la búsqueda de su fusión –aun en carácter de socio minoritario– con algún grupo empresario dispuesto a aportar nuevos fondos para la recuperación de la misma. En ese marco se inscriben las prolongadas negociaciones con el grupo Exxel –precisamente el responsable de la principal firma competidora como es OCA– para encarar un proceso de fusión. Después de casi un año de intercambio de propuestas, a mediados de julio de 2000 se realizó la presentación ante la Secretaría de Defensa de la Competencia. Sin embargo, antes de que ésta se expidiera negativamente ambas empresas desistieron de la operación. No obstante ello, el grupo Socma ha anunciado públicamente que sigue en la búsqueda de un “socio estratégico que permitiera incorporar capitales y tecnologías a gran escala y una gran experiencia internacional”.

De todas maneras, la principal problemática que plantea la situación de Correo Argentino S.A. desde hace varios años gira en torno, por un lado, al incumplimiento de sus compromisos de inversión y, por otro, a la decisión unilateral de la empresa de dejar de pagar el correspondiente canon a partir de marzo de 2000 (el último pago se remite al 31 de agosto de 1999). Hacia fines de 2001, tal deuda con el Estado asciende aproximadamente a 200 millones de pesos.

Más allá de las dificultades emergentes de su desempeño económico, la compañía aduce que tal decisión deviene en última instancia de los incumplimientos que a su juicio se derivan de la acción u omisión del Estado en diversos campos. En tal sentido, los argumentos esgrimidos por Correo Argentino S.A. en materia de incumplimientos estatales giran en torno a la no exclusividad o monopolio en la emisión y venta de sellos postales, en lo referido a la “carta documento” o “carta legal”, y a la prestación de servicios telegráficos por parte de otros prestadores privados. Asimismo, cuestiona la existencia de casi 80 entidades sindicales y la consiguiente necesidad de unificación de las mismas (al respecto se argumenta que muchos de los restantes prestatarios privados pagan remuneraciones por debajo de las de convenio, cuentan con trabajadores “en negro”, etc.). En ese marco, la firma ligada al grupo Macri considera verse enfrentada a una asimetría que la perjudica, en tanto se ve enfrentada al sindicato de mayor

peso relativo y a la necesidad de cumplimentar con todas las disposiciones laborales vigentes. Otro de los reclamos de la empresa que, a su juicio, justifica la suspensión del pago del canon se vincula con la no creación de una caja única y de pago unificado por todos los servicios que le presta al Estado (tanto a la administración central como a la descentralizada).

En la generalidad de los casos, la mayor parte de los incumplimientos estatales a los que se remiten los reclamos empresarios (que como tales no hacen más que intentar sustentar sus crecientes dificultades económicas para hacer frente al pago del canon comprometido) carece –a juicio de diversos juristas– de fundamentación normativa real, se trata en ese sentido, de una práctica dilatoria, como sucediera en otras privatizaciones (a título ilustrativo, el ejemplo que ofrece el caso de O.S.N.), de una oferta oportunista que conllevaba el supuesto de posteriores renegociaciones que derivaran (como sucediera con las concesiones viales de los corredores nacionales) en la supresión de la obligación del pago del canon. De todas maneras, y más allá de la resolución definitiva que se adopte al respecto, no puede dejar de resaltarse las imprecisiones e improvisaciones que caracterizan también a la privatización del servicio postal oficial.

Al respecto, basta con resaltar las propias consideraciones emanadas de una Resolución del Ministerio de Infraestructura y Vivienda (N°65/01) para demostrar el propio reconocimiento oficial de las falencias reguladoras en la desregulación de los servicios postales y en la privatización del correo oficial. En la misma se señala, entre otras cosas, que la actividad postal “a la fecha se ha regido con normas dispersas, no adecuadas a las exigencias de calidad de los servicios y en algunas situaciones hasta contradictorias e injustas”. Asimismo se señala que el régimen vigente “no contiene normas que fomenten la calidad de los mismos (*servicios*) ni la inversión en la actividad, ni ha establecido requisitos de responsabilidad de las empresas prestadoras”<sup>87</sup>.

Como se señaló precedentemente, en la transferencia al capital privado de los principales aeropuertos del país puede encontrarse una diversa gama de denominadores comunes respecto a la privatización

87. Cursivas propias.

del correo oficial. Los mismos se manifiestan, como se señaló, en muy distintos campos dando lugar en ambos casos a controvertidas problemáticas a resolver.

El dilatado proceso de privatización del sistema aeroportuario (asociado en buena medida a la injerencia inicial del Ministerio de Defensa en torno a ciertas incumbencias que se le vinculan) tomó formas definitivas con la sanción del Pliego de Bases y Condiciones (Decreto N°500/97), por el que se convocó a licitación nacional e internacional para la concesión por 30 años –prorrogables por diez años más–, con cláusula de exclusividad, del llamado Grupo A de los aeropuertos existentes en el país (se trata del Aeropuerto de Ezeiza, del Aeroparque Jorge Newbery y las 31 aeroestaciones de mayor movimiento de pasajeros del país). Tal concesión supone la explotación, administración y funcionamiento de las 33 aeroestaciones concesionadas.

Por Decisión Administrativa N°60/98 del Ministerio de Economía se dispuso la adjudicación de la licitación al consorcio Aeropuertos Argentinos 2000. A los pocos días –precisamente el 9 de febrero de 1998– se firmó el correspondiente contrato que fue aprobado por el Decreto N°163/98. En síntesis, entre la sanción del Pliego de Bases y Condiciones y la transferencia de los aeropuertos a manos privadas mediaron poco más de seis meses. La modalidad de concesión adoptada supone, naturalmente, el cuasi-monopolio de la prestación de servicios aeroportuarios con las consiguientes barreras al ingreso a, cuanto menos, las 33 aeroestaciones de mayor tráfico.

El consorcio adjudicatario está integrado por las siguientes empresas: SPA (de Italia, 28% de las tenencias accionarias), Ogden Corporation (de EE.UU., el 28%), Simest (también de Italia, el 8%), Riva Construcciones (Argentina, 1%) y, por último, como socio mayoritario a la firma Corporación América Sudamericana (que forma parte del grupo económico local Eurnekián y detenta el 35% del capital del consorcio).

La empresa concesionaria se comprometió a realizar una serie de inversiones en casi todos los aeropuertos bajo su gestión monopólica de forma de mejorar sustancialmente sus condiciones operativas, de calidad del servicio, eficiencia, obras proyectadas, etc. Sin embargo, con la aprobación oficial tales compromisos de inversión podían verse flexibilizados –hacia la baja– hasta concluido el tercer año de la concesión y además, como finalmente sucedió, las inversiones com-

prometidas en valores no necesariamente guardaban relación alguna con el grado de deterioro y/u obsolescencia del llamado Grupo A de aeropuertos locales, quedando a juicio del concesionario –dentro de ciertos límites– hacia dónde canalizar las inversiones comprometidas contractualmente<sup>88</sup>.

Otra de las condiciones esenciales de la concesión, a punto tal de constituirse en el elemento decisorio al momento de la adjudicación a la mejor oferta, es la que se relaciona con el monto de canon a tributar por el concesionario que resultara ganador de la licitación. El monto propuesto por Aeropuertos Argentinos 2000 resultó decisivo al momento de la adjudicación, en tanto se comprometió a abonar un canon anual de 171,1 millones de pesos, pagadero semestralmente y ajustable al igual que las tasas aeronáuticas de los EE.UU.<sup>89</sup> Asimismo, en el caso del canon a pagar por el concesionario, el mismo se debía ajustar a partir del sexto año de operación por un índice adicional que refleje las variaciones en el tráfico aéreo.

Antes de analizar los componentes sustantivos de la regulación tarifaria, cabe incorporar una breve digresión vinculada con la conformación de los ingresos de la empresa concesionaria. En efecto, tal regulación sólo comprende a las llamadas tasas aeronáuticas (representan cerca de un tercio del total de los ingresos del concesionario); los restantes rubros –desregulados en materia de precio– involucran una muy variada gama de ítem de servicios considerados como no aeronáuticos (según las propias proyecciones de la empresa concesionaria, estos últimos representarían más del 43% de la facturación total al final de la concesión). Se trata, entre otros, de los ingresos relacionados con el transporte pre y post aéreo, los *free shops*, la publicidad, los bares y confiterías, los comercios de venta de productos artesanales, etc.

88. En tal sentido, a favor de la flexibilidad regulatoria en cuanto al cumplimiento del plan de inversiones, no puede resultar sorprendente que el Aeropuerto de Ezeiza, en primer lugar, y el Aeroparque Jorge Newber y en segundo término, explican parte sustantiva de las inversiones realizadas por el concesionario.

89. Como fuera reiteradamente mencionado, ambas cláusulas, tanto las referidas a la actualización del canon como la relacionada con las tasas aeronáuticas, contravienen las disposiciones emanadas de la Ley de Convertibilidad, en cuanto a la prohibición de todo tipo de indexación de precios y tarifas.

En síntesis, la regulación de parte de los ingresos se inscribe con sus peculiaridades –además de la señalada sobre la aplicación de índices de precios de los EE.UU.– por el mecanismo de *price cap* que en este caso incluiría la aplicación, en la primera revisión quinquenal de las tasas, de un complejo –en términos de su conformación, aún no terminado de definir– factor de eficiencia “x”<sup>90</sup>.

Por otro lado, como otro elemento a destacar de la regulación tarifaria de la concesión, las tasas aeronáuticas correspondientes a la prestación de servicios internacionales fueron fijadas originalmente en dólares, al tiempo que las correspondiente a los vuelos de cabotaje fueron establecidas en moneda local (pesos).

De todas maneras, y más allá de los retrasos en el cumplimiento del plan de inversiones y esencialmente de la concentración de las mismas en los aeropuertos de mayor tráfico, la problemática central que se plantea en el caso de la privatización de los aeropuertos remite a los crecientes incumplimientos empresarios en lo referido al pago del canon fijado en el contrato de concesión.

Si bien en algunos pocos semestres Aeropuertos Argentina 2000 S.A. abonó los correspondientes montos –incluso ante el retraso en la toma de posesión de algunos aeropuertos, el ORSNA dispuso considerables descuentos sobre los mismos–, en la generalidad de los restantes semestres la empresa pagó parcialmente los montos correspondientes –por ejemplo, en 1999 “desconoció” el ajuste que correspondía aplicar en consonancia con lo dispuesto en el contrato–, en su defecto, no realizó pago alguno.

En ese sentido, las argumentaciones esgrimidas por la empresa para negarse a dicho compromiso resultan casi sorprendentes en términos relativos a las deudas acumuladas. Se trata, por ejemplo, del atraso en la transferencia del aeropuerto de Jujuy, ciertas demoras en los comer-

90. Entre los componentes a incluir al momento de definir ese factor de eficiencia “x” está la propia tasa interna de retorno que, en consonancia con lo dispuesto en el Contrato de Concesión, deberá “estar en proporción con las tasas de retorno que se alcancen en otras industrias de servicios ampliamente similares en la Argentina. Asimismo debe incluir una prima por riesgo como consecuencia de la incertidumbre por la administración de un gran número de pequeños aeropuertos poco rentables. La tasa de retorno que se debe utilizar es el retorno sobre el valor del capital. Ésta es la ganancia operativa ajustada (ingresos menos gastos operativos menos amortización) expresada como un porcentaje del valor del capital”.

cios habilitados en determinadas terminales o la realización de obras no previstas de remediación ambiental. En función a tan débiles argumentos el abogado de la empresa, Dr. Roberto Dromi, afirmó por ejemplo que Aeropuertos Argentina 2000 “no va a pagar lo que le reclama el ente, porque el Estado está incumpliendo el contrato”<sup>91</sup>. Las desproporciones en términos económicos implícitas son por demás elocuentes y eximen de cualquier comentario y/o análisis.

Al margen de estas últimas consideraciones, las estimaciones realizadas por el ORSNA hacen ascender la deuda de la empresa en concepto de cánones impagos aproximadamente a 300 millones de dólares (hasta diciembre de 2001); monto que se eleva a casi 350 millones de dólares de adicionársele los correspondientes intereses –también impagos–. A título ilustrativo, cabe señalar que la facturación de Aeropuertos Argentina 2000 ascendió en el año 2000 a poco más de 250 millones de dólares.

91. Véase Diario Clarín del 2 de febrero de 2001.



Diagrama Nº 3. Principales limitaciones e insuficiencias normativas y reguladoras. Los desafíos.

Área o sector privatizado	Limitaciones e insuficiencias normativas	Limitaciones e insuficiencias reguladoras	Principales desafíos a resolver
<p><i>Concesiones viales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Inexistencia de un marco regulatorio específico para la infraestructura vial</li> <li>. Desquicio normativo. En el ámbito de los corredores viales coexisten –renegociaciones mediante– dos distintos regímenes con también diversos plazos de concesión (extendidos en algunas rutas respecto a los plazos originales.) En el caso de la red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires, acontece lo propio.</li> <li>. Recurrentes renegociaciones contractuales que derivaron, en última instancia, en una revisión del propio sistema de financiamiento vial –se retorna parcialmente– basado en la imposición sobre los combustibles –más precisamente el gas oil–. En realidad, hasta este nuevo esquema emerge como el mecanismo adoptado para hacer frente a los ingentes subsidios estatales a las exorbitantes tasas de rentabilidad de los concesionarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Atomización de entes reguladores hasta principios de 2001, año en el que buena parte de ellos se fusionan en el OCCOVI. Hasta entonces, tal atomización no hizo más que facilitar y potenciar el respectivo riesgo de captura de los mismos.</li> <li>. Escaso, si no nulo, grado de autonomía e independencia respecto del poder político. A la vez, el papel de los entes dista mucho del que correspondería a una agencia reguladora (se circunscribe al muy débil control, fiscalización y/o supervisión del cumplimiento de los contratos en lo atinentemente –casi en forma exclusiva– a los índices de calidad de los servicios exigidos).</li> <li>. La propia mecánica de la regulación o de las actividades de control tiende a favorecer –si no potenciar– los riesgos de captura por parte de las empresas reguladas.</li> <li>. Las sanciones y multas aplicadas –en general impagadas o incluso condonadas por el propio poder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. El desquicio normativo y regulador que caracteriza al proceso –¿inconcluso? – de la red vial nacional.</li> <li>. La revisión integral de todas las renegociaciones contractuales que han derivado en ilegalidades manifiestas, en particular en lo referido a las tarifas de peaje y, en consonancia con ello, en los ingentes subsidios fiscales a las empresas prestatarias.</li> <li>. La revisión de la renegociación del Corredor 18 de forma de, en primer lugar, homogeneizar sus condiciones al resto de los corredores privatizados en los noventa, y, en segundo, definir –con precisión y sin las actuales indefiniciones y/o confusas disposiciones– la conclusión efectiva de tales concesiones en octubre de 2003.</li> <li>. En concordancia con lo anterior, definir los criterios que de-</li> </ul>	

<b>Área o sector privatizado</b>	<b>Limitaciones e insuficiencias normativas</b>	<b>Limitaciones e insuficiencias regulatorias</b>	<b>Principales desafíos a resolver</b>
<p><i>Concesiones viales (continuación)</i></p>	<p>. Las normas violatorias de la ley de Convertibilidad en cuanto a la indexación de las tarifas, tanto en el ámbito de las rutas nacionales como de la red de acceso, han derivado en ingentes transferencias de recursos no sólo por parte de los usuarios sino, fundamentalmente, de los subsidios estatales destinados a "mantener inalterada la ecuación económico-financiera" original de los contratos (los referidos a las rutas nacionales, concretados en pleno contexto hiperinflacionario –1990– con la consiguiente prima de riesgo, ya eran considerados por instituciones como la FIEL como con elevadísimas Tasas Internas de Retorno).</p>	<p>concedente– resultan marginales, en la generalidad de los casos, frente a los incumplimientos por parte de las prestatarias.                      . El control de, por ejemplo, las obligaciones en materia de seguridad vial –recordar los múltiples accidentes viales asociados a la presencia de animales en las rutas y/o la interrupción forzada del tránsito con intento de robo– son ínfimos y han dado lugar a una multiplicidad de juicios contra las empresas prestatarias.                      . La propia inexistencia de autonomía o autarquía administrativa deviene en nombramientos políticos de los responsables de tales entes, al margen de (en muchos casos) toda consideración sobre la capacidad técnica y/o ética de los mismos.</p>	<p>finitivamente serán aplicados a la continuidad del sistema de peaje de las principales rutas nacionales o, en su defecto, la formulación de nuevos criterios de financiamiento de la infraestructura vial –ello supone, a la vez, la revisión de los Decretos Nº802/01, Nº976/01 y Nº1.377/01–.                      . En el marco de la emergencia económica nacional, revisar la legalidad de los subsidios públicos que comprometen fondos hasta, por lo menos, octubre de 2003, sin compromisos efectivos de mejorar la calidad del servicio por parte de las empresas concesionarias de las rutas nacionales.</p>



*Agua y saneamiento*

. Como en otras áreas privatizadas, de las recurrentes renegociaciones contractuales —siempre tendientes a preservar o acrecentar los privilegios de las prestatarias— emergieron las principales deficiencias normativas que muestra el sector en la actualidad. Más aun cuando se trató de una “oferta oportunista” que, a poco de acceder al control de la empresa, devino en la primera renegociación: incrementos tarifarios, postergación de obras comprometidas, etc.

. Originalmente, de acuerdo al contrato de transferencia, la tarifa no podía incrementarse —sólo contemplaba reducciones— durante los diez primeros años. Sin embargo, entre mayo de 1994 y enero de 2002, la tarifa residencial se incrementó el 88%.

. Las resoluciones 601 y 602/99, de la Secretaría de Medio Ambiente (durante la gestión de M. J. Alsogaray) alteraron sustantivamente el marco normativo del sector incorporando, por ejemplo, la indexación de las tarifas y una suerte de seguro de ingresos condonando, a la vez,

. La captura del ente regulador (ETOSS) por parte de la empresa y por el poder político es una obviedad reconocida incluso por algunos de sus funcionarios.

. La inacción (cuando no, convalidación) reguladora frente a los pronunciamientos incumplidos en cuanto a las metas de expansión de los servicios de agua potable y cloacas.

. La aceptación de aumentos tarifarios y/o la incorporación de nuevos cargos fijos contraviniendo la propia normativa vigente.

. La convalidación de prácticas típicas de abuso de posición dominante (instalación de medidores que registran el consumo por metro cúbico, manteniendo la tarifa fija por superficie del inmueble; facturación indebida en edificios no residenciales y por servicios no prestados, percepción ilegal de rentas adicionales en lo relativo a cortes de suministro y reconexiones).

. Inacción ante el deterioro medioambiental derivado de la acción de la empresa (inyección indiscriminada al sistema de agua del Río de La Plata con la construcción del río subterráneo Saavedra-

. El retraso (particularmente significativo en lo relativo a la expansión del servicio de cloacas) en las metas comprometidas de expansión del servicio es, sin duda, el mayor desafío a resolver, que por los niveles alcanzados podría llegar a constituirse en causa de rescisión del contrato.

. La revisión de la política empresarial en cuanto a la instalación de la micromedición (también muy por debajo de lo comprometido) en las áreas poblacionales de menores recursos.

. El papel que ha venido desempeñando el ente regulador y su necesaria revisión, atento al cumplimiento efectivo de las misiones y funciones que le fueron asignadas.

. La revisión integral del contrato de concesión y, fundamentalmente, de todas aquellas modificaciones que se le han ido incorporando en beneficio exclusivo de la empresa prestataria.

. La revisión de los propios criterios de tarificación del servicio medido.



	<i>Limitaciones e insuficiencias normativas</i>	<i>Limitaciones e insuficiencias reguladoras</i>	<i>Principales desafíos a resolver</i>
<p><i>Agua y saneamiento (continuación)</i></p>	<p>incumplimientos diversos de la empresa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La última renegociación, que en realidad se trató de la demorada (por más de tres años) revisión quinquenal, convalidó todo lo dispuesto en tales resoluciones, incorporó nuevos cargos y ajustes tarifarios. Cabe resaltar, al respecto, que el Acta-Acuerdo firmada el 9/1/01 aún no ha sido publicada.</li> </ul> <p>La transparencia de la normativa en el ámbito del agua y saneamiento es, como puede constatare, un parámetro sistemático en la materia.</p>	<p>Morón sin estudio de impacto ambiental, no construcción de la planta de tratamientos de efluentes en Berazategui a pesar de los gravísimos riesgos de contaminación del Río de la Plata, deterioro de la calidad del agua potable, etc.).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La reciente (enero 2002) autorización del aumento del factor K (supone un incremento tarifario de 3,9%) a pesar de los pronunciados incumplimientos en cuanto a la ejecución de las obras comprometidas en el año precedente (cuando también se autorizó un idéntico aumento del factor K destinado, pura y exclusivamente, a permitir que la empresa cumpliera con sus compromisos de expansión).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La actitud empresaria de proceder al corte de un servicio esencial para la salud pública ante la morosidad del pago de las facturas e, incluso, la de continuar cobrando el servicio de conexión (aun a aquellos usuarios que se les cortó el servicio).</li> <li>La necesaria evaluación medioambiental integral de todas las obras encaradas por la empresa así como también, en especial, de aquellas comprendidas contractualmente que no fueran realizadas.</li> </ul>
<p><i>Telecomunicaciones</i></p>	<p>Por tratarse de una de las primeras ("mascarón de proa") del programa privatizador, las insuficiencias y limitaciones normativas resultan casi innumerables. En ese marco sólo se hará mención a aquellas que, a más de un dece-</p>	<p>La cuasi-inexistencia de un ente regulador del servicio que, incluso al cabo del decenio de los noventa, ha adoptado diversas formas, pero en ningún caso independientes del poder político ni de la captura por parte de las dos empresas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inducir y promover eficientemente la competencia en el mercado de las telecomunicaciones, sin que ello quede circunscripto –aun con limitaciones– a segmentos parciales del mismo (el de los grandes usuarios)</li> </ul>



<p>nio de la transferencia de la empresa a las licenciatarias, aún pueden –o podrían– ser revisadas.</p> <p>. La normativa en materia tarifaria que a partir de una artimaña –Decreto N°2585/91– hizo viable la ilegal indexación de las tarifas telefónicas, a partir de su dolarización y posterior actualización por el Índice de Precios al Consumidor de los EE.UU.</p> <p>. El rebalanceo de las tarifas telefónicas (RBT) que debería –de acuerdo a la propia normativa– resultar neutral, y, sin embargo, permitió un incremento sustancial en el nivel medio de los ingresos de las licenciatarias y, fundamentalmente por las formas que adoptó, un posicionamiento privilegiado frente a la futura liberalización del mercado.</p> <p>. Toda la normativa vinculada a la concesión de nuevas licencias, aun en los nuevos servicios de telecomunicaciones, han resultado plenamente funcionales a la consolidación de la posición dominante de las licenciatarias. Ello demandaría una revisión integral de las mismas.</p>	<p>“monopólicas” en sus respectivos ámbitos.</p> <p>. Al margen de tal vez la única excepción –la aplicación de las cláusulas de neutralidad tributaria como consecuencia de un dictamen de la AGN- que obligó a las empresas a transferir a tarifas sus menores costos fiscales, las decisiones de las distintas instancias reguladoras –CNT, CNC– del sector han sido plenamente funcionales a los intereses de las empresas prestatarias.</p> <p>. De lo anterior se deriva, y ha devenido en una situación de hecho, la absorción por parte del poder concedente de la propia actividad reguladora. En otras palabras, en la inexistencia –fuera de lo formal– de instancias regulatorias ajenas o independientes de las decisiones del poder político.</p> <p>. Marcada inacción pública frente a la profusión de denuncias de usuarios y consumidores respecto a la sobrefacturación del servicio; agravadas, en los últimos años, en el campo de la telefonía celular.</p> <p>. Despreocupación absoluta (en consonancia con las políticas públicas en materia de defensa de la compe-</p>	<p>rios corporativos, y el de las llamas internacionales).</p> <p>. Replantear la regulación del sector y, en ese marco, el papel de un ente específico, autárquico, independiente del poder político, que goce de la suficiente autonomía como para garantizar, por lo menos, una creciente liberalización del mercado en un marco de competencia efectiva que anule todo tipo de ventaja de precedencia.</p> <p>. Revisión de las <i>ilegales</i> actualizaciones tarifarias basadas en la aplicación de índices de precios ajenos a la economía doméstica y restitución de los consiguientes ingresos a los usuarios y consumidores afectados.</p> <p>. Crear nuevas instancias –en el marco de la normativa vigente o bajo una legislación apropiada, atento a lo acaecido en los últimos años– que articulen la regulación del sector con la/s vinculada/s a la/s correspondiente/s a la llamada defensa de la competencia (la barra es si se refiere a “las instancias vincula-</p>
--	---	---



	<b>Limitaciones e insuficiencias normativas</b>	<b>Limitaciones e insuficiencias regulatorias</b>	<b>Principales desafíos a resolver</b>
<p><i>Telecomunicaciones (continuación)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. La normativa vinculada con la transición a la competencia también resulta plenamente funcional a aquellos intereses y a potenciar la ventajas de precedencia de los dos "monopolios" —regionales— que se hicieron cargo de los activos de la ex ENTel.</li> <li>. En su carácter de licenciatarias de un servicio público no cumplieron —ante la omisión del propio Estado— con la normativa vigente en materia de compra y contratar nacional.</li> <li>. En muy diversos campos, la normativa vigente en materia de "liberalización" del mercado de las telecomunicaciones tiende a favorecer el posicionamiento dominante de las licenciatarias del servicio básico.</li> <li>. Falta de control efectivo sobre la expansión de los servicios (si bien la red telefónica se expandió significativamente, tuvo un claro sesgo "anti-federal" que favoreció directamente a las empresas, en</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>tencia) frente al muy acelerado y vasto proceso de fusiones y adquisiciones en el mercado ampliado de las telecomunicaciones, el que ha tenido como actores centrales a los propios consorcios responsables de la prestación del servicio de telefonía básica.</li> <li>. Inexistencia de control alguno respecto a la —consagrada legalmente— neutralidad del rebalanceo telefónico.</li> <li>. Extensión (aun cuando la normativa sólo contemplaba la posibilidad de extender la exclusividad o reserva de mercado a tres años, de cumplirse con todos los parámetros exigidos en la normativa) del período de exclusividad por dos años (ante el incumplimiento de todas las metas preestablecidas) en consonancia con el RBT y la consolidación de la posición dominante de las licenciatarias originales en la futura "apertura" del mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>das" o "a la regulación"). Ello incluso trasciende la problemática específica técnica de las telecomunicaciones para involucrar al mercado ampliado, incluyendo los medios de comunicación y los llamados multimedios.</li> <li>. Consensuar con las empresas prestatarias de los servicios (tanto del servicio telefónico básico como de los restantes) la implementación de programas específicos de desarrollo de proveedores locales que, como tales, tiendan a recuperar parte —al menos— de la masa crítica que fuera desmantelada ante la inacción oficial en cuanto al cumplimiento de la normativa del compra y contratar nacional.</li> <li>. Incorporar una perspectiva dinámica en materia de regulación de las telecomunicaciones, donde ciertas decisiones tecnológicas trascendentales no sean definidas por el "mercado" —léase por el oligopolio telefónico—. <span style="float: right;">↑</span></li> </ul>

<p>tanto la expansión se dio hacia las regiones más densamente pobladas y, por ello, potencialmente más rentables desde una perspectiva microeconómica).</p>	<p><i>Gas natural</i></p> <p>. En tanto el mecanismo de formación del precio final del gas depende, en última instancia, del correspondiente al establecido en "boca de pozo", se plantean dos serios problemas. El primero y decisivo es que el mercado proveedor del gas es altamente oligopólico con una muy amplia y decisiva capacidad de determinación de dicho precio. El segundo es que los transportistas y/o distribuidores no contaban –ni casi cuentan– con incentivo alguno para discutir con el oligopolio petrolero tal nivel de precio –en tanto es transferido directamente a los usuarios (cláusula de <i>pass through</i>)–. Todo lo anterior se ve agravado por el fuerte proceso de reintegración vertical de la cadena gasífera (y energética) que tuvo lugar en los años noventa, tanto por las modalidades asumidas por el proceso privatizador como por el intenso proceso de centrali-</p> <p>. Aun con anterioridad a la sanción de la Ley de Defensa de la Competencia que resulta imprecisa en cuanto al ámbito de aplicación, el Ente Regulador del Gas (ENARGAS) no ha actuado ni siquiera frente a los incumplimientos de las laxas disposiciones derivadas del decreto reglamentario de la Ley 24.076 en lo referido a restricciones en materia de propiedad de empresas que operan en las distintas fases de la cadena.</p> <p>. Falta de aplicación, y/o aplicación sesgada, de las cláusulas de neutralidad tributaria que deberían haber derivado en reducciones tarifarias y/o en su defecto, como en el caso de las cargas patronales, aplicación funcional a los intereses de las distribuidoras de las disminuciones de las tarifas (sólo aplicadas a los grandes usuarios del servicio, los menos cautos que en muchos casos cuentan con la posibilidad de sustitución de energéticos).</p> <p>. Sin duda el principal problema a resolver, que como tal involucra al sector de la energía eléctrica, es el que se desprende de la dependencia de un mercado desregulado y fuertemente oligopolizado que, con sus prácticas abusivas de su posición dominante, condiciona fuertemente el desempeño de toda la cadena energética (involucrando en especial al segmento gasífero).</p> <p>. En caso de constatar violaciones al marco regulatorio, revisar muchas de la fusiones y adquisiciones que se registraron en el transcurso del decenio de los noventa.</p> <p>. Evaluar la posibilidad de encarar un rediseño integral del Ente Regulador, de la constitución de su Directorio a partir de un nuevo llamado a concurso público con garantías de transparencia</p>
--	---



	<i>Limitaciones e insuficiencias normativas</i>	<i>Limitaciones e insuficiencias regulatorias</i>	<i>Principales desafíos a resolver</i>
<p><i>Gas natural (continuación)</i></p>	<p>zación del capital que se registró en especial en la segunda mitad de la década. Ello derivó en que los mismos actores participen en el mercado en calidad de demandantes y de oferentes.</p> <p>. Mientras la ley que fijó el marco regulador estableció ciertas restricciones –regulación de la propiedad– al control accionario de las empresas que participan en los distintos eslabones de la cadena gasífera, la reglamentación de dicha ley los tornó mucho más laxos y permisivos. Ello viabilizó un accionariado horizontal y vertical de la cadena gasífera (ello remite, a la vez, a lo señalado en la Matriz 1 respecto a la legislación de Defensa de la Competencia).</p> <p>. Los criterios de tarificación de los distintos servicios que responden, en última instancia, al respectivo costo de prestación del servicio suponen –o podrían conllevar– subsidios cruzados desde los usuarios residenciales de menores</p>	<p>. Determinación, en la primera revisión tarifaria del contrato realizada en 1998, de niveles de factores de eficiencia (x) a sustraerse de las tarifas y de capital (k) que suponen un incremento de las mismas, lo que denota un claro sesgo de defensa de los intereses de las prestatarias sobre los de los usuarios y consumidores y no reconocen los fuertes incrementos que se registraron en la “eficiencia microeconómica” de las prestatarias de los servicios de transporte y distribución.</p> <p>. Si bien trasciende al papel, mision y funciones del ENARGAS, una deficiencia reguladora irresoluble en el propio marco general de la actividad energética se vincula con las características del llamado proceso de desregulación del mercado petrolero, altamente oligopólico, que minimiza toda posibilidad de contar con una regulación integral del sector en su conjunto.</p> <p>. La inexistencia de normas y disposiciones regulatorias que establezcan restricciones a las exportaciones</p>	<p>y participación (tal como se desprende de la propia Constitución Nacional) de las Asociaciones de Usuarios y Consumidores, del establecimiento de normas de control y/o auditoría (que podría formar parte de ese mismo rediseño institucional) que minimice o tiendan a tornar inexistente la captura del Ente por parte de las empresas reguladas y también del poder concedente.</p> <p>. Establecer criterios de auditoría de las reservas comprobadas de gas natural y, en ese marco, establecer rígidas restricciones en cuanto a la relación exportaciones/reservas. Se trata de un recurso natural no renovable que no sólo justifica sobradamente el uso racional del mismo sino también, en ese marco, la jerarquización de las problemáticas intergeneracionales por encima de las urgencias de corto plazo de la balanza comercial. Las exportaciones de hidrocar-</p>





<p>recursos a los grandes usuarios industriales. El mismo argumento que fuera utilizado para cuestionar el viejo sistema de tarificación –que tendía a proteger y a no afectar tanto la distribución del ingreso– podría verse replicado en sentido inverso. Más aún cuando, como en la actualidad, el 40% de la población del país se encuentra por debajo de la línea de necesidades insatisfechas.</p>	<p>gasíferas que, como mínimo, guarden relación directa con las reservas y con la respectiva evolución de las reservas comprobadas.</p> <p>. Incumplimientos manifiestos en cuanto a sus misiones y funciones en lo referido a los precios en “boca de pozo” y a las prácticas discriminatorias de parte del oligopolio petrolero. Incluso existen denuncias en la Defensoría del Pueblo de la Nación, sobre el ocultamiento por parte del Enargas de un estudio encargado por dicho Ente donde queda claramente demostrado la recurrencia a precios discriminatorios respecto a los de exportación por parte de Y. P. F. Al respecto, dadas las conclusiones que emanaban de dicho estudio y que obligaban al ENARGAS a realizar una presentación en la Comisión de Defensa de la Competencia, se optó por desconocer las conclusiones del mismo.</p>	<p>buros en general y del gas natural en particular justifican sobradamente el establecimiento de usuales estándares internacionales en cuanto a esa necesaria relación entre reservas y ventas al exterior. La aprobación casi indiscriminada de exportaciones conspira seriamente (más aún cuando el ritmo de exploración de nuevas reservas tiende a ser decreciente) contra el uso racional de los recursos naturales no renovables y plantea serios desafíos intergeneracionales.</p> <p>. Revisar la reciente renovación hasta el 2028 de la concesión de uno de los yacimientos gasíferos más importantes del mundo (Loma de la Lata y la extensión concedida a Repsol YPF).</p> <p>. Evaluar ventajas y desventajas de los criterios de tarificación vigente, respecto a los aplicados históricamente durante la gestión de Gas del Estado, atento en particular al creciente deterioro de las condiciones de vida</p>
<p>. La fórmula por la que se determina la remuneración total de las dos transportistas monopólicas en sus correspondientes ámbitos. Las exorbitantes tasas de rentabilidad a que han dado lugar (del orden del 40% anual sobre ventas) emergen como argumentación suficiente como para proceder a su revisión (las empresas transportistas de gas recuperaron su inversión original en poco más de tres años de operación).</p>		
<p>. La ilegal dolarización de las tarifas y su posterior indexación por índices de precios de los EE.UU., norma que se incorporó en los contratos de concesión (en realidad,</p>		



	<b>Limitaciones e insuficiencias normativas</b>	<b>Limitaciones e insuficiencias regulatorias</b>	<b>Principales desafíos a resolver</b>
<i>Gas natural (continuación)</i>	<p>en anexos a los mismos), sin que estuvieran contempladas en el marco regulador original sancionado por ley de la nación.</p>		<p>de la población. La recurrencia a subsidios cruzados hacia los sectores de menores recursos demandaría, sin duda, una criteriosa y muy bien fundamentada propuesta.</p>
<i>Energía eléctrica</i>	<p>. En tanto el mecanismo de formación del precio final de la energía eléctrica depende en buena medida de los precios de combustibles líquidos y gas natural, en ambos casos provistos por mercados altamente oligopolizados y desregulados, quedan planteados problemas irresolubles en tanto no se regule a estos últimos mercados. Se ve replicado en gran medida lo señalado precedentemente, aunque con ciertos matices respecto al mercado del gas natural.</p> <p>. Mientras la ley que fijó el marco regulador estableció ciertas restricciones –regulación de la propiedad– al control accionario de las empresas que participan en los distintos eslabones de la cadena eléctrica</p>	<p>. Aun con anterioridad a la sanción de la Ley de Defensa de la Competencia que resulta imprecisa en cuanto al ámbito de aplicación, el Ente Regulador de la Electricidad (ENRE) no ha actuado frente a, incluso, los incumplimientos de las laxas disposiciones derivadas del decreto reglamentario de la Ley Nº24.065 en lo referido a restricciones en materia de propiedad de empresas que operan en las distintas fases de la cadena. La demorada resolución respecto al caso Endesa, que controlaba el capital de las dos empresas distribuidoras que operan en la Ciudad de Buenos Aires y parte del conurbano (casi cuatro años de manifestas omisiones), emerge como un ejemplo más que significativo.</p>	<p>. Al igual que en el caso del sector gasífero, uno de los principales problemas a resolver es el que se desprende de la dependencia de un mercado desregulado y fuertemente oligopolizado (caso de los combustibles líquidos y el gas natural, insumos críticos en la generación eléctrica) que, con sus prácticas abusivas de su posición dominante, condiciona fuertemente el desempeño de toda la cadena energética (involucrando también al segmento gasífero), más aún si se considera el fuerte proceso de reconcentración y reintegración vertical de la cadena eléctrica (y energética en general) que se</p>

<p>trica, la reglamentación de dicha ley lo tornó mucho más laxos y permisivos. Ello hizo posible un acelerado proceso de reconcentración horizontal y vertical de la cadena eléctrica (ello remite, a la vez, a lo señalado en la Matriz 1 respecto a la legislación de Defensa de la Competencia).</p> <p>. Los criterios de tarificación de los distintos servicios que responden, en última instancia, al respectivo costo de prestación del servicio suponen —o podrían conllevar— subsidios cruzados desde los usuarios residenciales de menores recursos a los grandes usuarios residenciales e industriales. El mismo argumento que fuera utilizado para cuestionar el viejo sistema de tarificación —que tendía a proteger y a no afectar tanto la distribución del ingreso— podría verse replicado en sentido inverso. Más aún cuando, como en la actualidad, el 40% de la población del país se encuentra por debajo de la línea de necesidades insatisfechas.</p> <p>. La complicada tramitación que demanda —de acuerdo al marco regulador sectorial— la aprobación</p>	<p>. Se omite la aplicación de las cláusulas de neutralidad tributaria que deberían haber derivado en reducciones tarifarias y/o en su defecto, como en el caso de las cargas paratoniales, su aplicación ha resultado funcional a los intereses de las distribuidoras (en tanto las disminuciones de las tarifas sólo han sido aplicadas a los grandes usuarios del servicio, los menos cautivos que, en muchos casos, cuentan con la posibilidad de sustitución de energéticos).</p> <p>. Si bien trasciende al papel, misiones y funciones del ENRE, una deficiencia reguladora irresoluble en el propio marco general de la actividad energética se vincula con las características del llamado proceso de desregulación del mercado petrolero, altamente oligopolico, que minimiza toda posibilidad de contar con una regulación integral del sector en su conjunto.</p> <p>. Más allá de la resolución final de multar a Edesur por el llamado “accidente” de Azopardo y aun cuando, en buena medida, el control de calidad de las inversiones no está contemplado entre las funciones y misiones del Ente, es indudable que</p>	<p>registra con posterioridad a las privatizaciones de Agua y Energía, Hidronor y Segba.</p> <p>. Evaluar la posibilidad de encarar un rediseño integral del Ente Regulador, de la constitución de su Directorio a partir de un nuevo llamado a concurso público con garantías de transparencia, participación (tal como se desprende de la propia Constitución Nacional) de las Asociaciones de Usuarios y Consumidores, del establecimiento de normas de control y/o auditoría (que podría formar parte de ese mismo rediseño institucional) que minimice o tiendan a tornar inexistente la captura del Ente por parte de las empresas reguladas y, también, del poder concedente</p> <p>. Evaluar ventajas y desventajas de los criterios de tarificación vigente, respecto a los aplicados históricamente durante la gestión de las empresas públicas, atento al creciente deterioro de las condiciones de vida de la población. La recurrencia a subsidios cruzados hacia los sec-</p>
--	--	---



	<b>Limitaciones e insuficiencias normativas</b>	<b>Limitaciones e insuficiencias regulatorias</b>	<b>Principales desafíos a resolver</b>
<i>Energía eléctrica (continuación)</i>	<p>y construcción de la cuarta línea de alta tensión ha conspirado contra su construcción, con los consiguientes riesgos de problemas serios de transporte.</p> <p>. El limitar la regulación de las distribuidoras al control de la calidad del servicio sin asignarle misiones de, por ejemplo, control o regulación sobre las inversiones u obras ejecutadas por el sector privado conlleva serios riesgos sociales (el ejemplo del apogón de Edesur así lo demuestra), atento a la política de las empresas de minimizar casi indiscriminadamente sus costos.</p> <p>. Mientras la ley que fijó el marco regulador de las privatizaciones eléctricas (24065) estableció que las revisiones tarifarias debían efectuarse cada cinco años, el decreto reglamentario de la misma, sin argumentación alguna al respecto, dispuso que la primera revisión se realizaría recién a los diez años.</p> <p>. La ilegal dolarización de las tarifas y su posterior indexación por índices de precios de los EE.UU., norma que se incorporó en los contratos de concesión (en realidad, en anexos a los mismos) sin que estuvieran contempladas en el marco regulador original sancionado por ley de la nación.</p>	<p>durante todo el demorado proceso de resolución del "caso Edesur" la actitud del Ente Regulador resultó más que cuestionable, en muy diversos aspectos.</p>	<p>tores de menores recursos demandaría, sin duda, una criteriosa y muy bien fundamentada propuesta.</p> <p>. Evaluar y resolver la demora en la construcción de la cuarta línea de alta tensión y también los riesgos ciertos de crisis de oferta energética, dado el escaso dinamismo de la inversión en generación. En ambos casos, cuatro años consecutivos de recesión favorecieron un posible colapso del sistema.</p>

### *Petróleo y combustibles*

. Las limitaciones e insuficiencias normativas radican, precisamente, en las características y modalidades que adoptó el llamado proceso de desregulación del mercado del petróleo y de los combustibles líquidos, el cual estuvo estrechamente asociado a la privatización de Y.P.F. A pesar de su condición de mercado fuertemente oligopolizado (Repsol-YPF concentra más de la mitad de la producción de crudo y apenas cinco firmas hacen lo propio con el 8,5%; al tiempo que en la refinación sólo tres firmas explican el 95% de la oferta doméstica), el proceso de desregulación no hizo más que transferir plenamente ese poder regulador a tales empresas.

. Principales características: reemplazar la intervención del Estado en la fijación de precios por el "libre juego" de las fuerzas de mercado; reemplazar los viejos contratos de explotación y producción (con los privados que debían entregar el petróleo extratido a Y.P.F.) por contratos de concesión o asociación con libre disponibilidad del crudo por parte de los privados; entregar en concesión la exploración, desarrollo y explotación de las áreas centrales (en principio, la participación privada en asociación debía ubicarse entre el 35% y 50%, porcentajes que posteriormente se elevaron al 90%) y de las áreas secundarias; libertad de acceso a las redes y sistemas de YPF (oleoducto, almacenamiento, etc.) para las privadas; eliminar la "mesa de crudos" (la Secretaría de Energía regulaba la distribución del crudo producido y su asignación a las refinarias); libre disponibilidad del crudo y de las divisas; libertad al comercio internacional de petróleo y sus derivados. El objetivo enunciado (que los precios del crudo y sus derivados se alineen con los internacionales) no dejó de ser una falacia, como no podría ser de otra manera atento a la morfología del mercado y la total omisión regulatoria.

. Tal omisión regulatoria se manifestó, también, en el ámbito de la legislación de Defensa de la Competencia, en tanto Repsol-YPF absorbió dos de las empresas más importantes del sector petrolero (Astra y Pluspetrol), sin

. En primer lugar, y como elemento decisivo (sea bajo la propuesta de reestatizar YPF y/o bajo cualquier otra), se trata de un mercado (el petrolero en su sentido amplio) que por su estructura oligopólica –la imposibilidad efectiva de tornarse siquiera disputable– torna imprescindible una muy acabada y desarrollada política reguladora pública, en sus más diversos campos (sobre la propiedad, sobre las prácticas abusivas de posición dominante, sobre las propias estrategias comerciales de las empresa, etc.).

. Incluso, de circunscribirse al ámbito de la refinación de petróleo donde, también, se asiste a un muy elevado grado de concentración de la oferta –con agentes comunes, como Repsol-YPF respecto al sector petrolero propiamente dicho– cabría explorar en, por un lado, eliminar aquellas normas superfluas –e incomprensibles en el llamado proceso de desregulación– que restringen,



	<b>Limitaciones e insuficiencias normativas</b>	<b>Limitaciones e insuficiencias reguladoras</b>	<b>Principales desafíos a resolver</b>
<p><i>Petróleo y combustibles (continuación)</i></p>	<p>que mediara objeción alguna por parte de las autoridades responsables de la legislación <i>antitrust</i>.</p> <p>. La oligopolización en materia de refinación derivó, también como podía preverse, en la inexistencia de convergencia alguna entre los precios domésticos y los internacionales. Los primeros han tendido a ubicarse entre un 30% y un 80% por encima de los vigentes en el escenario mundial. No se trata de mercados disputables por más que se trate de bienes transables.</p> <p>. El pronunciado grado de concentración de la oferta productiva local y las muy elevadas barreras al ingreso (montos de inversión requeridos), en un marco caracterizado por importantes márgenes de capacidad ociosa, tornan como muy poco desafiante al mercado. Más aún cuando las potenciales fuerzas competitivas que podrían emanar de la apertura de la economía se ven seriamente restringidas por la conjunción de factores de índole infraestructural, normativos y de canales de comercialización. Desde el punto de vista de la infraestructura requerida para acceder a importaciones de menor precio relativo, la infraestructura portuaria disponible en el país deviene en muy elevados costos (entre otros factores, por las restricciones de calado); los ductos son mayoritariamente propiedad de las empresas dominantes en el mercado local; la capacidad de almacenamiento está, también, fuertemente concentrada en manos de Y.P.F., Shell y Esso.</p> <p>A todo ello se le adiciona una serie de normas que prácticamente inviabilizan la irrupción de nuevos oferentes en el mercado (como que para poder operar como importador hay que ser sujeto pasivo del Impuesto a la Transferencia de Combustibles (ITC) y haber comercializado no menos de 100.000 m<sup>3</sup> en el año anterior a la solicitud de inscripción; las empresas comercializadoras deben acreditar un patrimonio mínimo no inferior al impuesto más alto creado (el de la <i>nafta súper</i>) sobre un volumen de 50.000 m<sup>3</sup> de combustible; los importadores deben tributar el ITC</p>	<p>aun más las limitaciones de la competencia externa de derivados de petróleo y, por otro, en el establecimiento de precios de referencia de importación que contemplen esas peculiaridades del mercado interno.</p> <p>De la convergencia de esos dos grandes desafíos, a los que cabría incorporar otros como la necesaria apropiación social de la renta de los recursos naturales no renovables, la promoción de la exploración primaria, las restricciones a las exportaciones atenciones a la evolución de las reservas comprobadas, emerge un desafío que, como tal, ameritaría un necesario debate público: la constitución de un sólido ente regulador de la energía que, sin suplantarlo a la propia Secretaría (responsable, en última instancia, de la definición de las políticas sectoriales de corto, mediano y largo plazo), sea el responsable del conjunto de las actividades de regulación y control del mercado energético en su conjunto.</p>	

<p>al momento del despacho a plaza, mientras que las refinadoras locales lo tributan en puerta de planta, contemporáneamente con la venta de los derivados. Por último, la cadena de comercialización mayorista se halla también altamente concentrada en manos de las empresas refinadoras.</p>	<p><i>Ferrocarriles</i></p> <p>Inexistencia de un marco regulador sectorial. El mismo se ha ido delineando a partir de diversos decretos y resoluciones que a la vez se han visto sujetos a múltiples renegociaciones que, en todos los casos, han respondido a los intereses de los concesionarios (con donación de incumplimientos en materia de inversión así como en lo relativo al no pago del canon por parte de los concesionarios de los ferrocarriles de carga, extensión de los plazos de la concesión, incrementos tarifarios, etc.).</p> <p>Inexistencia de regulación en cuanto a la composición accionaria de los consorcios adjudicatarios. Ello resultó particularmente significativo en el caso de las líneas de pasajeros –subsidiadas– donde, por un lado, participan en los consorcios adjudicatarios las principales cámaras empresarias de autotransporte de pasajeros que,</p> <p>Demora manifiesta en la constitución de un órgano regulador del sector. Marcada discontinuidad en cuanto a las características, funciones y misiones del mismo. Notables improvisaciones en cuanto a su propia inserción institucional –sin independencia ni autarquía–. Finalmente, la regulación ferroviaria quedó subsumida en la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (donde existe una Gerencia de Concesiones Ferroviarias). Esta última es la responsable del control del grado de cumplimiento del programa de inversiones acordado con los distintos concesionarios y de las cláusulas vinculadas con la calidad del servicio. Incluso, si bien así estaba contemplado entre sus actividades, la misma quedó excluida de las recurrentes renegociaciones contractuales, tanto en el ámbito de los ferrocarriles de pasajeros como de los de carga.</p> <p>En el plano normativo es necesaria la revisión de, por lo menos, todas las últimas renegociaciones contractuales, de tanto con los concesionarios de los ferrocarriles de pasajeros como de los de carga.</p> <p>. En una instancia superior, es necesario un replanteo integral del papel que se le debe asignar al transporte ferroviario (la experiencia internacional contrasta largamente con la local) y, en ese marco, la necesaria programación de su integración al sistema de transportes en su conjunto. Ello debería involucrar el estudio de factibilidad técnico-económica de rehabilitación de aquellos ramales desactivados a partir de la premura privatizadora original.</p> <p>A corto plazo, y además de la revisión señalada precedentemente sobre las últimas</p>
--	---



	<b>Limitaciones e insuficiencias normativas</b>	<b>Limitaciones e insuficiencias regulatorias</b>	<b>Principales desafíos a resolver</b>
<p><i>Ferrocarriles (continuación)</i></p>	<p>así, consolidaron su poder oligopólico sobre el mercado ampliado del autotransporte (clara falencia normativa). Por parte del propio Estado, como falencia no ya normativa sino de carácter regulador, no existen mayores controles sobre la posible sobrefacturación de la compra de equipos lo que torna viable el sobredimensionamiento de los subsidios (los mismos están destinados a financiar posibles déficit operativos de las empresas y fundamentalmente, de las inversiones requeridas para el mantenimiento y la renovación de la infraestructura, y de las instalaciones objeto de la concesión. En el caso del transporte de pasajeros, se conjuga un peculiar mecanismo regulador que surge de una extraña mezcla de precios tope (donde no se trasladan a las tarifas las ganancias de eficiencia) con una suerte de <i>cost plus</i> ("cláusula gatillo" que permite a las empresas aumentar las tarifas cuando</p>	<p>Muy débil cumplimiento de sus misiones en cuanto al control de las inversiones y, fundamentalmente, ante los incumplimientos de la mayoría parte de las normas de calidad (horario, frecuencia, cantidad y estado de vagones) exigidas. Idénticas consideraciones cabe hacer extensivas a los factores que explican los crecientes accidentes ferroviarios (asociados, en buena medida, a la supresión de guardabarreras en aquellos pasos en que no existen sistemas electrónicos). Omisiones en la aplicación de las cláusulas de neutralidad tributaria, muy particularmente la referida a la transferencia a tarifas de las reducciones en las cargas sociales (de singular importancia en el ámbito ferroviario).</p>	<p>renegociaciones, es imprescindible la reformulación de la agencia reguladora, independizándola tanto del poder concedente como también de los restantes medios de transporte (de carga y de pasajeros). En otras palabras, y más allá de la necesaria superación de las múltiples falencias acumuladas, la creación de un ente regulador específico, independiente y autónomo, se torna imprescindible (aunque esto es insuficiente como para contrarrestar todos los desequilibrios acumulados). Más allá de sus limitaciones e insuficiencias institucionales y presupuestarias, es absolutamente necesaria una actitud de control y regulación pública específica mucho más exigente que la más que permisiva desarrollada en los últimos años.</p>





<p><i>Ferrocarriles (continuación)</i></p> <p>sus costos operativos se incrementan por encima del 6%). En esos casos el Estado decidía si tal compensación (a la baja o al alza) se canalizaba vía tarifas y/o subsidios estatales. También a partir de determinados –laxos y en general incumplidos– índices de calidad del servicio (cantidad de coches, velocidad media, frecuencia, cantidad de trenes y puntualidad) se estableció un sistema de premios (posibilidad de aumentar las tarifas por encima de la llamada tarifa básica) y castigos (multas). Una particularidad que merece ser destacada es que la tarifa básica sujeta a regulación es la referida al viaje de “ida” solamente, quedando a libre fijación del concesionario las tarifas de los viajes de “ida y vuelta”, los servicios diferenciales y los de los abonos.</p>	<p><i>Otros: Correos postales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatización concretada a partir de la sanción de decretos y resoluciones (inexistencia de marco regulador sectorial que fuera comprometido oficialmente en innumerables oportunidades) que, incluso,</li> <li>• Como en buena parte de los sectores la agencia reguladora (Comisión Nacional de Comunicaciones) es, en la práctica, una dependencia más de la Secretaría de Comunicaciones, su independencia del poder político es</li> <li>• Ejercer un estricto control sobre el desempeño de la empresa y de la estrategia desplegada por la misma en el mercado “desregulado”, en particular en su relación con las desarrolladas por OCA.</li> </ul>
---	--



	<b>Limitaciones e insuficiencias normativas</b>	<b>Limitaciones e insuficiencias regulatorias</b>	<b>Principales desafíos a resolver</b>
<p>Otros: Correos postales (continuación)</p>	<p>por sus imprecisiones e imprevisiones han devenido en situaciones conflictivas como, por ejemplo, la planteada —y demorada— resolución del no pago del canon por parte de la empresa concesionaria (103,2 millones de pesos). Cabe resaltar que la Argentina, Nigeria y Burundi son los únicos países del mundo que han privatizado por completo el sistema de correo postal.</p> <p>. La preservación de ciertos segmentos de mercado en exclusividad (desde la remisión de cartas-documento o el servicio telegráfico nacional, hasta la venta de productos por internet) para la concesionaria de la ex empresa pública</p> <p>. Insuficiente y limitada regulación de las tarifas de los distintos servicios ofrecidos por la concesionaria (algunos de ellos bajo condiciones monopólicas). En realidad, tal regulación se circunscribe a la carta simple de hasta 120 gramos, el te-</p>	<p>nula y, a la vez, existen sobradas evidencias de captura por parte de la empresa regulada.</p> <p>. Una prueba de ello, que incluso ha devenido en presentaciones judiciales, es la autorización a la empresa concesionaria a computar como inversión el pago de casi 100 millones de dólares en concepto de indemnizaciones por despido de personal.</p> <p>. Aun así, y dada la multiplicidad de incumplimientos por parte de la empresa concesionaria (en diversos medios empresarios se señaló en más de una oportunidad el intento de vaciamiento de la misma), el órgano regulador ha debido informar (entre muchas otras las Resoluciones CNC 2908/99, 2909/99, 2918/99) el no cumplimiento de distintas obligaciones emergentes del contrato de concesión.</p>	<p>. Ante los manifestos y reiterados incumplimientos empresarios (en especial el pago del canon), cabe revisar si no están configuradas las condiciones necesarias como para proceder a la rescisión del contrato y, en ese plano, cabría replantearse la propia re-estatización de la empresa. La misma, ya bajo otros criterios rectores, podría incluso operar en un mercado desregulado donde coexistiría con una importante gama de firmas de distinto porte que, bajo una estrategia acorde a los intereses sociales, podrían verse potenciadas por la propia empresa pública y el consiguiente liderazgo de la misma.</p>

legrama de hasta 20 palabras y las comisiones por giros postales de hasta pesos mil. El costo de los restantes servicios no está sometido a regulación alguna.

. Como en buena parte de los sectores, la agencia reguladora (Comisión Nacional de Comunicaciones) es, en la práctica, una dependencia más de la Secretaría de Comunicaciones. Su independencia del poder político es nula y, a la vez, existen sobradas evidencias de captura por parte de la empresa regulada.

. Una prueba de ello, que incluso ha devenido en presentaciones judiciales, es la autorización a la empresa concesionaria a computar como inversión el pago de casi 100 millones de dólares en concepto de indemnizaciones por despido de personal.

. Aun así, y dada la multiplicidad de incumplimientos por parte de la empresa concesionaria (en diversos medios empresarios se señaló, en más de una oportunidad, el intento de vaciamiento de la misma), el órgano regulador ha debido informar (entre muchas otras, las Resoluciones CNC 2908/99, 2909/99, 2918/99) el no cumplimiento de distintas obligaciones emergentes del contrato de concesión.



	<i>Limitaciones e insuficiencias normativas</i>	<i>Limitaciones e insuficiencias reguladoras</i>	<i>Principales desafíos a resolver</i>
Aeropuertos	<p>. El mecanismo de concesión de la red de aeropuertos derivó en la conformación de un virtual monopolio en la prestación de los servicios aeroportuarios con infranqueables barreras de entrada. En efecto, las 33 aerostaciones existentes pasaron a ser operadas por una única empresa privada. Las posibilidades de introducir competencia, siquiera por comparación, quedaron neutralizadas por las características del propio llamado a concurso.</p> <p>. En la medida que la competencia por la concesión se estableció a partir del canon ofrecido –único criterio de asignación de la concesión– por los interesados, ello devino –como en otros sectores– en ofertas oportunistas, de forma tal que una vez obtenida la concesión –como sucediera en otras privatizaciones– se renegociarían las principales cláusulas contractuales (como ha venido sucediendo respecto al no pago del canon por parte del concesionario y a los</p>	<p>. Inacción frente a los manifestos retrasos en el ritmo de ejecución de las obras e inversiones comprometidas, aun en aquellos aeropuertos de mayor interés empresarial (como Ezeiza y Jorge Newbery).</p> <p>. Claros signos de captura por parte de la empresa regulada y por el propio Poder Ejecutivo. Recientemente se dispuso que la Procuración del Tesoro debía resolver sobre la conflictiva situación del canon.</p>	<p>. Evaluar si los incumplimientos reiterados de la empresa concesionaria, tanto los referidos a sus reiterados retrasos en el pago del canon (factor determinante al asignarse la concesión –171,2 millones de pesos al año, actualizados por el PPI de EE.UU.–) como las prolongadas demoras en el cumplimiento de la inversión comprometida y las deficiencias detectadas en cuanto a la calidad de los servicios ofrecidos, han alcanzado tales niveles que justificarían la rescisión del contrato de concesión.</p> <p>. En caso de que así fuera, el próximo desafío a resolver es la propia consideración en cuanto a la privatización de las aerostaciones y a su necesaria integración y complementariedad con una política de transporte de carácter integral y coordinada.</p>

*Aeropuertos  
(continuación)*

marcados retrasos en la ejecución de las obras e inversiones comprometidas).

. Las imprecisiones normativas (nuevamente no ajenas a la privatización de los aeropuertos a partir de la sanción de decretos y resoluciones) han devenido, entre otros, en el no pago del canon por parte de la empresa concesionaria (a mayo de 2002, alrededor de 300 millones de pesos) y en marcados retrasos en el cumplimiento del cronograma de obras.

. A pesar de las taxativas disposiciones de la ley de convertibilidad, las tasas aeroportuarias son indexadas, al igual que el canon —que, igualmente, no es pagado por el concesionario—, por el PPI (índice de precios al consumidor) de los EE.UU., tanto las correspondientes a los vuelos de cabotaje (fijadas en pesos) como las internacionales (fijadas en dólares). En ambos casos se contraviene la legislación vigente, pero sin duda, en el segundo caso, sin argumentación —ni aun falaz— alguna. Es más, a pesar de la prohibición de ajustar las tarifas,



	<i>Limitaciones e insuficiencias normativas</i>	<i>Limitaciones e insuficiencias regulatorias</i>	<i>Principales desafíos a resolver</i>
<i>Aeropuertos (continuación)</i>	<p>derivada de la ley de emergencia, en el mes de abril se le autorizó a mantener dolarizada la tarifa de la tasa de aeropuertos.</p> <p>. La regulación tarifaria contempla sólo parte de los ingresos del concesionario. Los restantes (alrededor de la tercera parte del total) no están sometidos a regulación alguna. Se trata, en este último caso, de los provenientes de los ingresos derivados de actividades como las de estacionamiento, transporte pre y post aéreo, uso de los "carritos" para el equipaje, <i>free shops</i>, publicidad, bares y confiterías (considerados, todos ellos, como servicios no aeronáuticos y como tales no sujetos a regulación pública).</p>		

