

## Las privatizaciones en la Argentina. ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?

**Daniel Azpiazu \***

### *Introducción*

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

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

Ello se ha visto potenciado ante la irreversibilidad de parte importante de los cambios derivados o inducidos por esas NPP. Así, por ejemplo, el mayor nivel de

---

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

exposición a la competencia externa, la reestructuración y subrogación del estado, la jerarquización de la valorización financiera del capital, las elevadas –ya de carácter estructural– tasas de desempleo y subempleo, los desconocidos niveles de pobreza e indigencia y, como síntesis funcional de todo ello, la creciente concentración del poder económico en un núcleo acotado de grandes agentes son, sin duda, algunos de los fenómenos sobre los que –parece– continuarán estructurándose los escenarios futuros de la economía argentina.

La resolución de muchas de las “asignaturas pendientes” de la dictadura bajo un gobierno democrático (si bien, claro está, con la recurrencia sistemática a decretos de “necesidad y urgencia”) se tradujo en una creciente fragmentación económica y social, y en el fortalecimiento de un conjunto de conglomerados nacionales y extranjeros, núcleo básico de un poder económico cada vez más concentrado. La consolidación del mismo (donde pueden reconocerse nuevos y viejos actores, tanto de capital nacional como extranjero) y del modelo socioeconómico excluyente y regresivo, objetivos centrales de la dictadura militar, emergen así como las bases sustantivas del proceso de transformaciones radicales al que asisten la economía y la sociedad argentinas desde los inicios de los años noventa.

En ese marco, el programa de privatizaciones desarrollado en el país constituye, dado al impacto económico y social de sus concreciones, uno de los ejes centrales de esas NPP y de la estrategia refundacional que las sustentan. Basta considerar, al respecto, algunas de sus principales resultantes estructurales: la consolidación y preservación de mercados mono u oligopólicos con, incluso, garantías de internalización de rentas extraordinarias; la transferencia de activos subvaluados de un poder regulatorio decisivo en términos de la configuración de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía; la profundización del proceso de concentración y centralización del capital y la consiguiente reconfiguración del poder económico local.

La trama normativa que regula la operación de las empresas prestadoras de los servicios públicos privatizados explica, en gran medida, esa recomposición del perfil del poder económico local.<sup>1</sup> Se trata, en su casi totalidad, de acciones –y omisiones– que han terminado por construir –y consolidar– un escenario privilegiado por las políticas públicas, acotado a un escaso –pero muy diversificado– número de agentes económicos. En esa dirección, la debilidad y precariedad regulatoria que caracteriza a la experiencia privatizadora en la Argentina (formulación tardía, limitada y, cuando no, precaria– de marcos regulatorios, constitución de débiles agencias reguladoras –muchas veces, con posterioridad a la transferencia de los activos–, recurrentes renegociaciones contractuales), los llamados “defec-

---

1. Basualdo, E. M., “Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros”, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, *Colección Economía Política Argentina*, Buenos Aires, 2000.

tos" o "problemas de diseño" regulatorios que se manifiestan en el campo de los servicios privatizados, han resultado plenamente *funcionales* a la lógica de acumulación y reproducción del capital 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.

### *La premura privatizadora*

El vasto y acelerado programa de privatización desarrollado en el país emerge, por sus impactos político-económico-sociales, como una de las realizaciones más trascendentes de la administración Menem.<sup>2</sup> En el ejemplo argentino, la priorización de determinados objetivos políticos y económicos a largo plazo (a partir de la convergencia entre los intereses de los acreedores externos y los del capital concentrado interno) por sobre los que se vinculan con, entre otros, la competitividad de la economía y la equidad distributiva, ha tenido como derivación natural la consolidación de áreas beneficiadas con rentas extraordinarias o de privilegio, bajo condiciones de nulo riesgo empresarial y escasa preocupación oficial por la defensa de la competencia, en general, y de los derechos de usuarios y consumidores, en particular.

Ello se vio subordinado a la necesidad *político-institucional* de obtener la confianza plena de la "comunidad de negocios",<sup>3</sup> nacional (los grandes grupos económicos locales) e internacional (la banca acreedora, los organismos multilaterales de crédito, y las empresas extranjeras o conglomerados transnacionales.). La administración Menem comprendió muy bien que para lograr un cambio radical de la imagen del gobierno que asumió en plena crisis hiperinflacionaria, nada mejor que transferir parte sustantiva del estado o, más precisamente, su porción más rica—por sus potencialidades— como eran las empresas públicas. De allí la celeridad de los plazos que se autoimpuso en su afán por recabar el apoyo de los sectores

- 
2. Al margen de las economías del ex-bloque soviético, no existe experiencia internacional alguna en que se haya privatizado tanto patrimonio y tanto *poder económico* con tal premura.
  3. Al decir de Gerchunoff, P., "la sed de reputación frente a la comunidad de negocios (...) impulsaban y aceleraban su acción privatizadora". Ver Gerchunoff, P. (editor), *Las Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1992. En realidad, tal actitud gubernamental—y, consiguientemente, del poder económico local— desempeña un papel protagónico en procura de los necesarios apoyos político-institucionales—corporativos que viabilizan (cuando no sustentan) las políticas públicas. Ello parece trascender la "acción privatizadora" para involucrar la posterior relación con las empresas prestadoras de los servicios privatizados y, como tal, con parte sustantiva del actual poder económico en la Argentina.

más concentrados del capital, con la consiguiente recomposición de los conflictos y alianzas entre las fracciones más poderosas del nuevo bloque hegemónico.

Ese pretendido cambio de actitud, sustentado en la coincidencia de los intereses de los acreedores externos, de los conglomerados de capital local y los de capital extranjero, sólo se pudo conseguir con un programa de privatizaciones como el que se desarrolló: con múltiples deficiencias en muy diversos planos (subvaluación de activos, despreocupación por el saneamiento previo de las empresas, así como por difundir la propiedad de las mismas, limitaciones e insuficiencias regulatorias y normativas, desatención de la defensa de la competencia, distorsiones en la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía, etc.), pero muy exitoso en lo *político-institucional y estructural*, en términos de la consecución de los objetivos perseguidos. El mismo contribuyó de manera decisiva a afianzar la confianza de la “comunidad de negocios”, favoreciendo el ingreso de capital, 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.

La premura privatizadora devino así en, por un lado, un éxito rotundo en cuanto a la obtención de las metas propuestas y, por otro, como era dable esperar, una multiplicidad de improvisaciones y debilidades normativas (sólo en el ámbito de la energía eléctrica y el gas natural se recurrió a la sanción de sendas leyes, mientras que las restantes privatizaciones se efectivizaron a partir de decretos del Poder Ejecutivo) y regulatorias (en especial, en materia tarifaria, de promoción y defensa de la competencia, de protección de los derechos de usuarios y consumidores, de diseño del propio sistema, etc.). Estas últimas, paradójicamente, se tornan aparentes desde la perspectiva de la “comunidad de negocios”, en tanto terminaron por resultar, también, plenamente funcionales a los mismos intereses que se procuraba conquistar con el programa privatizador, tendiendo a transformarse en condicionantes y determinantes institucionales a largo plazo que potenciaron su poder económico, y su consiguiente capacidad de continuar internalizando porciones crecientes del excedente.<sup>4</sup> En este último plano, basta resaltar, entre otras, la sistemática y unilateral recurrencia a la figura de la “seguridad jurídica” de las empresas prestadoras de los servicios públicos; las recurrentes y opacas renegociaciones contractuales con un único denominador común: la preservación o acrecentamiento de sus rentas de privilegio; las facilidades de captura del regulador (y/o de instancias del poder político que lo subordinan y desplazan) por parte de las empresas reguladas; el despliegue de comportamientos oportunistas tendientes al aprovechamiento pleno de esas debilidades normativas, regulatorias e institucionales.

---

4. Así, por ejemplo, en 1998, la tasa promedio de beneficios sobre ventas de las empresas privatizadas que forman parte de las 200 firmas más grandes del país se eleva a 10,4%, casi tres veces por encima de la registrada por esas 200 empresas (3,8%), y casi doce veces más alta que la obtenida por el subconjunto de firmas líderes que no están vinculadas a los distintos procesos de privatización (0,9%).

Si bien las urgencias político-institucionales (sumadas a las fiscales a corto plazo) emergen como uno de los rasgos distintivos del programa de privatizaciones que, a la vez, por su propia naturaleza, permea, moldea y/o define muchas de las restantes características del proceso desestatizador, no es menos cierto que las privatizaciones argentinas revelan una serie de peculiaridades que en poco las asemejan a otras experiencias internacionales en la materia.

### *La concentración de la propiedad*

En este plano, 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) emerge como otro de los elementos constitutivos del programa privatizador desarrollado en la Argentina. Es más, en la generalidad de los casos, se fijaron patrimonios mínimos –muy elevados– como requisito para poder participar de las licitaciones y concursos o, en su defecto, tales montos patrimoniales fueron una de las variables principales a considerar en el momento de la precalificación y/o adjudicación. En otras palabras, la capacidad patrimonial de los potenciales interesados se constituyó, incluso, en la principal barrera al ingreso en el “mercado” privilegiado de las privatizaciones. A favor de ello, algunas de las grandes firmas integrantes de los consorcios adjudicatarios han transferido posteriormente, sus respectivas tenencias accionarias, obteniendo ingentes beneficios financieros en un muy corto plazo.<sup>5</sup>

Esa desatención oficial por distribuir o atomizar la propiedad de las empresas privatizadas apuntó, en realidad, a la centralización y concentración del capital y, con ello, a la consolidación de un creciente poder de negociación en manos de conglomerados que controlan una muy diversa gama de actividades –en muchos casos integradas vertical u horizontalmente–, y al consiguiente debilitamiento del papel regulador del estado. Ello se conjuga, a la vez, con la supervivencia y reforzamiento de monopolios –u oligopolios– legales, bajo condiciones que aseguran nulos riesgos empresarios. Se trata, en síntesis, de un aporte más a la obtención de la confianza de la “comunidad de negocios” y, con ello, a la creciente centralización del poder económico local.

Así, como resultado esperable de las propias modalidades de las privatizaciones, en la experiencia argentina quedó claramente de manifiesto un triple nivel de

---

5. Así, a título ilustrativo, algunas de tales transferencias conllevan la obtención de rendimientos sobre los montos invertidos originalmente superiores al 80% anual. Ver Abelles, M.; Forcinito, K. y Schorr, M., “El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTEL a la conformación de los grupos multimedia”, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, *Colección Economía Política Argentina*, Buenos Aires, 2000.

concentración del capital. En cuanto a la propiedad de cada una de las empresas privatizadas, las tenencias accionarias están concentradas en, a lo sumo, tres o cuatro firmas o grupos que conforman los consorcios adjudicatarios.

Se verifica, asimismo, otro elevado nivel de concentración en el plano sectorial. Si se analizan los consorcios adjudicatarios en el campo de la electricidad (generación, transmisión y distribución) se constata que, por ejemplo, el grupo Pérez Companc pasó a controlar una porción decisiva del mercado. Lo propio sucede en el caso del petróleo donde, más allá del ejemplo Repsol-YPF, los conglomerados Pérez Companc y Techint resultaron adjudicatarios de áreas centrales y secundarias de explotación. Idénticas consideraciones cabe realizar respecto a las estrategias desplegadas por Telefónica y Telecom, que se han posicionado sólidamente (a partir de una agresiva política de absorciones y adquisiciones) en el mercado ampliado de las telecomunicaciones.<sup>6</sup> En otras palabras, hay un marcado grado de concentración a nivel de cada una de las empresas privatizadas, a nivel de los distintos sectores de actividad involucrados e, incluso, en el programa de privatización en su conjunto. En efecto, un muy acotado número de grandes conglomerados económicos (y de asociaciones de capital con firmas extranjeras) pasó a controlar un muy amplio y diversificado grupo de ex-empresas públicas. Tal es el caso de Techint, Pérez Companc, Soldati, Macri, a los que se les transfirió un poder regulatorio decisivo sobre la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía.

La creciente centralidad del poder económico surge, así, como una resultante previsible de las modalidades –y los objetivos reales– del programa privatizador. Ello se ha visto potenciado frente a la debilidad –y/o inacción– en materia de legislación anti-trust e, incluso, de defensa de los derechos de usuarios y consumidores. De allí, el ejercicio pleno del poder de *lobbying* de los grandes grupos económicos, y el despliegue de estrategias y prácticas abusivas –concordantes con sus posiciones dominantes en los mercados–; en otras palabras, el desenvolvimiento natural de las asimétricas “fuerzas de mercado”.<sup>7</sup>

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

6. Ver nuevamente, Abeles, M.; Forcinito, K. y Schorr, M., *op. cit.*

7. Ver, Azpiazu, D., “La problemática (desrregulatoria en el “shock” neoliberal de los años noventa” en Azpiazu, D. (comp.), *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*, Grupo Editorial Norma / FLACSO, Buenos Aires, 1999

## La regulación tarifaria

Ello se ve claramente reflejado en el campo regulatorio en general y, en particular, en lo relativo a la regulación tarifaria de los servicios públicos privatizados donde, también, las aparentes improvisaciones y/o “errores” y/o “defectos” adjudicables a la premura privatizadora no hacen más que revelar, en toda su intensidad, tal funcionalidad.

En la generalidad de los servicios privatizados, se ha venido aplicando –en su *matizada* versión doméstica– el sistema de regulación conocido como de “price-cap”, o de precio tope o máximo. El mismo, desarrollado en la experiencia privatizadora inglesa, concentra la acción reguladora en los precios máximos que pueden percibir las empresas monopólicas por la prestación de los respectivos servicios; contraponiéndose a los criterios aplicados usualmente en los EE.UU., donde el control regulatorio se focaliza sobre las tasas de ganancias obtenidas por las empresas. En tal sentido, el sistema inglés regula la evolución y los ajustes de precios (y no los precios mismos, que son revisados periódicamente contemplando, ahora sí, las tasas de ganancias que se derivan de los mismos).

Bajo este último sistema, se fija un precio tope de las tarifas, que es donde se concentra la regulación pública. En forma simplificada, a ese precio máximo se lo pondera, periódicamente, a través de un factor que conjuga, por un lado, la evolución de los precios *domésticos* y, por otro, un llamado factor de ajuste (“x”, restado de aquél) asociado a la eficiencia empresarial. Con ello se procura satisfacer los siguientes objetivos, entre otros: la transferencia de las ganancias de productividad de los monopolios (por lo menos, en parte) vía reducciones tarifarias (a partir de los ajustes derivados de la aplicación de ese coeficiente “x”) a los usuarios y consumidores, y el acompañamiento de las respectivas tarifas –con una cierta tasa de “descuento”– al comportamiento general de los índices de precios *locales*.

A partir de estas consideraciones introductorias, cabría referirse a por lo menos dos aspectos sustantivos de la regulación tarifaria en la Argentina: la fijación inicial de los “precios tope”, aquellos correspondientes al momento de la transferencia de las empresas públicas al sector privado, y la posterior aplicación de factores de ajuste periódico de las tarifas.

Es vastamente conocido en la regulación que, como bien señalan Vickers y Yarrow<sup>8</sup> al referirse al mecanismo de regulación por precio tope, muy difícilmente (“*excepto tal vez por casualidad*”) puedan establecerse parámetros de la fórmula de precios *correctos*, desde sus inicios. Tal afirmación se ve magnificada en casos como el argentino, donde la celeridad por privatizar y la generación de condiciones propicias para consolidar determinadas relaciones de poder económico y político, fueron priorizadas respecto de cualquier otro tipo de consideración. Ello

8. Vickers, J. y Yarrow, G., *Un análisis económico de las privatizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

derivó en la fijación de precios tope que, desde los mismos inicios de la actividad de las empresas en manos privadas, les garantizaron elevadas rentas de privilegio.

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

Así, en la privatización de Gas del Estado, concretada a fines de 1992, se verifica idéntico fenómeno, donde en realidad la “casualidad” se transforma en *causalidad* de fijación de precios tope iniciales que garanticen elevadas tasas de rentabilidad. En este caso, basta confrontar los volúmenes comercializados y la facturación de Gas del Estado en 1992, respecto a los correspondientes en 1993 a las ocho distribuidoras en las que se segmentó la última fase de la cadena gasífera, para inferir la presencia de incrementos sustantivos en el precio medio del gas natural. Los mismos, enmarcados en los cambios introducidos en la estructura tarifaria y en los propios criterios de tarifación, devinieron en la fijación de precios tope que aseguraron a los consorcios adjudicatarios la obtención de muy elevados márgenes de beneficios. En efecto, mientras el volumen consumido de gas natural por redes se incrementó, entre 1992 y 1993, el 5,1%, la facturación agregada de las ocho distribuidoras en 1993 creció un 23,0% respecto a la correspondiente a Gas del Estado en el año anterior, al tiempo que el precio medio resultante se incrementó un 17,0%, siempre entre 1992 y 1993, coincidentemente con la transferencia de la empresa a manos privadas.

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

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



das. Por ejemplo, en el caso de las telecomunicaciones no está contemplado ningún tipo de revisión tarifaria (sólo ajustes por factores de eficiencia preestablecidos, que tampoco se cumplieron en tiempo y forma). En el caso del gas, la primera revisión tarifaria se concretó recién a los cinco años de la transferencia del servicio, sin mayores evidencias de consideración alguna de los muy elevados márgenes de rentabilidad de las empresas del sector (en especial, las transportistas). En el caso de la energía eléctrica, la primera revisión tarifaria se efectuará recién a los diez años de inicio de la concesión del servicio (la Ley 24.065 la fijaba a los cinco años, pero su decreto reglamentario -1398/92- extendió dicho plazo a diez años). En las concesiones viales no está prevista la realización de revisiones tarifarias; mientras que en el servicio de agua potable y saneamiento originalmente se estableció que se realizaría para el segundo quinquenio de la prestación del servicio (aunque la primera revisión -a partir de la cual se incrementaron las tarifas- se produjo a los pocos meses de otorgada la concesión).

Sin duda, la fijación de elevados precios tope de partida y la demora regulatoria tienden a configurar un escenario de privilegio para un muy reducido -aunque muy sólido e influyente- núcleo hegemónico del capital concentrado. Esos privilegios (muy difícilmente adjudicables a la *casualidad*) se han visto potenciados ante la aplicación de atípicas cláusulas de ajuste periódico de las tarifas que, incluso, convierten a la experiencia argentina en un caso único a nivel internacional.

En efecto, a partir de la sanción de la Ley de Convertibilidad, que prohibió todo tipo de "indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios", quedaron congeladas las tarifas de los servicios hasta allí privatizados (esencialmente, la telefonía básica y las concesiones viales). Sin embargo, ello se vio rápidamente alterado. Los privilegios de que gozan las empresas privatizadas se harían extensivos a este componente esencial del plan de estabilización y del sustento jurídico del mismo (la Ley de Convertibilidad).

A través de una antojadiza interpretación del texto de la ley, diversos decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo fueron considerando (explícita o implícitamente) que tal prohibición sólo era aplicable a aquellos precios y tarifas fijados en moneda local. De allí que, en el *exclusivo* y *privilegiado* campo de los servicios públicos privatizados, bastaría con expresarlos en algún otro tipo de moneda (como el dólar) para quedar al margen de los alcances de tal prohibición y, por ende, que quede habilitada la aplicación de ajustes periódicos en las respectivas tarifas. Sin duda, una argumentación de más que dudosa legalidad pero que, sin embargo, ha pasado a convertirse en uno de los tantos privilegios de que gozan las empresas privatizadas.

A partir de esa sesgada interpretación normativa, la regulación tarifaria aplicada a la casi totalidad de los servicios públicos privatizados (telecomunicaciones, electricidad, gas natural, aguas y cloacas, redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires, y algunas de las concesiones de rutas nacionales) ha incorporado este peculiar mecanismo elutorio de las disposiciones emanadas de la Ley de Convertibi-

lidad: la dolarización de las tarifas como paso previo al establecimiento de cláusulas de indexación de las mismas, asociadas a las variaciones en índices de precios al consumidor, mayoristas, o una combinación de ambos, de los EE.UU.

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

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

En efecto, por ejemplo, entre el mes de enero de 1995 y el pasado mes de agosto de 2000, en la Argentina, el Índice de Precios al Consumidor registró una disminución acumulada de 0,6%, al tiempo que los precios mayoristas se incrementaron apenas el 3,3%. En idéntico período, el índice de precios al consumidor (CPI) de los EE.UU. (que determina o pondera las actualizaciones aplicadas en la mayor parte de los servicios públicos en el país) registró un incremento acumulado de 14,9%, al tiempo que los precios mayoristas (PPI) lo hicieron en un 9,1%.

En síntesis, estos dos aspectos cruciales de la regulación tarifaria (la fijación de los precios base y los ajustes periódicos de los mismos) ponen de manifiesto, nuevamente, la plena funcionalidad normativa y, en este caso, regulatoria respecto a la generación de condiciones de contexto operativo de privilegio y de determinantes estructurales que tienden a definir y delimitar una cierta reconfiguración del perfil del poder económico en la Argentina.

### *Las recurrentes renegociaciones contractuales*

Otro de los elementos que, por su sistematicidad, ha tendido a constituirse en uno de los rasgos distintivos de las privatizaciones en la Argentina es el que se deriva de las recurrentes renegociaciones contractuales con las empresas privatizadas. Las mismas rara vez han estado vinculadas a la necesidad de resolver y/o superar determinadas imprecisiones o imprevisiones normativas, asociadas a la propia premura privatizadora. Por el contrario, todas ellas han tendido a garantizar a las empresas prestadoras de los distintos servicios (como las realizadas en el ámbito

de las telecomunicaciones, las concesiones viales, de aguas y servicios cloacales, los ferrocarriles, etc.), un nulo grado de exposición a cambios en las condiciones de contexto<sup>9</sup> y/o a preservar (cuando no, acrecentar) sus rentas extraordinarias de privilegio.

La renegociación de los contratos de concesión, así como los cambios introducidos en diversas cláusulas contractuales y/o en la propia normativa regulatoria emergen como una constante del período post-privatización. Los mismos se han centrado, en la generalidad de los casos, en modificaciones que han alterado las tarifas de los distintos servicios, las respectivas cláusulas de ajuste periódico, los compromisos de inversión comprometidos –y generalmente, incumplidos– por las empresas y/o los plazos de concesión de los servicios.

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

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

Al respecto, basta recordar, entre otras, la primera renegociación del contrato con Aguas Argentinas, por la que se dispuso un aumento tarifario (13,5%), a los ocho meses de inicio de la concesión (a pesar de que, taxativamente, la tarifa inicial constituía el techo tarifario para los primeros diez años de la misma); o la del corredor vial nro. 18 (rutas nacionales 12 y 14), donde al sexto año de la concesión se le extendió el plazo por 15 años adicionales, al tiempo que se dolarizaron las tarifas de peaje, que pasaron a actualizarse por índices de precios de los EE.UU.; o el cuestionado “rebalanceo” (para nada neutral) de las tarifas telefónicas.

---

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

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

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

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

Así, sistemáticamente, las estrategias oficiales de negociación parten de una concepción en la que la “seguridad jurídica” queda circunscripta a incrementar o como mínimo mantener inalterada la ecuación económico-financiera original de las empresas,<sup>10</sup> aun cuando ello suponga contravenir normas jurídicas de superior rango legal. El ejemplo más ilustrativo lo brinda, 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 renegociación de los contratos con los concesionarios viales de las rutas nacionales que, también, con-

---

10. 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 de precios, como las que asiste la economía argentina desde hace largos años).

traviene lo dispuesto explícitamente en las leyes 17.520 (de peaje) y 23.696 (de Reforma del estado) en cuanto a la “razonabilidad” de las tarifas de peaje.

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

En síntesis, la escasa o nula transparencia de las negociaciones, la permanente preservación de las rentas de privilegio de las empresas privatizadas, y la asimétrica conceptualización de la seguridad jurídica son elementos constitutivos de esas recurrentes renegociaciones que, en su convergencia, no hacen más que reflejar, por un lado, la funcionalidad de las acciones –y omisiones– normativas y regulatorias respecto a los intereses del bloque hegemónico y, por otro, la sistematicidad de nuevos y crecientes condicionantes jurídico-institucionales, que trascienden las problemáticas de corto plazo que suelen verse priorizadas por ya más de una administración gubernamental.<sup>11</sup>

## Reflexiones finales

Hay ciertos elementos comunes a la casi totalidad de las caracterizaciones analíticas del programa de privatizaciones desarrollado bajo la administración Menem. Se trata de una de las principales transformaciones estructurales de los años no-

---

11. La reciente renegociación tarifaria del gobierno de la Alianza con las empresas gasíferas parecería inclinar la balanza hacia la persistencia de la opacidad negociadora, la preservación de las rentas de privilegio, y la inseguridad jurídica de usuarios y consumidores; en otras palabras, hacia la no reversión estructural de los determinantes y/o condicionantes de –parte sustantiva de– la relación estado/poder económico local que se configuró bajo la administración Menem.

venta; su celeridad obedeció a la necesidad de emitir una señal político-institucional de trascendencia; sus debilidades normativas y regulatorias son una resultante de esa misma premura; su desarrollo ha traído aparejados cambios sustantivos en los liderazgos económico-políticos del país, así como en la calidad y precios –y en sus respectivas interrelaciones– de los servicios públicos privatizados; las agencias reguladoras están llamadas a cumplir un papel importantísimo –sino decisivo– en la fase post-privatización. Son, entre otras, algunas de las principales consideraciones comunes a la casi totalidad de los análisis –globales o sectoriales– de las privatizaciones en la Argentina.

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

La premura privatizadora, la amplitud de sus realizaciones, los elevados niveles de concentración de la propiedad de las empresas privatizadas, las garantías –normativas y/o regulatorias– de internalización de beneficios extraordinarios, la transferencia de capacidades decisivas en cuanto a la delimitación de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía, las discontinuidades normativas y regulatorias, las fragilidades institucionales son, en última instancia, algunos de los componentes esenciales y funcionales –en el campo normativo, regulatorio e institucional– al exitoso intento de conformar y afianzar sólidas articulaciones de intereses hegemónicos en la reconfiguración del poder económico en la Argentina.

## RESÚMEN

El acelerado y vasto programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina emerge como uno de los hitos fundamentales de las profundas transformaciones estructurales –económicas, sociales e institucionales– de los noventa. Sus modalidades han traído aparejadas, entre otras, la profundización del proceso de concentración y centralización del capital, y la reconfiguración de la estructura del poder económico local.

La trama normativa y regulatoria explica, en gran medida, esa recomposición del perfil del poder económico. Se trata de un escenario privilegiado por las políticas públicas, acotado a un escaso –pero muy diversificado– número de agentes económicos.

La premura privatizadora, la amplitud de sus realizaciones, los elevados niveles de concentración de la propiedad de las empresas privatizadas, las garantías –normativas y/o regulatorias– de internalización de beneficios extraordinarios, la transferencia de capacidades decisivas en cuanto a la delimitación de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía, las discontinuidades normativas y regulatorias, las fragilidades institucionales son, en última instancia, algunos de los componentes esenciales y funcionales –en el campo normativo, regulatorio e institucional– al exitoso intento de conformar y afianzar sólidas articulaciones de intereses hegemónicos en la reconfiguración del poder económico en la Argentina.

## ABSTRACT

*The hurried and extensive privatisation programme in Argentina figures as one of the milestones in the profound structural changes –economic, social and institutional– of the nineties. Its methods have led, among other things, to an increase in the concentration and centralisation of capital, and a restructuring of local economic power.*

*To a large degree, this reshaping of economic power can be explained by the regulatory context. It is a scenario favoured by public policies, restricted to a limited –but very diversified– number of economic agents.*

*The haste to privatise, the extent of privatisation, the highly concentrated ownership of the privatised companies, the guarantees –normative and/or regulatory– for the appropriation of extraordinary profits, the transfer of decision-making regarding the economy's price structure and relative profitability, the normative and regulatory discontinuities, the institutional fragility, are ultimately some of the essential and functional components –in the normative, regulatory and institutional field– of the successful attempt to establish and strengthen solid articulations with hegemonic interests in the reshaping of economic power in Argentina.*