

# La fábula de las privatizaciones: ¿vicios privados, beneficios públicos? El caso de la Argentina (1990-2005)\*

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

## 1. Introducción

En 1714 Bernard de Mandeville publicó en Londres su obra *La fábula de las abejas: vicios privados, beneficios públicos* en donde argumentaba que el bienestar público era mejor alcanzado si se dejaba a los individuos actuar en plena libertad para la satisfacción de sus vicios privados, sin la nociva interferencia del estado. Es posible rastrear la influencia de Mandeville en la genial obra del propio padre del liberalismo económico, Adam Smith, quien décadas más tarde revolucionó el pensamiento científico con su elocuente metáfora de la “mano invisible”. Casi tres siglos después, en un lejano territorio al sur del planeta, la veta más cruda de la tradición liberal fundada por Smith fue invocada como justificación ideológica de

---

\* Una versión más extensa de este trabajo pertenece a la serie de documentos del Grupo de Trabajo en Economía del Observatorio Argentino de la New School University (EE.UU.). Las autoras agradecen los valiosos comentarios y sugerencias realizados por Daniel Azpiazu, Martín Schorr, Carlos Galperín y Martín Abeles a una versión preliminar.

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

\*\*\* Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Argentina y Universidad Nacional de Quilmes. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

uno de los más abarcativos y acelerados programas de privatización de empresas públicas implementado hasta la fecha.<sup>1</sup> Este proceso, y sus consecuencias hasta hoy, son el objeto de análisis de este trabajo.

Hacia mediados de 1989, en un contexto macroeconómico signado por la crisis hiperinflacionaria, la recesión y la cesación parcial en el pago de la deuda externa, el gobierno del recientemente electo presidente Carlos Menem instrumentó en la Argentina un voraz proceso de transferencia al capital privado de empresas públicas y de áreas estratégicas que históricamente habían permanecido bajo la propiedad y la administración del Estado nacional. Entre ellas se destacan, por su carácter estratégico para el desarrollo, las empresas vinculadas a los servicios de infraestructura y a la producción de hidrocarburos. Más precisamente la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), las compañías estatales encargadas de la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas, la totalidad de las firmas estatales de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, la empresa nacional de telecomunicaciones, la aerolínea de bandera, entre otras. Asimismo, el Estado otorgó en concesión al capital privado la explotación de los tramos rentables de la red ferroviaria (tanto de carga como de pasajeros) —el resto fue clausurado? y de la red vial, de Obras Sanitarias de la Nación, de los puertos más importantes del país, de los canales de radio y televisión y de la empresa de servicios postales.<sup>2</sup>

El programa privatizador se inscribió en el proceso general de reformas estructurales de corte neoliberal consolidado en el país durante la última década y fue, políticamente, presentado como el único modo de enfrentar la “quiebra del estado” para, de este modo, emerger de la grave crisis de fines de los años ochenta. Las empresas públicas fueron catalogadas como económicamente ineficientes, socialmente inequitativas y políticamente corruptas, instalándose exitosamente la generalizada opinión de que debían sufrir una urgente y radical transformación. Los promotores de la privatización pronosticaban que la gestión privada impulsaría sostenidamente la tasa de inversión, generaría una baja considerable de las tarifas debido a su mayor eficiencia en la prestación de los servicios, contribuiría a la reducción de la brecha fiscal y la brecha externa del país, fomentaría la com-

- 
1. Cabe aclarar que la ortodoxia neoliberal parece olvidar que para Adam Smith la mano invisible de los mercados sólo da sus inagotables frutos en una sociedad regida por el “sistema de la libertad natural”, es decir, una sociedad “bien gobernada” por la visible mano del estado y las instituciones.
  2. La incidencia de estas empresas sobre la economía nacional resulta altamente significativa: según surge de la Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE, 2004) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), estas empresas concentraron durante el período 1993-2001 casi el 30% de la producción, el 36% de los activos, alrededor del 38% del valor agregado y el 56% de las utilidades de la cúpula empresarial conformada por las 500 empresas líderes del país.

petencia y garantizaría una mayor y mejor cobertura en todo el territorio nacional (Banco Mundial, 1993; Bour, 1993).

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

En este marco, el presente trabajo se propone aportar una serie de elementos de carácter empírico y conceptual que favorezcan una mejor comprensión de la génesis, el desarrollo y la situación actual de las empresas de infraestructura e hidrocarburos que fueron privatizadas en la Argentina. El documento se encuentra organizado de la siguiente manera. En la sección 2, se exponen los rasgos centrales del proceso de transferencia de las empresas públicas al sector privado. En la sección 3, se presenta en forma estilizada la trayectoria de las firmas privatizadas en la fase 1991-2001. En la sección 4 se sintetiza el desempeño de las firmas desde inicios del año 2002 hasta mediados de 2005 y, por último, en la sección 5 se realiza un balance del proceso en su conjunto.

## *2. El proceso de privatizaciones: ¿cómo se privatizó?*

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

El programa de reforma estructural comenzó con el inicio mismo del mandato presidencial en 1989. Sin embargo, su consolidación se logró a partir de la exitosa política de estabilización de precios lanzada en abril de 1991 a partir de la sanción de la Ley de Convertibilidad (N° 23.928). Las privatizaciones se institucionalizaron con la sanción de dos leyes fundamentales a mediados de 1989: la de Reforma del Estado (N° 23.696) y de Emergencia Económica (N° 23.697). En la primera se estableció que las empresas públicas podían ser privatizadas mediante Decretos de Necesidad y Urgencia emanados del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), se autorizó el despido de los empleados estatales y se otorgó la posibilidad a los acreedores del Estado y/o a sus empresas de capitalizar sus créditos mediante la adquisición de las firmas. La segunda ley tenía por objetivo reestructurar el gasto estatal mediante la suspensión de los regímenes de promoción industrial y todo otro tipo de subsidio o exención impositiva al sector privado. Se estableció, además, un tratamiento equivalente para el capital nacional y el extranjero, la remisión -sin límites- de las utilidades al exterior y la suspensión del

régimen de “compre nacional”, entre las principales medidas. En el contexto de “emergencia”, dichas leyes concedieron al PEN una cantidad de atribuciones propias del Poder Legislativo que dieron lugar a una importante concentración de poder decisonal en el gobierno de Menem. Tampoco hubo contrapesos de importancia en el Poder Judicial, debido a que la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia garantizó al gobierno la mayoría a su favor en diversos casos conflictivos ligados a las privatizaciones.

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

## *2.2. Reestructuración y saneamiento de las empresas estatales*

Una vez que los activos estatales fueron declarados sujetos a privatización, el Estado nacional encaró una abarcativa política de reestructuración de las firmas con el fin de aumentar el atractivo del negocio para los inversores. Por una parte, en las primeras privatizaciones de la década se indujo un mayor deterioro en la calidad de los servicios y en el desempeño económico de las empresas en el período previo a su licitación (Azpiazu et al., 2002). Esta situación tendió a agudizar el ya crítico estado de las firmas luego de casi una década de desinversión, lo que favoreció una importante subvaluación patrimonial. Adicionalmente, este marcado deterioro contribuyó a legitimar políticamente su transferencia al capital privado.

Por otra parte, y de acuerdo a las recomendaciones del Banco Mundial (BM) (1993), las firmas fueron favorecidas con cuantiosos beneficios con anterioridad a su transferencia al capital privado. En primer lugar, el Estado implementó un masivo programa de racionamiento en los planteles de las empresas -mayormente a través de programas de “retiro voluntario”- con el fin de reducir la nómina laboral al mínimo. Este programa involucró la desvinculación de casi el 50% de los empleados totales del sector, lo que afectó a más de 110.000 trabajadores entre 1990 y 1993, y fue financiada fundamentalmente por el BM y el BID. Adicionalmente, se establecieron distintas cláusulas de flexibilización de las condiciones laborales que modificaron el régimen de despido y contratación sectorial (Duarte, 2001; Geldstein, 1997). En segundo lugar, se realizaron incrementos de consideración en las tarifas de los servicios públicos antes de efectivizar su traspaso, así como la supresión de la estructura de subsidios cruzados entre tipos de servicios, usuarios y regiones vigente hasta entonces. Estas transformaciones generaron una importante reconfiguración de la estructura tarifaria del sector, que aseguró a los adjudicatarios elevados niveles de facturación y muy altos márgenes de beneficio desde el inicio mismo de sus actividades. Por último, el Tesoro

Nacional absorbió el 77% de la deuda interna y externa que exhibían el conjunto de empresas públicas antes de ser transferidas, cifra que ascendió a 20.106 millones de dólares, con su consiguiente carga futura de intereses y amortizaciones. La contrapartida de este proceso fue que el sector privado recibió empresas prácticamente libres de deudas (Basualdo y Nahón, 2004).

El corolario de esta fase de reestructuración fue doble. Por una parte, el sector privado se benefició con precios de venta de los activos significativamente subvaluados, especialmente en las primeras privatizaciones de la década.<sup>3</sup> Adicionalmente, los nuevos dueños recibieron empresas “saneadas” financieramente y con excelentes perspectivas de rentabilidad futura.

### *2.3. Aspectos financieros del programa de privatizaciones*

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

En el Cuadro N° 1 se sintetiza el resultado financiero del programa de privatizaciones. En conjunto, los ingresos percibidos por el Estado argentino entre 1990 y 2001 por la venta de más de cien empresas públicas ascendieron a 32.812 millones de dólares, si se computan los títulos públicos a valor nominal. Ahora bien, si se consideran los títulos rescatados a su valor de mercado –su valor real? al momento de la transferencia, entonces el monto total efectivamente recibido se reduce a 23.851 millones de dólares.

---

3. Se destacan en este sentido la venta del 60% de ENTel (Abeles, 2001) y la transferencia de las áreas centrales y marginales de explotación de YPF (Kozulj y Bravo, 1993).

**Cuadro N° 1**

Ingresos del programa de privatizaciones, 1990-2001  
(millones de dólares)

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

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

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

La capitalización de títulos públicos en las empresas estatales conllevó una reducción de 21% en el *stock* nominal de deuda pública consolidada, que ascendía a 63.672 millones de dólares en 1989 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1996). La transferencia al sector privado de parte de los pasivos de las ex empresas estatales (5.959 millones de dólares) contribuyó a la reducción de la deuda en otro 9%.<sup>4</sup> A su vez, estas operaciones habilitaron el ingreso del país al Plan Brady de reestructuración de pasivos en 1992, que permitió la reanudación de los pagos a los acreedores externos y el inicio de un nuevo ciclo de endeudamiento externo (público y privado).

Como se observa en el Cuadro N° 1, los ingresos originados por las privatizaciones se concentraron mayormente en la primera parte de la década, a excepción del año 1999 (año en que se terminó de vender la totalidad del capital accionario de YPF). Estos recursos asumieron un papel central en el reordenamiento de las

4. Otro impacto favorable de las privatizaciones sobre las cuentas públicas en el mediano plazo fue a través del aumento en la recaudación impositiva.

cuentas fiscales inmediatamente antes y en los primeros años de vigencia de la convertibilidad. Adicionalmente, la amplia participación del capital extranjero en las privatizaciones —que ascendió al 67% del monto total? conllevó un cuantioso ingreso de divisas al país que también fue medular para el sostenimiento de la paridad cambiaria. Entre 1990 y 2001 ingresaron 16.658 millones de dólares en concepto de inversión extranjera directa (IED) y de inversión de cartera en acciones (ICA) con destino a la adquisición de las ex empresas públicas (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, 2000).<sup>5</sup> Dichos flujos representaron el 42% del ahorro externo recibido por el país en el conjunto del decenio (Basualdo y Nahón, 2004).

La modalidad de inserción mayoritaria de los inversores extranjeros fue a través del establecimiento de asociaciones empresarias. En prácticamente la totalidad de los consorcios adjudicatarios se verificó una alianza conformada por tres tipos de actores: i) los más importantes grupos económicos locales, que contribuyeron con su conocimiento de la infraestructura y de la trama político-institucional nacional<sup>6</sup>; ii) un conjunto de bancos extranjeros y/o locales acreedores del país, que ofrecieron buena parte de los títulos de la deuda pública capitalizados en las empresas transferidas; y, iii) empresas internacionales operadoras de servicios públicos, que aportaron al negocio experiencia tecnológica y capacidad de gestión (Azpiazu, 2002; Basualdo, 2000).<sup>7</sup> Consecuentemente, la estructura de propiedad tripartita promovida generó altos niveles de concentración económica en el interior de cada consorcio adjudicatario, de cada mercado o actividad económica y del programa de privatizaciones en su conjunto (Azpiazu, 2002).

- 
5. La IED y la ICA refieren a las participaciones extranjeras en firmas locales superiores e inferiores a un 10% del paquete accionario respectivamente (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, 2000).
  6. Asimismo, en la mayoría de los casos, los grupos económicos que ingresaron en las privatizaciones son aquellos antes beneficiados con los millonarios (y presuntamente irregulares) contratos de provisión de las ex empresas públicas obtenidos especialmente durante la última dictadura militar y la estatización de la deuda externa privada entre 1981 y 1986. Ver Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986) y Basualdo (2004) para un análisis detenido de estas cuestiones.
  7. Adicionalmente, una porción minoritaria del paquete accionario de la mayor parte de las empresas estatales fue transferida a los trabajadores remanentes a través del denominado Programa de Propiedad Participada (PPP) que funcionó con frecuencia como instrumento de cooptación de las cúpulas sindicales en las privatizaciones.

### 3. Regulación y desempeño de las empresas privatizadas durante la convertibilidad (1991-2001)

#### 3.1. Precios y tarifas

##### 3.1.1. La regulación de los precios y tarifas y de los niveles de rentabilidad

En términos de la formación de los precios de los servicios de infraestructura, se establecieron dos principios jurídicos básicos: el de razonabilidad tarifaria y el de riesgo empresario. Según el primero, las tarifas deben ser “justas y razonables”, es decir, deben guardar relación con el grado de eficiencia y eficacia operativas de la empresa y ser similares, como promedio de la industria, a las de otras actividades de riesgo equivalente o comparables nacional e internacionalmente. El segundo principio establece que las concesiones y/o ventas de empresas de servicios públicos constituyen actividades cuya explotación se encuentra basada en el principio de riesgo empresario, por lo tanto, “no podrán ser invocadas razones de modificaciones en las condiciones del mercado de bienes o servicios comprometidos en la prestación de los servicios, que fueren ajenas a decisiones expresas del poder público nacional”<sup>8</sup>. A pesar de la existencia de dichos principios generales, establecidos en consonancia con las recomendaciones internacionales en la materia (Phillips, 1993), no existe normativa alguna que aporte elementos de juicio más precisos en cuanto a su definición y/o delimitación en el caso argentino.

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

El mecanismo *price-cap* determina el nivel de precios base -sujeto a revisiones periódicas- y lo afecta por algún mecanismo de indexación que posibilite su evolución simétrica con el resto de los precios de la economía, en primer término, y por un coeficiente (X), de signo negativo, de productividad o eficiencia orientado a promover la disminución real de los precios y, con ello, la transferencia, al menos parcial, de los incrementos de productividad a los usuarios, en segundo. En los sectores en los cuales se aplicó este mecanismo, el nivel base de los precios se determinó con anterioridad a la transferencia de los activos al capital y dio lugar a importantes incrementos (caso de las telecomunicaciones<sup>9</sup>) y a la supre-

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

9. Ver al respecto Forcinito (2005).

sión de la estructura de subsidios cruzados entre tipos de servicios, usuarios y regiones vigente en las empresas estatales (casos de gas y electricidad<sup>10</sup>). La implementación de este tipo de regulación tarifaria, que aspira a promover que los precios se aproximen a los costos marginales, requiere que se implemente algún tipo de subsidio explícito con la finalidad de garantizar la universalización de los servicios. En el caso local, este último componente fue omitido, excluyendo de hecho a importantes sectores de la población del acceso a los servicios públicos esenciales.

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

Por último, la aplicación del coeficiente X (de eficiencia) no fue relevante. La productividad del trabajo (medida a través de la relación entre el valor agregado y la cantidad de personal ocupado bajo régimen salarial) en las empresas de electricidad, gas natural, telecomunicaciones y agua y saneamiento creció a una tasa promedio anual del 16,9% en el período 1993-1998 (Duarte, 2002).<sup>11</sup> Sin embargo, en telecomunicaciones dicho coeficiente fue establecido por la autoridad regulatoria en un nivel igual a cero durante los dos primeros años para pasar luego a niveles del 2% y del 4%, progresivamente, sin mediar metodología alguna sobre su adecuada determinación.<sup>12</sup> En los casos de gas y electricidad, tampoco se trasladaron durante los dos primeros quinquenios las ganancias de eficiencia a las tarifas, y se fijaron los coeficientes X en un valor igual a cero durante los diez y cinco primeros años de prestación respectivamente. En el caso del gas, en 1998 finalmente se revisaron los niveles tarifarios, aunque de manera incompleta. Si bien se establecieron valores positivos para el coeficiente de productividad X (del 4,4% y 6,5% en las tarifas de transporte y en los márgenes de distribución), se excluyó la evaluación del nivel tarifario inicial y sus ajustes, como hubiera correspondido. Cabe agregar que la formación de las tarifas de gas y electricidad se encuentra fuertemente condicionada por el comportamiento de los precios internos del petróleo y sus derivados que, a partir de la privatización de YPF, son establecidos

---

10. Ver Azpiazu (2002).

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

12. Los incrementos de productividad alcanzaron el 417% entre 1991 y 1999 (Abeles, 2001).

por un oligopolio concentrado que opera en un contexto normativo excesivamente laxo.

En cuanto a los sectores en los cuales se utilizaron mecanismos híbridos de regulación configurados *ad-hoc*, los niveles tarifarios también fueron sometidos a múltiples redefiniciones. A modo ilustrativo, en los servicios de agua y cloacas en el Área Metropolitana de Buenos Aires se incrementó el nivel tarifario base en términos reales, en primer lugar, con anterioridad a la privatización; luego se priorizó, como variable definitoria de la concesión, el mayor descuento sobre este nivel tarifario (dado un esquema de subsidios cruzados y un plan de inversiones); y, finalmente, se introdujeron múltiples ajustes de dicho nivel (que debía permanecer estable durante los primeros diez años de la concesión). Además, a escaso tiempo de la transferencia se inició, por presión de la empresa, la redefinición del régimen económico-financiero de la concesión que finalizaría en 1999. A partir de entonces, se trasladó a los usuarios el riesgo de devaluación cambiaria; el financiero y el de incobrabilidad que antes absorbía la empresa, y se garantizó el traslado a las tarifas de la totalidad de las variaciones en los costos. Es decir que el esquema pasó a proporcionar un piso a la tasa de retorno, habiendo eliminado por completo el riesgo empresario de la concesión (Azpiazu, Catenazzi, y Forcinito, 2004).

En el caso de las concesiones viales, se fijó originariamente una tarifa tope que quedó sujeta a una revisión integral tanto de su nivel como de sus mecanismos de indexación a partir de la vigencia del régimen de convertibilidad. Cabe mencionar, entre los principales cambios, la supresión del pago del canon, la incorporación de subsidios estatales (que serían de creciente importancia a lo largo del tiempo) orientada a mantener los niveles de rentabilidad de los concesionarios, y la redefinición en favor de los intereses de las empresas del plan de inversiones. En una primera instancia hasta 1999, las tarifas se ajustaban (con la excepción del Corredor 18) por la tasa Libor más un aumento escalonado anual durante un decenio hasta el 35%. Luego, a partir de 1999, se produjeron disminuciones tarifarias financiadas, a través de “compensaciones indemnizatorias”, por el Estado nacional.<sup>13/14</sup>

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

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

- 
13. Las indemnizaciones percibidas por los concesionarios alcanzan hasta octubre de 2001 a más de 1.070 millones de dólares, mientras las determinadas para el período noviembre de 2001-octubre de 2003 alcanzan a 299 millones de pesos (Azpiazu, 2002).
  14. Los niveles tarifarios se vieron incrementados en virtud de la casi generalizada omisión oficial de aplicar las cláusulas de neutralidad tributaria contempladas en los contratos. Ver Azpiazu (2002).

## Cuadro N° 2

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

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

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

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

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

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

Las estimaciones disponibles permiten constatar el fuerte incremento de los precios y las tarifas en términos reales del servicio telefónico, del gas y del servicio de agua y saneamiento a nivel residencial. Los primeros dos se incrementaron nominalmente 154% y 127% respectivamente entre la entrada en vigencia de la Ley de Convertibilidad y junio de 2001, mientras el nivel general de precios de la economía lo hizo en 58%. La factura media del servicio de agua y saneamiento residencial que debía permanecer estable durante los diez primeros años de la concesión, salvo causas extraordinarias, se incrementó en un 80% desde el inicio de la concesión (mayo de 1993) y junio de 2001, mientras el índice de precios al consumidor doméstico lo hizo en solamente un 6,6% en dicho período.<sup>15</sup> El único servicio residencial de los seleccionados que experimentó una reducción en términos reales fue el servicio eléctrico, aunque su disminución varía en función del nivel de consumo involucrado.<sup>16</sup> Los usuarios residenciales de alto consumo experimentaron las mayores reducciones durante el período bajo análisis, en virtud de la mencionada reestructuración tarifaria anterior a la privatización de SEGBA. Los precios de los combustibles líquidos de uso final, si bien experimentaron una leve reducción en términos reales, presentaron una tendencia inversa a la del precio del petróleo crudo en el mercado internacional, que en el lapso bajo análisis manifestó una fuerte reducción<sup>17</sup>. Por último, los servicios viales presentan una leve reducción en términos reales con un incremento nominal del costo del peaje del 42,7% desde abril de 1991 hasta junio de 2001. Cabe agregar que el desempeño tarifario de los servicios analizados, así como el de los precios de los combustibles líquidos de uso final, ha contribuido al incremento del nivel general de precios al consumidor de la economía argentina y, consiguientemente, al atraso cambiario durante los años de vigencia del régimen de convertibilidad.

En relación con el comportamiento de los precios y las tarifas de los servicios públicos abonados por los usuarios mayoristas de gas, se observan leves caídas en términos reales para los casos del servicio destinado a los grandes usuarios y leves incrementos para las pequeñas y medianas empresas. En el caso del servicio eléctrico se observan fuertes disminuciones en términos reales para todos los usuarios mayoristas y especialmente para los de altos niveles de consumo. Cabe destacar que los precios de los combustibles líquidos ligados al uso intermedio presentaron reducciones en términos reales y, si bien acompañaron la tendencia a la baja del precio internacional del crudo, lo hicieron en menores magnitudes que esta última variable. En relación con el servicio vial, las tarifas de peaje que

- 
15. No existen series estadísticas oficiales sobre la evolución de la factura media comercial e industrial.
  16. La caída en el precio de la electricidad derivó fundamentalmente del alto nivel de hidraulicidad del sistema y el ingreso de nuevas plantas de generación de ciclo combinado.
  17. La ortodoxia económica sostenía que los precios domésticos del petróleo y sus derivados iban a alinearse con los internacionales.

pagaron las empresas durante el período bajo análisis experimentaron un importante incremento en términos reales generando un encarecimiento de los costos de transporte en los sectores especializados en la producción transable de la economía. En cuanto al servicio telefónico comercial, si bien no se dispone de una serie oficial, es posible afirmar que las tarifas experimentaron fuertes reducciones en términos reales a diferencia de las residenciales.<sup>18</sup>

En términos estilizados, las tendencias en los precios y las tarifas tanto de los servicios públicos como de los combustibles líquidos ponen de manifiesto un conjunto de transferencias de ingresos derivadas de las privatizaciones que van desde los usuarios residenciales a los no residenciales y, en el interior de este último grupo, desde las pequeñas y medianas empresas a las grandes empresas. Dicho comportamiento derivó, fundamentalmente, de la modalidad que asumió la regulación tarifaria pero también, de las estrategias que desplegaron las empresas con posiciones dominantes orientadas a mantener o acrecentar sus rendimientos mediante sucesivas redefiniciones de las condiciones de explotación. La inexistencia de un marco regulatorio genérico en muchos sectores dio lugar a la negociación por empresa, lo cual contribuyó a agravar la situación. El Estado, en respuesta a dichas estrategias, redefinió parcial o totalmente la mayor parte de los regímenes tarifarios establecidos al momento de las privatizaciones; aprobó incrementos tarifarios como mecanismo de financiamiento de nuevas inversiones aplicables con anterioridad a la habilitación de las obras comprometidas, de modo que los incentivos tarifarios no promovieron su cumplimiento (es el caso de, por ejemplo, lo ocurrido con las concesiones viales, el transporte ferroviario de carga y pasajeros y el servicio de agua y saneamiento); más aún condonó incumplimientos en materia de inversiones comprometidas. Asimismo, extendió los plazos de los contratos —con anterioridad a su vencimiento— y aceptó, en numerosos casos, un tratamiento de los activos transferidos como si fueran colocaciones financieras (cuyos positivos rendimientos, en términos reales, debían ser garantizados socialmente) más que inversiones con riesgos empresariales involucrados. Este tipo de lógica en la relación estado-capital, además de quitarle credibilidad a los esquemas de regulación legalmente establecidos, acentuó el comportamiento oportunista por parte de los operadores y el ejercicio abusivo de sus poderes económicos.

El comportamiento analizado de los precios y las tarifas de las empresas privatizadas no sólo resultó ineficiente en términos sociales (es decir, altamente costoso en relación con los beneficios obtenidos) sino también fuertemente inequitativo en términos distributivos. La población perteneciente a los hogares de menores ingresos sufrió el incremento de la magnitud del gasto medio total en servicios públicos en mayor proporción que la población perteneciente a los hogares de mayores ingresos. Tal como se evidencia en un estudio del Banco Mundial

---

18. Según estimaciones realizadas por FIEL (1999) el servicio comercial se abarató en un 28,3% desde marzo de 1991 hasta diciembre de 1998.

(Foster, 2003), el gasto medio en agua y saneamiento, electricidad y comunicaciones, y combustibles representaba el 22% del ingreso medio de los hogares situados en el quintil de menores ingresos y el 11,4% de los hogares situados en el quintil de mayores ingresos para el año 2002. Asimismo, el gasto en transporte público, fuertemente influido por el precio de los combustibles, también presentaba mayor incidencia relativa en los presupuestos de los hogares de menores ingresos, alcanzando el 12,4% de sus ingresos medios, mientras el mismo gasto representaba solamente el 6,9% de los ingresos medios de los hogares de mayores ingresos para el mismo año.

### *3.3. Formación de capital*

La formación de capital de las firmas privatizadas fue un pilar clave de la recuperación de la tasa de inversión agregada en el inicio del régimen de convertibilidad, la que se había desplomado a su piso histórico en el trienio 1989-1991 (15% del PIB en promedio) e implicó una mejora en la infraestructura y en la calidad de los servicios ofrecidos. En algunos sectores en particular (telecomunicaciones, siderurgia, tramos rentables de la red ferroviaria, provisión de gas, extracción de petróleo y rutas y caminos concesionados), la venta y/o la concesión al capital privado impulsó un proceso inversor destinado a reacondicionar y modernizar la capacidad instalada existente. No obstante, estos rasgos generales están fuertemente matizados por una serie de aspectos vinculados tanto a la cantidad como a la calidad de la formación de capital registrada en la última década.

En primer lugar, cabe destacar que en la generalidad de los casos las inversiones comprometidas contractualmente fueron mínimas o, más bien, las imprescindibles para recomponer la propia prestación de los servicios ¿especialmente si se considera que buena parte se encontraba al borde del colapso operativo?<sup>19</sup> Se aplicó mayormente una regulación indirecta de la formación de capital, es decir, por resultados, en que los requisitos de inversión estuvieron implícitos en los parámetros de calidad mínimos exigidos. Asimismo, la regulación estatal no exigió a los adjudicatarios aportes propios de capital ni se establecieron niveles mínimos de reinversión de las ganancias o límites a la distribución de dividendos o al endeudamiento externo -ni siquiera en las concesiones-.

En los casos en los que existieron planes de inversión en los contratos, éstos no tuvieron mayormente un cumplimiento significativo, lo que desencadenó permanentes renegociaciones de los compromisos adquiridos, diluyendo y/o postergando las obligaciones originales de las firmas. Los incumplimientos incluyeron casos en que los montos invertidos fueron inferiores a los acordados, en que hubo reiterados retrasos en los plazos y en que primó la particular forma de interpreta-

---

19. Es el caso de, por ejemplo, los contratos con las empresas concesionarias de los corredores viales (Azpiazu y Pesce, 2003).

ción de las obligaciones contractuales de las empresas (avalada, en la mayor parte de los casos, por las autoridades competentes).<sup>20</sup> En especial, tuvo lugar un elevado grado de incumplimiento de las metas de expansión y de universalización de los servicios que afectó a los hogares y a las regiones de menores ingresos del país. Adicionalmente, se registraron casos, como el de ENTel y el de YPF, en que las empresas adjudicatarias hicieron pasar como propias las inversiones realizadas por el Estado antes de la privatización y se beneficiaron de las inversiones de larga maduración y alto riesgo e incertidumbre realizadas años antes bajo la gestión pública. En el caso de YPF, además, no se sostuvo la dinámica inversora heredada. En los sectores más exitosos en materia de inversiones, como son telecomunicaciones y energía, la formación de capital respondió fundamentalmente a los incentivos microeconómicos de las empresas.

En segundo lugar, la serie de inversión expuesta en el Cuadro N° 3 revela que el "boom inversor" inicial no se extendió al conjunto del período.<sup>21</sup> Las cifras oficiales indican que la formación de capital de las privatizadas describió, más allá de los altibajos anuales, dos etapas entre 1993 y 2001. En la primera fase, hasta 1995, la IBIF de estas firmas osciló alrededor del 2,5% del PIB, en cambio, en la segunda etapa, a partir de 1996, ésta describió una tendencia decreciente en valores absolutos y, especialmente, respecto del PIB; lo que explica que la relación IBIF/PIB oscilara alrededor del 1,5% hasta el final del decenio. Esta tendencia decreciente se refleja también en el sostenido deterioro de la tasa de inversión de las privatizadas (IBIF/Valor Agregado) a lo largo de la década (de más del 40%).

Asimismo, los indicadores de inversión expuestos para la década del noventa resultan sustancialmente menores a los datos disponibles para etapas históricas

---

20. En el primer grupo se destaca el caso de Aguas Argentinas –comandada por Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez de Francia y con participación de la Corporación Financiera Internacional-, que entre 1993 y 1998 invirtió solamente el 58% del total comprometido al momento de la concesión y entre 1999 y 2002 ejecutó, según el ETOSS, el 57% del monto asumido (Azpiazu, 2002). En el segundo grupo, por su parte, sobresalen los corredores viales, en que las inversiones ejecutadas por los concesionarios fueron inferiores a las previstas en seis de los primeros siete años de la concesión (1990-1997), revirtiéndose finalmente la tendencia en los últimos años (1998 y 1999) (Azpiazu y Pesce, 2003). Finalmente, la empresa Correo Argentino se destaca dentro del último tipo de incumplimientos, ya que logró computar como 25% de las inversiones comprometidas originalmente los 100 millones de dólares destinados a los retiros voluntarios de más de 10.000 trabajadores desvinculados al inicio de la concesión (Azpiazu, 2002).

21. Esta información surge de la Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE) elaborada por el INDEC (2004). Al excluir el año 1992 (para el cual no existen estimaciones oficiales), puede subvalorar levemente la inversión realizada por las empresas privatizadas durante la primera fase de la década, en que la formación de capital en algunos sectores, como telecomunicaciones, fue significativa.

previas. Por ejemplo, si bien la relación IBIF/PIB de las privatizadas en el promedio de la etapa 1993-2001 (2,1%) supera a la del período 1989-1991, es tan sólo la mitad de la relación correspondiente a los años 1980-1989 (4,1%), en que las empresas se encontraban bajo la propiedad y la administración estatal.<sup>22</sup> El peso de la formación de capital de las firmas privatizadas en la inversión agregada en los noventa también fue significativamente menor al registrado previamente: mientras que en 1975 éste ascendió a alrededor del 25% (CEPAL, 1983) y en 1980-1989 al 21% en promedio (de la Balze, 1993), el valor medio de la década del noventa fue del 11,7% aún cuando en la última década la inversión total fue menor como porción del PIB?

### Cuadro N° 3

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

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

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

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

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

En cuanto a las características de la inversión realizada, la formación de capital tendió a estar sesgada hacia los segmentos más inmediatamente rentables dentro de cada sector, los que no necesariamente coincidieron con aquellos prioritarios desde el punto de vista colectivo o en términos de los requerimientos del sistema productivo en el largo plazo.<sup>23</sup> Esta dinámica acrecentó la heterogeneidad en la calidad y la cantidad de la infraestructura desplegada a lo largo del país, en la que pasaron a convivir áreas con manifiesta sobreinversión con otras con flagrantes carencias de instalaciones y servicios básicos. Adicionalmente, tuvieron lugar un conjunto de accidentes operativos y fallas severas en la prestación de los servicios en la década que pusieron en tela de juicio los alcances de la mayor calidad de la prestación privada.<sup>24</sup>

Otra característica de la inversión realizada por los nuevos operadores fue la adquisición de insumos y equipos de origen extranjero, generalmente a empresas vinculadas societariamente. Esta situación fue favorecida por la sobrevaluación del peso y las recurrentes omisiones oficiales en cuanto a las exigencias de cumplimiento de la legislación de "Compre Argentino" y "Contrate Nacional" (Leyes N° 5.340 y N° 18.875 respectivamente) que priorizan el uso de los recursos domésticos frente a los importados en condiciones equivalentes de calidad y precio. Esta tendencia contribuyó, por una parte, al desmantelamiento del entramado local de proveedores y, por otra, a la creciente necesidad de divisas para solventar las importaciones (Cuadro N° 4).<sup>25</sup>

Más aún, la primacía de la importación de equipos limitó el tradicional efecto propulsor que emanaba de la inversión realizada por las empresas públicas antes de su transferencia al capital privado. Adicionalmente, la incorporación de nuevas tecnologías de procesos, de productos y/o de organización, aunque contribuyó a la necesaria modernización de la infraestructura vigente, tuvo un fuerte impacto negativo en la ocupación de las firmas (entre 1993 y 1998 fue expulsado aproxi-

---

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

24. Por ejemplo, el masivo apagón de Edesur en la Ciudad de Buenos Aires a comienzos de 1999; el ascenso de las napas freáticas en 13 partidos del conurbano bonaerense como producto de la expansión no complementaria de las redes de agua y cloacas concesionadas; los innumerables accidentes ferroviarios asociados en general a la inexistencia de guardabarreras; el mantenimiento de catalizadores cancerígenos (PCB) en buena parte de los transformadores eléctricos en uso y los generalizados incumplimientos en cuanto a parámetros de calidad no muy exigentes en la mayor parte de los concesionarios viales y ferroviarios de pasajeros (Azipiazu, 2002).

25. Las exportaciones también fueron crecientes, impulsadas por las correspondientes al sector de gas e hidrocarburos (Basualdo y Nahón, 2004).

madamente el 33% de los asalariados) (Duarte, 2001). En conjunto, el empleo en las ex-empresas públicas pasó del 2,3% al 0,1% de la población económicamente activa entre 1985 y 1998, fundamentalmente como consecuencia del proceso privatizador.<sup>26</sup> Esta tendencia se vio acentuada por la política de precarización y tercerización de la fuerza de trabajo instrumentada por las principales firmas.

La evidencia disponible sugiere que, en la generalidad de los casos, el endeudamiento externo fue el mecanismo privilegiado de financiamiento de inversiones en las firmas privatizadas, especialmente en el sector de telecomunicaciones,

#### Cuadro N° 4

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

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

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

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

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

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

agua y cloacas, y petróleo y gas (Azpiázu, 2002; Basualdo y Nahón, 2004; Kozulj y Pistonesi, 2004). En rigor, las ex firmas estatales lideraron el nuevo ciclo de endeudamiento externo iniciado por el país en la última década: su *stock* de deuda externa creció a una tasa anual acumulada del 32% entre 1992 y 2001, el doble de la tasa de expansión de la deuda privada (17%) y cinco veces la del sector público (6%). Lógicamente, la carga anual de intereses también se multiplicó con el correr de la década (Cuadro N° 4), lo que acrecentó los requisitos del país en materia de divisas.<sup>27</sup>

De manera complementaria, los usuarios solventaron parte de las erogaciones a través del abono de tarifas (es el caso de los servicios viales) y vía cargos adicionales (por ejemplo en el tendido de redes de agua y cloacas en las zonas marginadas del país). Adicionalmente, la formación de capital siguió vinculada a los subsidios estatales en el caso de los subterráneos y los ramales ferroviarios de pasajeros, así como en algunas concesiones viales.<sup>28</sup>

### *3.4. Utilidades*

Las firmas privatizadas se erigieron en las empresas más rentables del país en la última década: mientras las empresas no privatizadas más grandes de la economía internalizaron una tasa de ganancia sobre ventas del 5,1% promedio en el período 1993-2001, el subconjunto de las empresas privatizadas pertenecientes a la cúpula más que triplicó esa cifra, con una rentabilidad anual promedio del 16,5% (ENGE, 2004). Esta extraordinaria rentabilidad explica que las ganancias acumuladas por el conjunto de firmas privatizadas entre 1993 y 2001 haya representado el 56% del total de la masa de utilidades de la cúpula empresaria local, cuando las ex empresas públicas explicaron tan sólo el 30% de la facturación y el 36% de los activos de la cúpula en la etapa. En rigor, las tasas de rentabilidad de las firmas privatizadas no sólo se destacaron en el ámbito local sino también en relación con sus pares a escala internacional, aún cuando, como se ha mostrado, las inversiones en el país accedieron a condiciones privilegiadas de riesgo sumamente acotado.<sup>29</sup>

---

27. Paralelamente, las empresas privatizadas transfirieron al resto del mundo 12.600 millones de dólares durante la década de los noventa (Basualdo y Nahón, 2004).

28. En algunos años, como 1998, el subsidio estatal solamente para los operadores metropolitanos de subterráneos y ferrocarriles ascendió a 350 millones de dólares, un nivel casi equivalente al que erogaba el Estado nacional para la red ferroviaria en su conjunto bajo la gestión estatal (Azpiázu, 2002).

29. Las tasas de beneficio registradas por Aguas Argentinas en el transcurso de la década pasada se ubicaron en torno del 23% de su patrimonio neto y del 14% de sus ventas anuales, niveles muy superiores a los vigentes en otros países para el mismo sector: en EE.UU., por ejemplo, la tasa de beneficio sobre patrimonio neto fluctuó entre 6% y 13% en los años noventa; en el Reino Unido la tasa razonable se ubicó entre el 6% y el 7%;

El 82% de las utilidades obtenidas por el conjunto de estas firmas fue distribuido como dividendos a sus accionistas entre 1992 y 2001 en promedio (Cuadro N° 3).<sup>30</sup> La contrapartida de este porcentaje fue un ínfimo coeficiente promedio de reinversión de utilidades en igual etapa. Otra forma –en este caso encubierta– de remitir ganancias a los accionistas extranjeros fue a través del pago de los denominados honorarios de administración (*management fee*) a los operadores técnicos de las concesiones, es decir, a las empresas transnacionales que controlan o encabezan los consorcios. Estos flujos acumularon 2.042 millones de dólares entre 1992 y 2001 (Cuadro N° 3). Las cuantiosas utilidades remitidas ponen al descubierto la estrategia de los consorcios adquirentes de destinar las ganancias principalmente a la distribución de dividendos y, sólo marginalmente, a solventar las inversiones comprometidas en los pliegos de venta y/o concesión que, como se analizó, fueron mayormente financiadas con endeudamiento externo. Esta política permitió a los consorcios adjudicatarios recobrar el monto desembolsado en la adquisición de las empresas con excepcional velocidad: un plazo que osciló, según el sector, entre los cuatro y los ocho años con posterioridad al desembolso inicial.<sup>31</sup> Este comportamiento trasluce una lógica que se asemeja más a la de un negocio financiero que a la de uno de carácter productivo. Asimismo, la consecuencia de esta estrategia financiera, que refleja decisiones de carácter eminentemente privado, fue el aumento de la exposición patrimonial de las firmas privatizadas en moneda extranjera, lo que acrecentó su riesgo cambiario (debido a los pasivos externos) en la eventualidad de una devaluación.

---

mientras que en Francia se considera como tasa de retorno aceptable una que se ubique en el orden del 6%. La filial argentina de Telefónica de España, por su parte, obtuvo un margen medio de beneficios sobre ventas que prácticamente duplicó el de la casa matriz en su país de origen, mientras que la tasa de rentabilidad promedio de Telecom Argentina fue más de tres veces superior a las que registraron sus accionistas mayoritarios (France Telecom y Telecom Italia) en sus respectivos países. Un tercer ejemplo lo constituye el caso de las transportistas de gas natural: entre 1993 y 1999 Transportadora de Gas del Norte y Transportadora de Gas del Sur contabilizaron una tasa media de retorno sobre ventas cercana al 40%, cuando, en el plano internacional, un margen de rentabilidad considerado razonable para una firma que presta este tipo de servicio se ubica entre el 10% y el 20% de su facturación (Philips, 1993; Azpiazu *et al.*, 2002).

30. Este porcentaje se calculó a partir del balance de pagos de las firmas privatizadas, en que se estiman los dividendos girados a los accionistas no residentes de las empresas (Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, 2000). A falta de información más precisa, este indicador se considera una variable *proxy* del coeficiente de distribución de dividendos del universo de accionistas de las privatizadas.
31. Ver Abeles, Forcinito y Schorr (2001) y Azpiazu y Schorr (2001a).

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

Las firmas privatizadas concentraron 39% del total de inversión extranjera recibida en el país entre 1992 y 2001 (Cuadro N° 4). Sin embargo, la mayor parte de los fondos (al menos 21.831 millones, 84% del total) se destinó a la compra total o parcial de activos ya existentes, tanto a través de su adquisición al sector público como mediante las transferencias entre accionistas privados. De hecho, la amplitud de las transferencias en el interior de los consorcios adjudicatarios fue tan potente que en menos de un lustro (1994 -1999) se desarticuló la estructura accionaria tripartita inicial (aunque con diferente intensidad sectorial). Los bancos internacionales, primero, y diversos grupos económicos locales, después, vendieron sus respectivas participaciones a las empresas transnacionales operadoras de las firmas privatizadas, las que se consolidaron como accionistas mayoritarias.

Adicionalmente, se desplegó un vasto proceso de fusiones y adquisiciones que involucró, esencialmente, la adquisición por parte de las empresas adjudicatarias de firmas que operaban en el mismo mercado o en mercados contiguos con el fin de consolidar y/o ampliar su posición dominante. A través de estas operaciones (más de 350) tanto el nivel de integración vertical como de integración horizontal de los sectores privatizados creció significativamente, lo que reforzó la dinámica monopólica u oligopólica que, en algunos casos, contó con protección legal (es decir, se realizó al amparo de los propios marcos regulatorios). El resultado de este proceso fue la profundización del grado de concentración de la producción y centralización de la propiedad con el correr de la década, al amparo de la omisión oficial respecto de la sanción y la aplicación de legislación anti-monopólica, que continúa siendo una asignatura pendiente.

## *4. La evolución de las empresas privatizadas en la post-convertibilidad (2002-2005)*

La comprensión de la situación de las firmas privatizadas desde 2002 a la actualidad requiere tomar como punto de partida la crisis de fines de 2001 y el posterior cambio en la institucionalidad jurídica y la situación macroeconómica en la Argentina. Luego de la caída del gobierno de la Alianza<sup>32</sup>, la administración provi-

---

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

soria liderada por Eduardo Duhalde impulsó la sanción de la “Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” (Ley N° 25.561) mediante la cual legalizó la devaluación cambiaria, impulsó la pesificación de las tarifas de los servicios públicos, suprimiendo además su indexación, y estableció el inicio de un proceso de redefinición de las relaciones contractuales entre las empresas privatizadas y el Estado a partir de nuevos criterios.<sup>33</sup> Se dispuso que en las respectivas renegociaciones deberían considerarse “el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas”. Asimismo, se estableció que las propuestas a elevar al PEN deberían presentarse dentro de los 120 días desde la sanción del decreto, es decir, a principios de junio de 2002. De modo previsible, dicho plazo fue sufriendo sucesivas postergaciones hasta diciembre de 2005.

En términos macroeconómicos, luego de una etapa de sobre-reacción del tipo de cambio frente a la nueva situación de flotación (administrada) de la moneda local, la nueva paridad cambiaria se estabilizó a una relación de un dólar igual a tres pesos argentinos desde inicios de 2003. Con cierto rezago, esta devaluación fue acompañada de un incremento del IPC del 56% (diciembre 2001- marzo 2005) y del IPIM de 45% en igual período. En este contexto de considerable modificación de los precios relativos de la economía, muchas de las principales empresas prestatarias de los servicios públicos amenazaron al gobierno con abandonar el país, declararse en quiebra o en cesación de pagos, despedir personal y/o suspender sus inversiones (entre ellas se destacan Aguas Argentinas, Telefónica de Argentina, Telecom Argentina, entre otras), reclamando un conjunto de medidas tendientes a preservar sus niveles de ganancias previos. En especial, se registraron presiones crecientes, orientadas a obtener incrementos de las tarifas y/o un seguro de cambio para las deudas contraídas con el exterior, por parte de las propias empresas prestatarias, sus casas matrices, algunos gobiernos de los países de origen de las firmas y, fundamentalmente, el FMI.

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

---

33. Cabe destacar que no fue incluido el sector de hidrocarburos, lo cual restringe las posibilidades de regular conjuntamente los tres componentes del mercado energético argentino.

de aquellas actividades –mayoritarias– más sensibles socialmente (tales como aguas y saneamiento, corredores viales nacionales, red de accesos a la Ciudad de Buenos Aires, transporte ferroviario, telecomunicaciones y transporte y distribución de gas natural y energía eléctrica) se dilató la renegociación de los contratos.

Paralelamente, las empresas iniciaron demandas judiciales contra el Estado nacional ante el Centro Internacional de Solución de Diferendos (CIADI), un tribunal arbitral establecido por el BM, por la supuesta violación de los contratos mediante la pesificación y la desindexación de las tarifas. A la fecha se han presentado 36 demandas de empresas radicadas en la Argentina, mayormente privatizadas, por un monto que se estima en el orden de los 17 mil millones de dólares. Las empresas se amparan en los Tratados Bilaterales para la Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras firmados por la Argentina, que implican, en la práctica, que éstas pueden demandar al Estado nacional ante tribunales internacionales eludiendo el sistema judicial local (Azpiazu, 2005).<sup>34</sup>

Los acotados plazos estipulados para las revisiones contractuales, así como las primeras decisiones impulsadas en la materia, ya anunciaban el estrecho carácter que asumiría, en los hechos, la renegociación durante el interregno de Duhalde (enero 2002-mayo 2003): ésta quedó prácticamente reducida al control de las tarifas durante la emergencia y a la exigencia a las empresas de condiciones mínimas de calidad en la prestación de los servicios.

El 25 de mayo de 2003, con la asunción del presidente Néstor Kirchner, se inició una segunda etapa del proceso de renegociación contractual, actualmente en curso. Esta nueva fase estuvo fuertemente signada tanto por los avatares de la renegociación de los títulos de la deuda externa pública argentina en cesación de pagos como por la crítica situación social interna. En términos generales, la acción del gobierno en relación con las empresas privatizadas tampoco avanzó en la configuración de una estrategia integral para los servicios de infraestructura que viabilice el desarrollo económico en el largo plazo. En cambio, dicha administración implementó una heterogénea gama de medidas transitorias que dio lugar a fuertes asimetrías de tratamiento y reducidos niveles de transparencia y participación social en el acceso a la información pública y en la toma de decisiones. La actual gestión ha jerarquizado los siguientes tres objetivos puntuales: minimizar el impacto de los incrementos tarifarios sobre los usuarios residenciales, especialmente los de menores consumos; promover una mayor injerencia estatal en la programación y ejecución de las inversiones en infraestructura mediante la conformación de fondos fiduciarios; y abordar la negociación de las demandas contra el país vigentes en el CIADI, con el fin de lograr su suspensión y/o renuncia (Azpiazu, 2005).

---

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

A dos años de gestión, el proceso de renegociación ha sufrido una fuerte dilación en las definiciones de fondo. Asimismo, dicho proceso se encuentra fuertemente influido por el desenlace de las demandas contra el Estado argentino en el CIADI, terreno en que se han registrado algunas controversias e inconsistencias en la acción gubernamental. Por una parte, el gobierno nacional argumenta que la determinación del tipo de cambio es una medida soberana de política económica no compensable –y que como tal no afecta a la seguridad jurídica? Asimismo, el gobierno ha planteado ¿mediante la recusación de un miembro del tribunal del CIADI? el conflicto de intereses existente con el BM, dado que dicho organismo es juez y parte en alguna de las controversias mencionadas.<sup>35</sup> Pero, a la vez, el mismo gobierno ha renovado en forma automática los tratados bilaterales de inversión a su vencimiento, sin proponer modificaciones significativas a cláusulas que tienden a igualar el status jurídico de los inversionistas privados con los de los estados soberanos (Peyrou, 2005).

Paralelamente, la actual gestión promovió un conjunto controvertido y heterogéneo de medidas puntuales hacia las empresas privatizadas. En primer lugar, en materia energética, se mantuvieron un conjunto de privilegios para el oligopolio petrolero, en un contexto de exceso de demanda doméstica con relación a la producción que las empresas están dispuestas a ofrecer. Entre los privilegios se destacan la falta de avances en materia regulatoria; la posibilidad de no ingresar al país hasta el 70% de las divisas provenientes de las ventas de petróleo crudo y sus derivados al exterior (Decreto del PEN N° 1589/89); el incremento de un precio clave de la cadena energética (el precio del gas “en boca de pozo”) con vistas a su liberalización futura con el supuesto fin de promover las inversiones en exploración (Decreto PEN N° 181/04); y la implementación de un sistema de retenciones móviles que, si bien representa una mejora respecto de la situación previa de retenciones fijas e incorporó a las exportaciones de gas, continúa garantizando una altísima rentabilidad extraordinaria para dicho sector. Las renegociaciones con las empresas pertenecientes a las cadenas eléctrica y gasífera se encuentran fuertemente influenciadas por la política hacia la producción de hidrocarburos. A la fecha, a partir de un complejo proceso de negociación, se convalidaron incrementos en el mercado de generación eléctrica para compensar los aumentos del gas y el fuel oil que afectaron a los grandes usuarios mayoristas y minoristas, los

---

35. Por ejemplo en los casos de Aguas Argentinas, Correo Argentino, Edenor, Ferroexpreso Pampeano, Nuevo Central Argentino, Pan American Energy LLC, Terminales Portuarias Argentinas, Yacylec y Transportadora Gas del Norte, en que el BM es acreedor. Adicionalmente, el BM es accionista, a través de la Corporación Financiera Internacional, en las dos primeras empresas mencionadas. El BID también constituye un acreedor importante de las empresas privatizadas argentinas, por un monto acumulado superior a 500 millones de dólares. Entre las principales deudoras se encuentran, Edenor, Terminales Portuarias Argentinas, Aguas Provinciales de Santa Fe, Aguas Argentinas, AES Paraná, Transportadora Gas del Sur, Correo Argentino, Puente Rosario-Victoria y Trenes de Buenos Aires (Azipiazu, 2005).

que están siendo marginalmente trasladados a los precios finales a nivel residencial, aunque intentando proteger a los hogares de menores consumos. En este marco, el gobierno parece haber intentado llegar a acuerdos transitorios con las empresas distribuidoras y transportistas pertenecientes a la cadena gasífera, que en general se manifestaron reticentes a los mismos. Por último, en materia energética se destaca la creación de una empresa estatal de hidrocarburos (ENARSA), en relación a la cual -más allá de la grandilocuencia oficial en su lanzamiento- resulta llamativo que a la fecha no disponga de capital de trabajo ni haya realizado ninguna tarea relevante de exploración o producción de hidrocarburos.

Con relación al sector de comunicaciones, el gobierno rescindió los contratos de concesión entre el Estado nacional y las compañías Correo Argentino en noviembre de 2003 y Thales Spectrum en febrero de 2004, en virtud de la acumulación de irregularidades diversas por parte de las firmas, haciéndose cargo de la prestación de ambos servicios a partir de entonces. La primera administraba el servicio postal del país y la segunda el espectro radioeléctrico, dos recursos públicos no reproducibles de carácter esencial. Además, el gobierno firmó en mayo de 2004 una carta de entendimiento provisoria -vigente hasta diciembre del mismo año- con las licenciatarias del servicio básico telefónico (Telefónica de Argentina y Telecom Argentina) en que se acordó, entre otras medidas, el mantenimiento de la estructura tarifaria vigente. En diciembre de 2004 venció la carta de entendimiento sin que mediaran resoluciones a las controversias vigentes, lo que generó que las empresas reactivaran el pleito en el CIADI contra el Estado nacional suspendido transitoriamente. En este contexto, el gobierno paralizó la aplicación de los mecanismos de asistencia a la entrada de nuevos operadores previstos en la normativa vigente, lo que restringe severamente la competencia sectorial en favor de las incumbentes. Por último, la gestión Kirchner autorizó, desde la regulación antimonopólica, la compra de la firma Movicom por parte de Unifon (empresa de telefonía móvil de Telefónica de Argentina) aún cuando esta operación conlleva un creciente grado de monopolización del mercado relevante por parte de esta firma (Telefónica pasó a controlar el 47,5% del mercado de teléfonos móviles del país).

En tercer lugar, en el sector de transporte la política también ha sido variada. En el campo de las concesiones viales nacionales se instauró en noviembre de 2003 un nuevo esquema de concesión del servicio al concluir los contratos originales con las empresas (Azpiazu, 2005). Se establecieron seis concesiones por cinco años (antes eran diecisiete concesiones), cinco de las cuales deben pagar un canon por la explotación de los activos públicos, mientras la restante recibe un subsidio estatal. Las inversiones en mantenimiento y las nuevas obras quedaron a cargo del Estado y se incorporó una cláusula indexatoria que se activa cuando las variaciones en el costo de la construcción y el coeficiente de variación salarial, ponderadas en un cincuenta por ciento respectivamente, superen el 5%. En lo relativo a las concesiones ferroviarias de pasajeros, se combinan la inexistente inversión privada con el otorgamiento de crecientes subsidios y la ausencia de definición de una política clara. En el transporte ferroviario de cargas, se avanzó en la firma de una carta de entendimiento con dos empresas (Ferrosur Roca y

Ferroexpreso Pampeano) que pareciera señalar el rumbo del resto de las negociaciones. En función de dicho acuerdo, se creó un fondo fiduciario destinado a inversiones en ramales no prioritarios para la empresa, se postergaron las exigencias de pago de multas y cánones adeudados a cambio de que el concesionario invirtiera un porcentaje de la facturación anual –incluido el canon (mucho más bajo que el preexistente)–, y la empresa renunció a llevar a cabo acciones judiciales contra el fisco en los tribunales de la Argentina o del exterior.

En cuanto al servicio de agua potable y saneamiento en la región más poblada del país (el Área Metropolitana de Buenos Aires) también se firmó un acta transitoria en el 2004 con Aguas Argentinas, en el marco de la negociación del gobierno argentino con su par francés por el voto favorable del primero en el Directorio del FMI. Esta carta estableció el congelamiento de las tarifas, la suspensión de la demanda en el CIADI, la suspensión del pago de multas adeudadas, nuevos compromisos mínimos de inversión (por 240 millones de pesos) en relación a los niveles acumulados de incumplimiento de la empresa, y la conformación de un fideicomiso, entre otros. Actualmente dicha negociación se encuentra estancada, sin vías aparentes de solución en condiciones aceptables para la Argentina.

Por último, en agosto de 2004 el gobierno envió al Congreso Nacional un proyecto de Ley de “Régimen Nacional de Servicios Públicos” que, como marco general, contribuiría a subsanar numerosos vacíos regulatorios existentes, otorgaría previsibilidad y seguridad jurídica a las empresas y contribuiría a preservar los derechos de los usuarios. El mismo, sin embargo, aún está pendiente de tratamiento en el Congreso y ha concitado un poderoso consenso en su contra, liderado por las empresas prestatarias, los gobiernos de sus países de origen, los organismos internacionales, las usinas de pensamiento neoliberal local y una parte importante del sector conservador de la dirigencia política argentina.

### *5. El balance de las privatizaciones: ¿vicios privados, beneficios públicos?*

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

En la primera etapa, los consorcios adjudicatarios accedieron a ámbitos privilegiados de acumulación y reproducción ampliada del capital, mientras que los prometidos efectos económicos y sociales positivos de las privatizaciones fueron sumamente acotados en relación con los costos involucrados. En la generalidad de los casos las empresas fueron transferidas al sector privado a precios subvaluados, prácticamente sin pasivos y con un atractivo esquema tarifario que facilitó la obtención de elevados niveles de rentabilidad desde el inicio mismo de las operaciones. A esto se sumó la emergencia de una institucionalidad regulatoria

que, a grandes rasgos, puede caracterizarse como precaria, altamente discrecional y desbalanceada a favor de las empresas.

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

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

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

En cuanto al desempeño económico, luego de un primer período de ajuste, se observa que la mayor parte de las empresas ha logrado recomponer sus tasas de ganancia operativas en moneda local (aunque no así en dólares) sobre la base de una reducción en los niveles de inversión y, en ocasiones, un deterioro en la calidad de los servicios. Esto es así incluso en aquellos sectores que no fueron bene-

ficiados por el gobierno con incrementos tarifarios y que, por tanto, experimentaron una caída de sus precios de venta en términos reales. Adicionalmente, si bien la mayor parte de las empresas continúa afectada por los elevados montos de deuda externa contraída en los noventa, varias de ellas obtuvieron importantes quitas en sus *stocks* de deuda, extensiones en los plazos de pago, reducciones en las tasas de interés de referencia y/o importantes avances en la renegociación con sus acreedores.<sup>36</sup>

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

Si se analiza el conjunto del proceso de privatizaciones, los resultados expuestos contrastan con las expectativas generadas por los promotores de la privatización a inicios de los noventa. La mayor parte de las promesas no se han cumplido. En cambio, luego de tres lustros de privatizaciones, es fácil observar una modificación radical en la estructura económica local en que los monopolios públicos en sectores estratégicos han sido reemplazados por monopolios u oligopolios privados altamente concentrados e integrados, mayormente bajo control extranjero. Esto implica que un reducido núcleo de empresas ha ganado una preeminencia económica y regulatoria inédita en la economía nacional, cuya contracara ha sido la pérdida estatal -o al menos la significativa reducción- de la capacidad de diseño y regulación de un aspecto medular de la política económica del país. Los vicios privados han sido satisfechos con creces y los beneficios públicos han sido escasos en relación con los costos asumidos. Las medidas parciales y heterogéneas impulsadas a la fecha por la actual administración presidencial no parecen tener capacidad para revertir esta situación, aunque representan mejoras puntuales en algunos sectores. La herencia de los noventa se mantiene *casi* incólume.

---

36. Ver Azpiazu, (2005).

## 6. Referencias

- Abeles, M. (2001), "La privatización de ENTel: regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica", en Abeles, M., K. Forcinito y M. Schorr, *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia*, FLACSO/UNQ/IDEP, Buenos Aires.
- Auditoría General de la Nación (2005), "Informe del estado de la concesión del Puente Rosario Victoria", Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (1999), "Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?", *Revista Realidad Económica*, N° 164, Buenos Aires.
- (2002), *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*, CIEPP/OSDE, Buenos Aires.
- (2005), *Las privatizadas: ayer y hoy*. (Tomo I), Colección Claves para Todos, Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires.
- (2005), *Las privatizadas: hoy y mañana*. (Tomo II), Colección Claves para Todos, Editorial Capital Intelectual, Buenos Aires.
- y Pesce, J. (2003), *La privatización del sistema vial en la Argentina*, Documento de Trabajo N° 11, Área de Economía y Tecnología, FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires.
- y Schorr, M. (2001a), "Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias", *Revista Realidad Económica*, N° 184, Buenos Aires.
- y Schorr, M. (2001b), "Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea", IDEF (Instituto de Estudios y Formación), CTA, Buenos Aires.
- y Schorr, M. (2001c), "Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital", Documento de Trabajo N° 1 del Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina", FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires.
- y Schorr, M. (2003), *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*. FLACSO/Siglo XXI/IDEP, Buenos Aires.
- , Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986), *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Editorial Legasa, Buenos Aires.
- , Basualdo, E., Schorr, M., Forcinito, K., Abeles, M., Arza, C. y Pesce, J. (2002), *El proceso de privatización en la Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias*, FLACSO/IDEP/PAGINA/12, Buenos Aires.
- , Catenazzi, A. y Forcinito, K. (2004), *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Area Metropolitana de*

- Buenos Aires. Serie Informe de Investigación N° 19, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Los Polvorines.
- Banco Mundial (1993), "Argentina. From insolvency to growth", Washington DC.
- Basualdo, E. M. (2000), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, FLACSO/UNQ/IDEP, Buenos Aires.
- (2003), "Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera", *Revista Realidad Económica*, N° 200, Buenos Aires.
- (2004), "Ensayos de historia económica argentina. Deuda externa y sectores dominantes desde mediados del siglo XX a la actualidad", Beca Guggenheim 2002-2003, Documento Final, Inédito.
- y Nahón, C. (2004), *La presencia de las empresas privatizadas en el sector externo argentino durante la década de 1990. Análisis de sus efectos en el Balance de Pagos*, Documento de Trabajo N° 13, Área de Economía y Tecnología, FLACSO-Sede Argentina, Buenos Aires.
- Bour, E. (1993), "El programa argentino de desregulación y privatización", en de la Balze, F. (comp.); "Reforma y convergencia. Ensayos sobre la transformación de la economía", CARI/ADEBA.
- CEPAL (1983), "Las empresas públicas en la Argentina. Su magnitud y origen", Documento de Trabajo, N° 3, Oficina de Buenos Aires.
- Comisión de Usuarios del ETOSS (2000), "Propuesta de la Comisión de Usuarios frente a la revisión quinquenal del contrato de Aguas Argentinas", Mimeo, agosto.
- Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (1997), "El control previo de las concentraciones y fusiones y la defensa de la competencia en los mercados", *Serie Documentos*, Año 1, N° 2, Buenos Aires.
- De la Balze, F. A. (compilador) (1993), *Reforma y Convergencia, ensayos sobre la transformación de la economía argentina*, ADEBA, Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (DNCI) (2000), El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos, *Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos*, Buenos Aires.
- Duarte, M. (2001), "Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos", *Revista Realidad Económica*, N° 182, Buenos Aires.
- (2002), "Los impactos de las privatizaciones sobre el mercado de trabajo: desocupación y creciente precarización laboral", en D. Azpiazu (comp.) (2002), *Las privatizaciones en la Argentina. La consolidación de una sociedad excluyente*, FLACSO/UNQ/IDEP, Buenos Aires.
- Forcinito, K. (2004), "Los sectores de infraestructura para la prestación de servicios públicos en la Argentina. Lineamientos generales de regulación pública", *Ficha mimeo*, Buenos Aires.

- (2005), *Informe de avance*, Proyecto de investigación “Privatización y regulación de los servicios públicos en la Argentina. Impactos sobre el desempeño sectorial, la distribución del ingreso y la competitividad de la economía. Los casos de telecomunicaciones y agua potable y cloacas”, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Foster, V. (2003), “Impacto social de la crisis argentina en los sectores de infraestructura: ¿en qué medida existe una política social?”, Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. *Documento de Trabajo* N° 5.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1999), *La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Buenos Aires.
- Galiani, S. y Petrecolla, D. (1996), “The changing role of the public sector: an ex post view of the privatization process in Argentina”, en *Quarterly Review of Economics and Finance*, N° 36.
- Geldstein, R. (1997), “Gender Bias and Family Distress: The Privatization Experience in Argentina”, *Journal of International Affairs*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2004), “Encuesta Nacional a Grandes Empresas: resultados para el período 1993-2001”, en [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar).
- Kozulj, R. y Bravo, V. (1993), “La política de desregulación petrolera argentina. Antecedentes e impactos, CEAL/IDEE/FB.
- y Pistonesi, H. (2004), “Elementos para el análisis de la actual crisis energética argentina”, Instituto de Estudios y Formación, CTA, Buenos Aires.
- Maas, P. y Thwaites Rey, M. (2002), “Privatizadas: ganancias al por mayor”, *Le Monde Diplomatique*, N° 32, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía (2000), *Caracterización y evolución del gasto público social*, Secretaría de Política Económica, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, Buenos Aires.
- Navajas, E. (1999), “El impacto distributivo de los cambios en precios relativos en la Argentina entre 1988-1998 y los efectos de las privatizaciones y la desregulación económica” en FIEL, *La distribución del ingreso en la Argentina*, Buenos Aires.
- Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K. (2000), “Capacidad de regulación estatal en la Argentina”, U.B.A., Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Administración Pública, *Documento* N° 4, Buenos Aires.
- Peyrou, A. (2005), “Argentina: los Tratados Bilaterales de Protección y Promoción de Inversiones (TBI) y el CIADI”, Mimeo, Buenos Aires.
- Phillips, C. (1993), “The regulation of Public Utilities”, *Public Utilities Report*, Londres.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1996), “El endeudamiento del sector público argentino en el período 1989-1995”, Buenos Aires.
- Schorr, M. (2001), “Las renegociaciones contractuales del gobierno de la Alianza con las empresas privatizadas: polarización del poder económico y agudiza-

ción de la crisis de las PyME", *Revista Realidad Económica*, N° 178, Buenos Aires.

UADE/ADESPA (2001), *Las empresas privadas de servicios públicos en Argentina. Análisis de su contribución a la competitividad del país*, Buenos Aires.

#### RESUMEN

Las privatizaciones de las empresas estatales fueron presentadas, públicamente, como el único modo de enfrentar la "quiebra del estado" y, de este modo, emerger de la grave crisis que a fines de los años ochenta azotaba al país. Los promotores de la privatización pronosticaban que la gestión privada de dichas empresas impulsaría sostenidamente la tasa de inversión, generaría una baja considerable de las tarifas debido a los mayores niveles de eficiencia, contribuiría a la reducción de la brecha fiscal y de la brecha externa del país, fomentaría la competencia y garantizaría una mayor y mejor cobertura de los servicios en todo el territorio nacional.

¿Fueron cumplidas las promesas de inicios de los noventa? El presente trabajo se propone aportar una serie de elementos de carácter empírico y conceptual que favorezcan una mejor comprensión de la génesis, el desarrollo y la situación actual de las empresas que fueron privatizadas en la Argentina.

#### ABSTRACT

*Privatizations of public companies were presented as the only way to face the "State bankrupt" and, in this way, overcoming de serious crisis that lashed the country at the end of the 1980s. The promoters of privatization predicted that private administration of those companies would increase continuously investment rates and drive tariffs down because of the greater levels of efficiency, would contribute to the reduction of the fiscal deficit and the deficit in the balance of payments, promote competition and secure a bigger and better extension of services in the national territory.*

*Were the promises made at the beginnings of the 1990s fulfilled? This article sets to show a series of empiric and conceptual elements that contributes to a better understanding of the origin, development and present situation of privatized companies in Argentina.*