

LAS TRAUMÁTICAS PRIVATIZACIONES EN LA ARGENTINA. Rentas de privilegio en detrimento de la competitividad de la economía y la equidad distributiva *

*Daniel Azpiazu y Martín Schorr ***

. La premura privatizadora y la “sed de reputación” del gobierno peronista

Uno de los principales rasgos distintivos del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina durante la década de los noventa es el que se vincula con la celeridad y la amplitud de sus realizaciones. Así, durante los primeros años del decenio pasado se transfirieron al capital privado la mayor empresa del país (la petrolera YPF); la generación, la transmisión y la distribución de energía eléctrica; el transporte y la distribución de gas natural; buena parte de la infraestructura vial (rutas nacionales y redes de acceso a las grandes ciudades); el dragado y el balizamiento de la hidrovía Santa Fé-Océano Atlántico; el servicio postal; el sistema nacional de aeropuertos; los ferrocarriles de pasajeros y de carga; el servicio de telefonía; las terminales portuarias; el sistema de agua y saneamiento (en el Área Metropolitana de Buenos Aires –el mayor sistema integrado a nivel internacional– y en diversas provincias); las empresas siderúrgicas y petroquímicas; etc.. Sin duda, 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.

Ello no resulta casual. Por lo que históricamente significó el partido peronista en la Argentina, la única forma de consolidar el programa económico neoliberal impulsado por el mismo a partir de su asunción anticipada (en plena crisis hiperinflacionaria en 1989) era contando con el sólido apoyo de los grandes grupos económicos locales (nacionales y extranjeros) y, a la vez, de los acreedores externos (y de sus representantes institucionales, esencialmente el Banco Mundial y el F.M.I.). Al respecto, para lograr un cambio radical en la imagen del peronismo por parte de los distintos integrantes del bloque de poder económico, la principal opción político-estratégica escogida por la Administración Menem fue la de entregar parte sustantiva del Estado o, más precisamente, su porción más rica –por sus potencialidades– como eran las empresas públicas. En ese marco, lo que lograron las privatizaciones fue un “giro copernicano” en la concepción de la “comunidad de negocios”,

* Artículo a publicarse en la Revista **Matériaux pour l'histoire de notre temps**, Número especial dedicado a la República Argentina, en colaboración con Sociohistórica de la UNLP, Editada por: Association de la Bibliotheque de Documentation Internationale Contemporaine (BDIC) et du Musée, Revista trimestral, ISSN 0769-3206, Nanterre, Francia (en prensa, 2004).

** Investigadores del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Sede Argentina y del CONICET. El presente fue elaborado en el marco del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina” que cuenta con el patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y del CONICET.

nacional e internacional, respecto al nuevo gobierno peronista (inicialmente temido por los “mercados” por sus históricas inclinaciones “populistas”).

En el caso de los acreedores externos, las privatizaciones, junto con el Plan Brady, permitieron restablecer el pago de los servicios de la deuda externa –además de hacer posible el pago del capital y de los intereses “caídos” en el período 1988-1990 (ante la moratoria argentina en el pago de su endeudamiento con el exterior)– y revalorizar sus tenencias de títulos de la deuda externa, mediante la instrumentación del mecanismo de capitalización de los mismos en la transferencia de los activos estatales (canje de bonos por acciones en las empresas prestatarias).

En el caso de los grupos (nacionales y extranjeros) radicados en el país, supuso la apertura de nuevas áreas de actividad con nulo riesgo empresario, en el marco de reservas legales de mercado en sectores monopólicos u oligopólicos, con ganancias extraordinarias –de las más altas del mundo– garantizadas por los propios contratos de transferencia y sustentadas en tarifas sumamente elevadas.

Esa reconfiguración del poder económico local sólo se podía –y se pudo– conseguir con un programa de privatizaciones como el que se desarrolló: con múltiples deficiencias en lo estrictamente económico (subvaluación de activos, despreocupación por el saneamiento previo de las empresas así como por difundir las tenencias accionarias de las mismas, deficiencias e insuficiencias regulatorias y normativas, desatención en materia de defensa de la competencia y del consumidor, distorsiones en la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía, etc.), pero muy exitoso en lo político, en términos de la consecución de sus objetivos de largo plazo. El mismo contribuyó de manera decisiva a afianzar la confianza del *establishment* económico (local e internacional), favoreciendo, en especial durante el primer quinquenio de la década, el ingreso de capitales, el crecimiento del consumo doméstico, la renegociación de la deuda externa y, en lo esencial, la consolidación de nuevas bases y condiciones refundacionales del desenvolvimiento económico y social del país¹. En otros términos, durante el decenio de los noventa la Argentina se constituyó en uno de los campos de experimentación extrema de las recomendaciones del “Consenso de Washington” impulsado por los organismos multilaterales de crédito y avalado por los sectores dominantes internos.

De allí que no resulte casual que en casi todos los consorcios adjudicatarios de las distintas empresas públicas transferidas al sector privado se haya verificado una suerte de “triple alianza”, que, en la generalidad de los casos, incluyó a:

- los más importantes **grupos económicos locales**, que aportaron capacidad gerencial y, fundamentalmente, de *lobbying* doméstico, así como su conocimiento de la infraestructura. La

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

mayoría de ellos eran miembros prominentes de la denominada “patria contratista” –Astra, Macri, Pérez Companc, Soldati y Techint– que a partir de una *peculiar* vinculación con el Estado durante la dictadura militar y el gobierno de Alfonsín recibieron cuantiosos subsidios estatales que derivaron en la “quiebra del Estado” de fines de los ochenta; situación que sería utilizada por estos mismos actores y buena parte de la clase dirigente para impulsar y convalidar la vasta política privatizadora del menemismo²;

- un número considerable de **bancos extranjeros y/o locales** (la mayoría de los cuales se encontraba entre los principales acreedores del país) que capitularon buena parte de los títulos de la deuda pública argentina –externa y/o interna–; y
- algunas **empresas transnacionales**, que aportaron capacidad y experiencia tecnológica y de gestión (se trató, por lo general, de operadoras internacionales de los servicios públicos privatizados –en muchos casos, de propiedad estatal en sus respectivos países de origen–).

. Privatizaciones, concentración económica y centralización del capital

Lo anterior se encuentra estrechamente relacionado con otro de los elementos distintivos de la política privatizadora encarada en el país durante la década de los noventa: la absoluta despreocupación por difundir la propiedad del capital de las firmas transferidas. Respecto a otros ejemplos internacionales, la experiencia argentina revela una nula preocupación oficial por atomizar la propiedad a través del mercado de capitales. Por el contrario, en la generalidad de los casos, se fijaron patrimonios mínimos muy elevados para poder participar de las licitaciones y concursos o, en su defecto, éstos constituyeron una de las variables principales a considerar al momento de la precalificación y/o adjudicación. Así, la capacidad patrimonial de los potenciales interesados se convirtió, de hecho, en la principal barrera al ingreso a este privilegiado “mercado” de las privatizaciones de empresas estatales.

En ese contexto, era inevitable que la consecución del programa operara como disparador de la profundización del proceso de concentración y centralización del capital en la Argentina (afianzando una tendencia que se venía manifestando con particular intensidad desde el golpe de Estado de 1976). Al respecto, el hecho que el propio llamado a licitación favoreciera la presencia de pocos oferentes, se vio reforzado por la coordinación y la capacidad de *lobbying* empresarial en torno de sus respectivas ofertas. Esto llevó, por un lado, a una acentuada concentración de la propiedad de las empresas y de las áreas “desestatizadas” en un muy reducido número de grandes agentes económicos. Y, por otro, al reforzamiento de monopolios u oligopolios legales, en condiciones regulatorias que aseguraron nulos riesgos empresarios y amplios márgenes de libertad para la fijación de las tarifas derivados, en lo sustantivo, de la funcionalidad normativa en relación con los intereses de las firmas prestatarias.

² Basualdo, E.: *Modelo de acumulación y sistema político en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001.

En consecuencia, la dinámica asumida por el proceso privatizador trajo aparejada la consolidación estructural de un conjunto reducido de grandes conglomerados empresarios y ciertos capitales transnacionales, que pasaron a controlar firmas que operan en sectores estratégicos en tanto, por ejemplo, definen la competitividad de una amplia gama de actividades económicas y la distribución del ingreso. En otras palabras, no sólo se transfirieron activos subvaluados sino, fundamentalmente, un poder regulatorio decisivo sobre la economía en su conjunto y, con ello, la redistribución de una proporción exorbitante del excedente económico local a favor de las compañías privatizadas.

. *La desnaturalización de la regulación pública: nulo riesgo empresario, asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y regresividad distributiva*

Ello está asociado a las propias características que adoptó la trama normativa y regulatoria en que se insertó la operación de las empresas prestadoras de los servicios públicos privatizados. 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 e influyente– número de grandes agentes económicos. En esa dirección, la debilidad y la precariedad regulatoria que ha caracterizado a la experiencia privatizadora argentina, los llamados “defectos” o “problemas de diseño” normativos que se han manifestado en el campo de los servicios privatizados, han resultado plenamente funcionales a los intereses de los grandes conglomerados locales y extranjeros que, a partir de su activa presencia en los distintos procesos de privatización, pasaron a constituirse en el núcleo hegemónico del poder económico en el país.

Ello se ve claramente reflejado en el campo de la regulación tarifaria de los servicios públicos privatizados donde las aparentes improvisaciones y/o “errores” y/o “defectos” adjudicables a la premura privatizadora no hacen más que revelar, en toda su dimensión, tal funcionalidad. En la misma subyace, en realidad, una *captura institucional* del Estado por parte de la “comunidad de negocios” que trasciende sobremanera las urgencias privatizadoras iniciales³.

En la Argentina, en la generalidad de los servicios privatizados se ha venido aplicando –en su peculiar versión doméstica– el sistema de regulación conocido como de *price cap*, o de precio tope o máximo. Bajo este sistema, en el caso local, ya en la fijación inicial del precio base de las tarifas (es decir, las establecidas al momento de la transferencia, a partir de las cuales se concentraría la regulación pública) subyacían márgenes exorbitantes de rentabilidad (en procura de “seducir” al capital privado). En el plano de la teoría de la regulación, a ese precio máximo se lo debería ponderar, periódicamente, por un factor que conjuga, por un

³ Azpiazu, D.: “Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado”, en *Realidad Económica*, Nº 189, julio-agosto 2002.

lado, la evolución de los precios domésticos (I.P.D.) y, por otro, el llamado factor de ajuste (“X”, que se sustrae de aquél) asociado a la eficiencia empresaria. Con ello se procuraría satisfacer diversos objetivos como, entre otros, que las ganancias de productividad de los monopolios se transfieran (por lo menos en parte), vía reducciones tarifarias (a partir de los ajustes derivados de la aplicación de ese coeficiente “X”), a los usuarios y consumidores, y que las respectivas tarifas acompañen –con una cierta tasa de “descuento”– el comportamiento de los precios locales.

Ahora bien, existen diferentes procedimientos a partir de los cuales se puede desvirtuar este esquema de actualización tarifaria. En el marco de la búsqueda de avanzar en la consolidación estructural del bloque dominante y de un modelo de acumulación crecientemente concentrador y excluyente, en la Argentina se aplicaron, con una ostensible radicalidad, varios de esos “mecanismos desvirtuantes”.

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. Como una manifestación de esa funcionalidad regulatoria respecto a los intereses del capital concentrado interno, en la normativa correspondiente a la casi totalidad de los servicios privatizados no está contemplada la revisión de las tarifas, o la misma se ha realizado recién después de transcurridos varios años de prestación de los servicios, con escaso reconocimiento oficial de las considerables ganancias de productividad de las compañías prestatarias⁴. Ello no hizo más que minimizar –si no anular– el “riesgo regulatorio” asociado a la consideración de las tasas de rentabilidad y garantizó la persistencia de elevados márgenes de beneficio para las empresas privatizadas.

De todas maneras, la mayor atipicidad del caso argentino, de donde se deriva buena parte de los negativos impactos de las privatizaciones sobre la competitividad de la economía y la equidad distributiva, deviene de la aplicación de muy peculiares cláusulas de ajuste periódico de las tarifas que, incluso, convierten a la experiencia argentina en un caso único a nivel internacional, en tanto los “precios correctores” en la utilización del mecanismo del *price cap* surgen de la evolución de índices de precios ajenos a la economía local.

En efecto, a partir de la sanción de la Ley de Convertibilidad N° 23.928 (abril de 1991), 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 haciendo extensivos los privilegios de las empresas privatizadas a

⁴ Azpiazu, D. y Schorr, M.: “Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea”, Instituto de Estudios y Formación de la CTA, diciembre 2001.

este componente esencial del plan de estabilización y del sustento jurídico del mismo (la Ley de Convertibilidad).

A través de una más que antojadiza interpretación del texto de la misma, diversos decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo fueron considerando (explícita o implícitamente) que tal prohibición sólo era aplicable a aquellos precios y tarifas fijados en moneda local⁵. De allí que, en el privilegiado campo de las privatizadas, bastaría con expresarlos en algún otro tipo de moneda (como el dólar) para que quedaran al margen de los alcances de tal prohibición y quedara 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 que tuvieron tales consorcios hasta principios de enero de 2002⁶.

A partir de esa peculiar y sesgada interpretación normativa, la regulación tarifaria aplicada en casi todos los servicios públicos privatizados incorporó este atípico –e *ilegal*– mecanismo elusorio de la Ley de Convertibilidad: la dolarización de las tarifas como paso previo al establecimiento de cláusulas de indexación de las mismas, asociadas a las variaciones en índices de precios de los EE.UU..

Al margen de las especificidades de la elusión de la normativa legal en cada uno de los servicios públicos privatizados, queda en evidencia un claro denominador común: la priorización sistemática de los intereses de los consorcios responsables de la prestación de los servicios por sobre los de la sociedad en su conjunto –afectando negativamente la competitividad de la economía y la distribución del ingreso–. Así, la preservación de los elevados márgenes de rentabilidad de tales consorcios se antepuso, sistemáticamente, frente a la seguridad jurídica y a los derechos de los usuarios (la dolarización de precios y tarifas, la incorporación y recurrente modificación *ad hoc* de sus respectivas cláusulas de ajuste son, entre otros, algunos claros ejemplos de la inseguridad jurídica de aquéllos y de la funcionalidad de la regulación tarifaria frente a los intereses de la “comunidad de negocios”).

Se trata de una doble atipicidad –única en el mundo– de la regulación tarifaria aplicada en la Argentina. Por un lado, por su más que dudosa legalidad, en tanto a partir de decretos y resoluciones se eludieron las taxativas disposiciones derivadas de una norma de superior *status* jurídico (una ley de orden público). Por otro, por cuanto las tarifas de los servicios

⁵ El ejemplo pionero (en tanto fue adoptado en las privatizaciones posteriores) lo constituye el Decreto N° 2.585/91, referido al servicio telefónico, en cuyos considerandos se señala que la Ley de Convertibilidad constituía un “obstáculo legal insalvable por el que quedan sin efecto las disposiciones del mecanismo de actualización automática del valor del pulso telefónico”. En función de ello, se argumenta que “era conveniente expresar el valor del pulso telefónico en dólares estadounidenses”, ya que “es *legalmente aceptable* contemplar las variaciones de precios en otros países de economías estabilizadas como, por ejemplo, los Estados Unidos de América” (cursivas propias). A partir de allí, el valor del pulso telefónico pasó a actualizarse de acuerdo con las variaciones registradas por el índice de precios al consumidor de los EE.UU. (C.P.I.).

⁶ Como se analiza más adelante, la sanción de la Ley de Emergencia N° 25.561 prohibió, entre otras cuestiones, la “dolarización” y la indexación de las tarifas de los servicios públicos privatizados.

públicos privatizados pasaron a ser actualizadas periódicamente por índices de precios ajenos a la economía doméstica. Al respecto, entre 1991 y 2001 los ingresos excedentes derivados de los ajustes *ilegales* de las tarifas superaron los 10.000 millones de dólares.

Se desprende, en consecuencia, que las empresas privatizadas tuvieron una doble situación de privilegio. En primer lugar, porque sus ingresos estuvieron “dolarizados” e indexados. En segundo lugar, porque a partir de esa interpretación *ad hoc* de las disposiciones de la Ley pudieron ajustar 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 locales. En efecto, por ejemplo, entre enero de 1995 y diciembre de 2001, en la Argentina tanto los precios mayoristas como los minoristas registraron una disminución cercana al 3%. En idéntico período, el índice de precios al consumidor (C.P.I.) de los EE.UU. registró un incremento acumulado de aproximadamente un 18%, al tiempo que los precios mayoristas (P.P.I.) crecieron alrededor de un 7%.

En ese marco, el acceso a tarifas reales decrecientes, una de las ventajas intrínsecas del *price cap*, se ha visto más que erosionado –si no negado– para los usuarios y consumidores locales (en especial, para las pequeñas y medianas firmas y los residenciales, sobre todo los de menor poder adquisitivo). Así, no sólo no fueron decrecientes en términos reales sino que, por el contrario, en un contexto de deflación de precios y salarios domésticos, las tarifas de los servicios públicos privatizados se incrementaron sistemática y persistentemente (hasta la sanción de la Ley N° 25.561), al amparo de normas de más que dudosa legalidad.

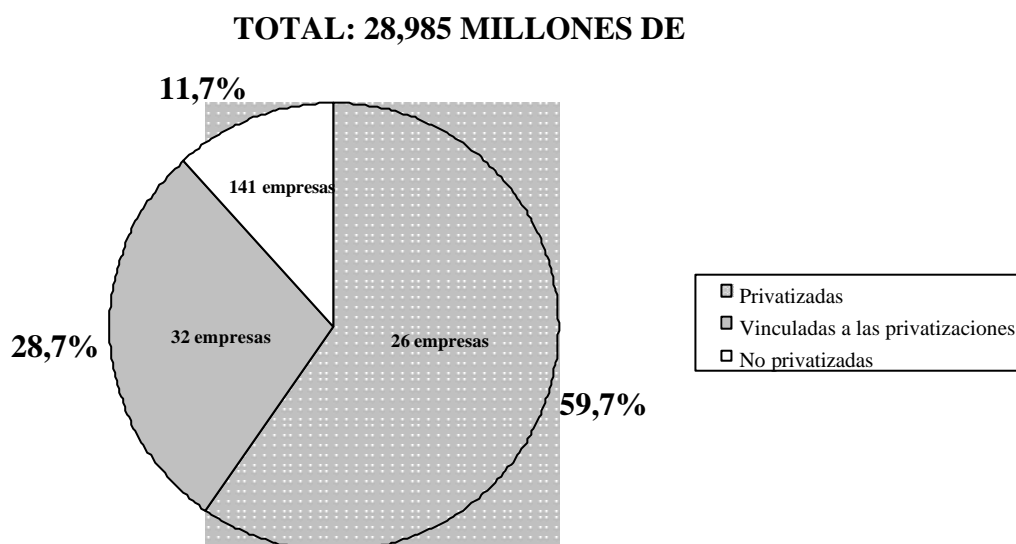
Ello se tradujo en la generación de condiciones de contexto operativo de privilegio y de determinantes estructurales que definieron, por un lado, un nulo riesgo empresario para las firmas prestatarias de los servicios públicos y, por otro, la apropiación de rentas extraordinarias durante largos años. Así, la reconfiguración del perfil del poder económico en la Argentina ha tenido en los consorcios adjudicatarios de las empresas privatizadas –y en quienes participan de los mismos– a una de sus fracciones hegemónicas.

Más aún cuando a ello se le suma otro de los rasgos distintivos de las traumáticas privatizaciones argentinas: las recurrentes renegociaciones contractuales favorecidas por el hecho de que, salvo en los casos de la energía eléctrica y el gas natural, todas ellas fueron concretadas al amparo de decretos y resoluciones que, como tales, han sido de muy fácil alteración por parte del propio Poder Ejecutivo. Las mismas han tendido a garantizar a las empresas prestadoras de los distintos servicios un nulo grado de exposición a cambios en las condiciones de contexto y/o a preservar (cuando no a acrecentar) sus rentas de privilegio. Tales renegociaciones, desarrolladas en un marco de total opacidad, se centraron, en la generalidad de los casos, en modificaciones que alteraron las tarifas de los distintos servicios, sus cláusulas de ajuste periódico, los compromisos de inversión de las empresas –convalidando los generalizados incumplimientos en la materia–, las fuentes de financiamiento de las mismas, los índices de calidad de los servicios que debían satisfacerse y/o los plazos de

concesión de los mismos. Incluso, se vio modificado el propio objeto o alcance de algunas de las concesiones originales⁷.

Las metodologías de renegociación, su propia dinámica y el contexto macroeconómico –y político– en el que las mismas se inscribieron, terminaron por confluir en la garantía de, por un lado, un nulo riesgo empresario –aspecto característico del mercado de las privatizaciones– y, por otro, un contexto regulatorio que viabilizó la obtención de ganancias extraordinarias, holgadamente superiores a las que se registraron en el resto de las actividades económicas. Ello se ve reflejado en la información presentada en el Gráfico N° 1. En el período 1993-2001, las 200 firmas más grandes del país generaron, en conjunto, una masa acumulada de utilidades de casi 29.000 millones de dólares. Casi el 60% de dicho total (más de 17.300 millones de dólares) correspondió a apenas 26 firmas privatizadas (es decir, el 13% del total).

Gráfico N° 1. Distribución de la masa de utilidades de las 200 empresas más grandes de la Argentina según el vínculo de las firmas con las privatizaciones, 1993-2001 (porcentajes)



FUENTE: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

Es indudable que, por su intensidad, los disímiles comportamientos que se manifiestan entre las empresas integrantes de la elite económica local según su vínculo con las privatizaciones no pueden ser atribuidos a conductas microeconómicas diferenciales, sino que remiten al entorno operativo y normativo en que se inscribió, hasta principios de 2002, el

⁷ Azpiazu, D.: *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*, CIEPP/OSDE, 2003.

desenvolvimiento de las compañías privatizadas⁸. En síntesis, las profundas asimetrías que quedan de manifiesto no son más que la expresión de rentas de privilegio que surgen de la conjunción de elevados precios base al momento de la transferencia de las ex empresas públicas, de la aplicación de atípicas e *ilegales* cláusulas de ajuste automático de las tarifas y de las recurrentes renegociaciones contractuales, siempre en detrimento de la seguridad jurídica de los usuarios.

En este contexto, como previsible contrapartida del sistemático encarecimiento del costo de los servicios públicos en un contexto de creciente inequidad distributiva, el aporte de las privatizadas no ha sido para nada desdeñable en la profundización de un patrón de distribución del ingreso sumamente regresivo. Al respecto, el propio Banco Mundial constató que entre 1986 y 1996, el 20% más pobre de la población vio duplicar la incidencia de los servicios públicos en su presupuesto: del 9,1% al 17,4%⁹. Teniendo en cuenta el sostenido incremento de las tarifas, la proliferación de nuevos y regresivos cargos fijos (como en el caso del servicio de agua y saneamiento) y el deterioro de los ingresos de los sectores más carenciados, es altamente probable que se haya superado holgadamente el 20%, por lo menos hasta la sanción de la Ley N° 25.561 en enero de 2002¹⁰.

Ahora bien, los usuarios de los servicios públicos privatizados no sólo se han visto afectados en el plano tarifario. La calidad comprometida en los respectivos contratos de concesión de diversos servicios ha sido generalmente incumplida con serios riesgos sobre la población. La utilización de PCB como refrigerante en los transformadores de media tensión, de uso prohibido en todo el mundo por su comprobada acción cancerígena; la provisión de agua “potable” conteniendo arsénico, sustancias orgánicas volátiles y nitratos en niveles muy superiores a los permitidos; índices de calidad del servicio de muchos concesionarios viales que se ubican en niveles muy inferiores a los ya exiguos umbrales exigidos contractualmente; la deplorable calidad del servicio de varios de los ramales de ferrocarriles de pasajeros –que incluso lleva casi a añorar la tan criticada prestación por parte del Estado–, son algunos de los múltiples ejemplos de incumplimientos empresarios. La inobservancia de fundamentales cláusulas contractuales también se manifiesta, con particular intensidad, en lo atinente a los planes de inversión y/o a las metas de expansión de los servicios acordadas originalmente.

⁸ De considerar las tasas medias de rentabilidad sobre ventas se constata que entre 1993 y 2001, la de las empresas privatizadas que integran el núcleo de las 200 firmas más grandes del país (9,7%) fue catorce veces superior a la obtenida por las compañías no asociadas a los procesos de privatización (0,7%). Véase Azpiazu, D. y Schorr, M.: *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*, FLACSO/Siglo XXI/IDEP, 2003.

⁹ Banco Mundial: “Privatizaciones en Argentina”, en Baima, M., Cesilini, S. y Rofman, A. (comps.): *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Editorial de Belgrano, 2000.

¹⁰ En fecha reciente, el Banco Mundial reconoció el impacto regresivo de las privatizaciones argentinas (Foster, V.: “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° 5/03, abril 2003).

Si los usuarios (y más aún quienes no han podido tener acceso a los distintos servicios) se han visto afectados directamente –vía tarifas y calidad del servicio– por los incumplimientos empresarios, la ciudadanía en general ha debido afrontar el impacto fiscal de las privatizaciones. Originalmente, los concesionarios de las rutas nacionales, del correo postal, del sistema de aeropuertos y de los ferrocarriles de carga, debían pagar un canon por el “uso económico” de tales activos públicos. Pero esos pagos nunca ingresaron a las arcas fiscales o sólo lo hicieron en niveles absolutamente marginales, a través de pagos parciales y discontinuos. Por el contrario, en su formulación original sólo el servicio ferroviario de pasajeros y la hidrovía Santa Fe-Océano recibirían subsidios estatales. Pero a partir de opacas renegociaciones contractuales, esos subsidios se extendieron a las concesiones de las rutas nacionales.

En síntesis, el reconocimiento implícito de las fuerzas de coerción del poder económico y político devino en una amplia gama de acciones –y no menos importantes omisiones– en materia normativa y regulatoria, que no parecen ser meras consecuencias de las urgencias e improvisaciones originales sino, por el contrario, una estrategia institucional plenamente funcional a los intereses de las distintas fracciones del capital concentrado que, a partir de su activa participación en el vasto programa privatizador de los años noventa, experimentaron una notable expansión en su ciclo de acumulación y reproducción ampliada del capital.

. *El escenario postconvertibilidad*

A poco de concluir el año 2001 y como coronación de largos años de neoliberalismo extremo, la Argentina ingresó en una de sus más dramáticas crisis político-institucionales: una masiva movilización popular de carácter policlasista, espontánea y pacífica (y brutalmente reprimida) exigió –y derivó en– la renuncia del entonces presidente De la Rúa y de todo su gabinete. Al cabo de doce convulsionados días, en los que se sucedieron cinco presidentes constitucionales y se declaró el *default* de la deuda externa, el primero de enero de 2002 la Asamblea Legislativa designó como presidente provisional al Senador Duhalde. A poco de asumir, la nueva administración elevó al Congreso de la Nación un proyecto de ley de emergencia que, contando con el decidido apoyo parlamentario de la mayor parte del gobierno saliente, fue sancionado y convertido en ley el 6 de enero.

Esta norma legal de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” (Ley N° 25.561) determinó cambios decisivos en el plano macroeconómico (en especial, el abandono del esquema de la Convertibilidad y del régimen de paridad fija un peso = un dólar estadounidense). Ello se vio acompañado por un intento por replantear las relaciones contractuales con las empresas privatizadas que apuntaba a revisar y renegociar algunos de los privilegios de los que habían gozado durante la vigencia del régimen convertible.

Al respecto, el artículo N° 8 establece la eliminación de la “dolarización de las tarifas” así como también su indexación periódica en función de la evolución de los precios de los EE.UU.. Por su parte, en el artículo N° 9 queda planteada la renegociación de los (61) contratos con las prestadoras privadas de servicios públicos. Si bien, como se señaló, uno de los rasgos distintivos de las privatizaciones argentinas ha sido la recurrente renegociación de los contratos, en este caso se incorporaron, como hecho novedoso y auspicioso, ciertos criterios básicos sobre los que deberían estructurarse tales revisiones: “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”.

Sin embargo, no ajena a la presión de las propias empresas privatizadas, de los gobiernos de origen de muchas de ellas y de los organismos multilaterales de crédito, en la generalidad de los casos la renegociación terminó focalizándose casi de manera exclusiva en la cuestión tarifaria (en rigor, en el aumento de tarifas que había que concederle a las firmas).

Así, mientras que en algunos sectores (hidrovías, terminales portuarias y servicios aeroportuarios) se mantuvo la dolarización de parte sustantiva de los ingresos empresarios, en muchos otros (los de mayor impacto directo sobre la población –agua y saneamiento, electricidad, gas y telefonía–) no se encaró una revisión integral de los contratos, aunque tampoco, más allá de algunos intentos frustrados por la justicia, se incrementaron las tarifas. En realidad, la Administración Duhalde parecería haber desplegado una *estrategia de renegociación dual*¹¹, no ajena al impacto de los distintos servicios públicos sobre el consumo de los diversos sectores sociales (o, en otros términos, sobre la “sensibilidad” de la “opinión pública”). La misma se conjugó con el intento –por demás exitoso– de dilatar todo lo posible el proceso de renegociación, dejando, en los hechos, una pesada herencia para su sucesor.

En ese contexto, es indudable que el gobierno del Dr. Kirchner (que asumió el 25 de mayo de 2003) deberá encarar una ardua tarea que, según sea la forma en que se la realice, permitirá revertir –o no– una de las mayores inequidades económico-sociales a las que asistió la Argentina en los últimos años: los desmedidos privilegios que gozaron las empresas privatizadas.

Ello se ve condicionado por dos fenómenos concurrentes. El primero se vincula con que muchas de las compañías (en forma directa, o a través de sus principales accionistas extranjeros) han realizado presentaciones ante el Centro Internacional de Solución de Diferendos (CIADI), tribunal arbitral establecido por el Banco Mundial, denunciando a la Argentina por haber alterado la “seguridad jurídica” de bs contratos. El segundo se relaciona con las fuertes e incesantes presiones de los organismos multilaterales de crédito (en especial,

¹¹ Azpiazu, D. y Schorr, M.: *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde*, op. cit..

del F.M.I.) que han incorporado a sus tradicionales condicionalidades el incremento de las tarifas de los servicios públicos. A ello se le suma la adopción por parte de las firmas prestatarias de prácticas extorsivas de todo tipo, incluyendo los recurrentes cortes masivos del servicio (como en los casos de la energía eléctrica y del agua potable).

Bajo esas condiciones poco propicias para revertir largos años de complacencia oficial frente a los privilegios de las empresas privatizadas, las primeras acciones de la nueva gestión gubernamental fueron la relicitación de las concesiones de las rutas nacionales que vencían el 31 de octubre (bajo un nuevo esquema, en el que los privados sólo se hacen cargo del gerenciamiento y el mantenimiento de las rutas –en cinco de los seis corredores demarcados, las empresas deberán abonar canon– quedando a cargo del Estado la programación y la ejecución de las obras); la sanción de la Ley N° 25.790, por la que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2004 el plazo para concluir la revisión integral –y, de corresponder, la posible renegociación– de los contratos; la creación de una unidad específica (en el ámbito de la Procuración del Tesoro Nacional y con participación de representantes de diversos ministerios) para la atención de los procesos iniciados en el CIADI; y el anuncio oficial de que en los próximos meses se elevarán al parlamento dos proyectos de ley: uno vinculado a un régimen nacional para los servicios públicos y otro referido a los organismos reguladores.

De todas maneras, la incertidumbre respecto al futuro de la relación Estado-empresas privatizadas-ciudadanía emerge, a seis meses de la asunción del Dr. Kirchner, como un escenario por demás conflictivo en el que incluso está en juego buena parte de la gobernabilidad de una sociedad que durante más de una década se ha visto enfrentada a desaciertos y fragilidades estatales de todo tipo en su relación con las prestatarias privadas de servicios públicos.

Buenos Aires, 15 de noviembre de 2003