

Las privatizaciones en la argentina: desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias

Daniel Azpiazu** y *Martín Schorr I. Introducción**

La economía argentina asiste desde hace poco más de una década a un proceso de profundas transformaciones estructurales estrechamente ligadas al *shock* institucional neoliberal implementado desde fines de los años ochenta. El mismo retomó y profundizó buena parte de los lineamientos estratégicos de la política refundacional de la última dictadura militar: la subrogación del Estado, la conformación de un régimen de acumulación del capital caracterizado por una creciente fragmentación económico-social y la consolidación estructural hegemónica de un núcleo sumamente acotado de grandes conglomerados empresarios (tanto de capital local como extranjero).

En ese marco, la vasta y abarcativa política de privatización de empresas públicas encarada bajo la Administración Menem constituye, atento al impacto económico y social de sus realizaciones, uno de los ejes centrales de dicho programa. Basta considerar, en tal sentido, algunos de sus principales resultados estructurales: la configuración y preservación de mercados monopólicos u oligopólicos con, en la casi totalidad de los casos, garantías legales de internalización de ganancias extraordinarias; la transferencia de activos –subvaluados– y, fundamentalmente, de un poder regulatorio decisivo en términos de la configuración de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía (y, por ende, de la competitividad y la distribución del ingreso); la profundización del proceso de concentración y centralización del capital y la consiguiente reconfiguración del poder económico local [\[1\]](#).

Sin duda, el entramado normativo en el que se inscribe el accionar de las empresas privatizadas explica, en lo sustantivo, esa importante recomposición del perfil de la economía local. Se trata, en tal sentido, de acciones –y omisiones– que han terminado por construir –y afianzar– un escenario privilegiado por las políticas públicas acotado, en cuanto a sus beneficios, a un escaso –pero muy diversificado e influyente– número de agentes económicos. A este respecto, la debilidad y precariedad regulatoria que caracteriza a la experiencia privatizadora en la Argentina se manifiesta en muy diversos campos: inexistencia o formulación –tardía, limitada y, cuando no, precaria– de marcos regulatorios, constitución de débiles agencias reguladoras –en la generalidad de las áreas, con posterioridad a la transferencia de los activos y, en no pocos casos, con

claros signos de captura por parte de la/s empresa/s regulada/s y/o del Poder Ejecutivo–, recurrentes renegociaciones contractuales –que apuntaron, sistemáticamente, a preservar o acrecentar las rentas de privilegio de las firmas prestatarias–, así como la sanción de diversas disposiciones que contravienen normas de superior *status* jurídico. En realidad, en última instancia, los denominados “defectos” o “problemas de diseño” regulatorios, los llamados “errores” derivados de la premura privatizadora, no son más que manifestaciones de un fenómeno mucho más complejo: la plena funcionalidad de la regulación pública –y la consiguiente desnaturalización de su propia fundamentación– de los servicios privatizados respecto a la lógica de acumulación y reproducción del capital de los grandes conglomerados locales y extranjeros que, a partir de su activa presencia en los distintos procesos de privatización, han pasado a consolidarse como el núcleo hegemónico del poder económico en el país.

Es en este marco que se inscribe el presente trabajo, cuya finalidad central es delimitar algunas de las “fallas” que pueden reconocerse en materia de regulación de los servicios públicos privatizados, así como las principales implicancias económico-sociales que se desprenden de las mismas. Atento a dicho objetivo, la Sección II se focaliza en el análisis de las “debilidades” de mayor significación que presentan los distintos marcos regulatorios de los sectores privatizados [2], mientras que la Sección III apunta a identificar la forma en que ese entorno normativo impactó sobre el desempeño económico de las firmas prestatarias. Finalmente, en la Sección IV, y a manera de conclusiones, se sintetizan las principales reflexiones que surgen del conjunto de los desarrollos previos.

II. Las principales “debilidades” regulatorias y normativas de las privatizaciones argentinas

En la Argentina, en la generalidad de los servicios públicos privatizados, se ha venido aplicando –en sus diversas variantes domésticas– el sistema de regulación tarifaria conocido como de “price cap”, o de precio tope o máximo [3]. El mismo, desarrollado en la experiencia privatizadora inglesa, concentra la acción reguladora en los precios máximos que pueden percibir las empresas monopólicas por la prestación de los respectivos servicios; contraponiéndose a los criterios aplicados usualmente en los EE.UU., donde el control regulatorio se ha focalizado, histórica y preponderantemente, sobre las tasas de ganancias obtenidas por las empresas (mecanismo de “cost plus” o de tasa de retorno).

El sistema inglés supone, en principio, respecto al utilizado en la experiencia estadounidense, un menor costo de regulación y administración, una escasa influencia de las asimetrías de información entre las agencias reguladoras y las empresas reguladas, un menor riesgo de captura o de cooptación de aquéllas por parte de estas últimas y, en síntesis, la posibilidad cierta de minimizar el ejercicio de prácticas abusivas del poder monopólico u oligopólico de las empresas objeto de la regulación. En tal sentido, el modelo desarrollado en el caso inglés regula la evolución y los ajustes de precios (y no los precios mismos, que son revisados periódicamente contemplando, ahora sí, las tasas de ganancias que se derivan de los mismos). En este último plano cabe enfatizar que en el sistema de “price cap”, la tasa de ganancia de las empresas reguladas es, también, un componente constitutivo esencial, al menos en dos sentidos. En primer término, porque la determinación y evaluación de la estructura de costos y de la rentabilidad al momento de la transferencia de los activos es fundamental para la determinación de precios “justos” y “razonables”. En segundo lugar, debido a que las periódicas revisiones de las estructuras tarifarias deberían tenerla en cuenta como referente básico para corregir los potenciales desvíos que se podrían llegar a registrar en los niveles tarifarios a lo largo del tiempo.

Bajo este último sistema, se fija un precio tope de las tarifas, que es donde se concentra la regulación pública. En forma sumamente estilizada, a ese precio máximo se lo pondera, en forma periódica, por un factor que conjuga, por un lado, la evolución de los precios *domésticos* (el Índice de Precios al Consumidor, el Índice de Precios Mayoristas, o una combinación de ambos) y, por otro, el denominado factor de ajuste (“X”, restado de aquél) asociado a la eficiencia empresarial [\[4\]](#). De allí que el mecanismo se conozca también como “IPD - X”, donde “X” constituye el referido coeficiente de eficiencia.

Con ello se procura satisfacer diversos objetivos como, entre otros, minimizar los requerimientos de información por parte del organismo regulador (y, con ello, los problemas que plantean las –por cierto, importantes– asimetrías de información); y beneficiar a los usuarios al transferirles, cuanto menos parcialmente, los aumentos de productividad de las empresas monopólicas, bajo la forma de tarifas reales decrecientes en el tiempo (objetivo implícito fundamental en el propio mecanismo de regulación por “price cap”).

Además de minimizar los problemas de asimetría de información y de garantizar, en teoría, precios reales decrecientes a los usuarios, en la implementación del “price cap”

resultan fundamentales –y altamente complejas– las determinaciones del nivel tarifario base y de la magnitud que debe asumir el coeficiente “X” en las distintas revisiones periódicas de los precios. Tanto es así que al momento de iniciarse el proceso de regulación tarifaria, el regulador debe contar con información acerca de los costos operativos y de capital de la empresa para estimar, en función de una tasa de rentabilidad predeterminada, la tarifa base a partir de la cual comienzan a aplicarse los sucesivos ajustes tarifarios. En otras palabras, el método “price cap” incluye, en el momento inicial, y cada vez que se realiza una revisión global de las tarifas, todos los requerimientos de información que supone la aplicación del mecanismo de “cost-plus”.

Así, en el marco del sistema de “price cap”, la efectiva transferencia a los usuarios de los incrementos en la productividad de las empresas depende, en buena medida, y más allá de la actualización periódica de las tarifas, del nivel tarifario “base” (el correspondiente al momento de la transferencia de los activos) a partir del cual se lleva adelante la actualización. Si éste resultara, por ejemplo, excesivamente elevado (en otras palabras, conlleva elevadas tasas de retorno y de apropiación de rentas monopólicas), el supuesto beneficio que este mecanismo regulatorio reporta a los usuarios quedaría prácticamente neutralizado de antemano.

En suma, en contraposición a los métodos de regulación del tipo “costo de servicio” (“cost-plus” o “mark-up”), el sistema de “price cap” adoptado en la generalidad de los servicios públicos privatizados en la Argentina ofrece, en principio, las siguientes ventajas:

- tarifas reales decrecientes en el tiempo, en tanto el factor de eficiencia que se sustrae transfiere a usuarios y consumidores las ganancias de productividad o eficiencia microeconómica registradas por la/s firma/s sujeta/s a regulación;
- la actualización de las tarifas no está relacionada con costos o precios que pueden ser manipulados por la/s empresa/s regulada/s (como, por ejemplo, a través de precios de transferencia con firmas vinculadas). De esta manera, las prácticas técnico-contables aplicadas son irrelevantes y disminuyen así los riesgos implícitos en las asimetrías de información que, naturalmente, supone la relación entre el ente regulador y la/s firma/s regulada/s;

- esta/s última/s cuenta/n con incentivos suficientes como para incrementar su eficiencia microeconómica en tanto ello deviene en beneficios internalizables hasta que se transfieran a tarifas, tendiendo a configurarse un proceso de retroalimentación positiva (siempre procurando que los costos operativos disminuyan en una proporción sistemáticamente mayor a la establecida para la baja de las tarifas);

- los procedimientos de ajuste de tarifas son relativamente automáticos, sin conllevar grandes costos de información y regulación. Ello supone, a la vez, la posibilidad cierta de minimizar el riesgo de la llamada captura o “cooptación” del regulador.

Sin embargo, estas ventajas “teóricas” del sistema de “price cap” se han visto permanentemente erosionadas en la experiencia privatizadora argentina, a punto tal que se asiste a, por ejemplo, una muy marcada y creciente distorsión en las estructuras de precios y rentabilidades relativas de la economía a favor de, precisamente, las actividades y empresas privatizadas “reguladas” bajo el mecanismo de “price cap”.

En ese marco, cabría referirse a, cuanto menos, cinco aspectos o rasgos sustantivos de la regulación tarifaria aplicada en el país: la fijación inicial de los “precios tope” (es decir, aquéllos correspondientes al momento de la transferencia de las empresas públicas al sector privado); la llamada “demora regulatoria” en cuanto a la efectiva aplicación –y traslación a los usuarios– del factor de eficiencia; los índices de precios utilizados para el ajuste periódico de las tarifas; las atípicas y recurrentes renegociaciones contractuales que siempre han tendido a preservar –o acrecentar– las rentas de privilegio de las empresas prestatarias de los servicios por sobre la seguridad jurídica de usuarios y consumidores; y, finalmente, la peculiar forma en que, en el privilegiado ámbito de las privatizaciones, se ha aplicado la figura de la denominada “neutralidad tributaria”.

- *“Precios base” y ganancias extraordinarias*

La teoría de la regulación de los servicios públicos privatizados, o de los monopolios naturales, ha tratado suficientemente los problemas que plantea la determinación de los precios “base”. Así, como bien señalan Vickers y Yarrow al referirse al mecanismo de regulación por precio tope o “price-cap” [\[5\]](#), muy difícilmente (“excepto tal vez por casualidad”) puedan establecerse parámetros de la fórmula de precios

correctos o razonables, desde sus inicios. Tal afirmación, particularmente válida para aquellos países que, como Gran Bretaña (es el ejemplo que, fundamentalmente, analizan tales autores), se tomaron su tiempo para concretar las privatizaciones, para el diseño previo de los marcos y mecanismos regulatorios, y para la instauración de agencias reguladoras con anterioridad al traspaso de los activos al sector privado, la reestructuración de las empresas a privatizar y el reordenamiento de los respectivos mercados, se ve naturalmente potenciada en casos como el de la Argentina. Más aún cuando en este último caso la celeridad por privatizar (estrechamente ligada a la necesidad del gobierno de dar señales claras al capital concentrado interno en cuanto a la orientación que iba a adoptar la política económica) fue priorizada respecto a casi cualquier otro tipo de consideración, más aún de aquellas vinculadas a la posterior regulación de los respectivos mercados^[6]. Esa premura derivó, entre otras cosas, en la fijación de “precios tope” que desde los mismos inicios de la actividad de las empresas en manos privadas les garantizaron a las mismas la posibilidad de internalizar muy holgados márgenes de beneficio (de los más elevados tanto en el ámbito local como a nivel internacional).

Un muy claro ejemplo lo ofrece la privatización de ENTel que, en tal sentido, emerge como uno de los casos emblemáticos. En efecto, al cabo de los diez meses previos a la transferencia de la empresa el valor del pulso telefónico se incrementó, medido en dólares estadounidenses, más de siete veces (en un período en el que los precios mayoristas se incrementaron el 450%, y el tipo de cambio –“apenas”– el 235%). De resultas de ello, los precios de partida de la actividad privada superaron con holgura a los establecidos, incluso, al momento del llamado a licitación pública^[7].

En relación con lo anterior, cabe destacar que no se trata de un ejemplo aislado sino un denominador común en las privatizaciones argentinas. Así, en la privatización de Gas del Estado, concretada a fines de 1992, se verifica idéntico fenómeno, donde en realidad la “casualidad” (señalada por Vickers y Yarrow) tiende a transformarse, en *causalidad* de fijación de “precios tope” iniciales que garantizan, desde el mismo inicio de la prestación privada del servicio, elevadas tasas de rentabilidad. En este caso, basta confrontar los volúmenes comercializados y la facturación de Gas del Estado en 1992, respecto a los correspondientes en 1993 a las ocho distribuidoras en las que se segmentó la última fase de la cadena gasífera, para inferir la presencia de incrementos sustantivos en el precio medio del gas natural. Los mismos, enmarcados en los importantes cambios

introducidos en la estructura tarifaria y en los propios criterios de tarifación, trajeron aparejada la fijación de precios de partida que aseguraron a los consorcios adjudicatarios la obtención de muy altos márgenes de beneficios. En efecto, mientras el volumen consumido de gas natural por redes aumentó, entre 1992 y 1993, un 5,1%, la facturación agregada de las ocho distribuidoras en 1993 creció un 23,0% respecto a la correspondiente a Gas del Estado en el año anterior, al tiempo que el precio medio resultante se incrementó un 17,0%, siempre entre 1992 y 1993, coincidente con la transferencia de la empresa estatal al sector privado.

Esta usual y generalizada práctica local de fijar precios tope de partida que conllevaban y garantizaban a las firmas prestatarias elevados ingresos y márgenes de rentabilidad desplazaría –teóricamente– a un segundo plano la incidencia que pudieran ejercer los posteriores ajustes, según sean las variaciones en los índices de precios (“que deberían ser”) domésticos. En consecuencia, en la medida en que se partió, como fue en el caso argentino, de elevados niveles tarifarios iniciales, la reducción tarifaria implícita en la aplicación del coeficiente “X” se tornó, en los hechos (aún en los pocos casos en los que se la contempla), prácticamente superflua. En otros términos, tales ajustes no contribuyeron a modificar en lo sustantivo la privilegiada situación original con que las prestadoras privadas de servicios públicos iniciaron sus actividades.

· *La “demora regulatoria” y los ajustes tarifarios por factores de eficiencia*

Como una nueva manifestación de las peculiaridades bajo las cuales se ha venido aplicando el mecanismo de regulación tarifaria de tipo “price cap” en el ámbito de los servicios públicos privatizados en la Argentina, cabe incorporar una breve digresión analítica vinculada a la “demora regulatoria” con que, en la generalidad de los casos, se transfirieron a los usuarios las –por cierto, también muy elevadas– ganancias de productividad registradas por las empresas prestatarias [8]. A este respecto, cabe destacar que en la normativa no está contemplada la revisión de las tarifas, o la misma puede realizarse recién después de transcurridos varios años de prestación de los servicios (y de internalización empresaria de muy altas tasas de ganancia). Ello no hace más que minimizar o anular el llamado “riesgo regulatorio” asociado a la consideración de las tasas de rentabilidad y, naturalmente, garantiza la persistencia temporal de elevados márgenes de beneficio para los consorcios que se hicieron cargo de las empresas privatizadas[9].

Por ejemplo, en el caso de las telecomunicaciones, durante la vigencia del período de reserva legal de mercado (monopolio) del que gozaron Telefónica de Argentina y Telecom Argentina hasta fines de 1999, no estuvo contemplado ningún tipo de revisión tarifaria (sólo ajustes por factores de eficiencia preestablecidos, que tampoco se cumplieron en tiempo y forma). En el caso del gas, la primera revisión tarifaria se concretó a los cinco años de la transferencia del servicio, sin mayores evidencias de consideración alguna de las ganancias extraordinarias de las empresas del sector (en especial, las de las transportistas)[\[10\]](#). En el caso de la energía eléctrica, la primera revisión tarifaria se efectuará recién a los diez años de inicio de la concesión del servicio (la Ley Nro. 24.065/1992 –marco regulatorio del sector– la fijaba a los cinco años, pero su decreto reglamentario –Nro. 1.398/1992– extendió, sin justificación ni argumentación alguna, dicho plazo a diez años). En el ámbito de las concesiones viales no está prevista la realización de revisiones tarifarias; mientras que en el servicio de agua potable y saneamiento [\[11\]](#) originalmente se estableció que se realizaría para el segundo quinquenio de la prestación del servicio, cuando “sólo podían disponerse reducciones de los valores tarifarios y precios vigentes” (sin embargo la primera revisión –incrementando las tarifas– se produjo a los pocos meses de otorgada la concesión, y al margen de toda previsión normativa o regulatoria).

En definitiva, las consideraciones precedentes sugieren que la “demora regulatoria” asociada al traslado a las tarifas abonadas por los distintos tipos de usuario de los servicios públicos del coeficiente de “eficiencia empresarial” ha sido, en la Argentina, por demás significativa. Ello merece ser resaltado porque se trata de una de las principales “fallas normativas” que contribuyeron a desvirtuar buena parte de las ventajas que se desprenden de regular precios en mercados monopólicos u oligopólicos a través del mecanismo de “price cap” (precios reales decrecientes, transferencia a los usuarios de las ganancias de productividad de las firmas prestatarias, etc.) y, como tal, ha jugado un papel decisivo en la explicación de, por un lado, el comportamiento de las tarifas de los distintos servicios privatizados [\[12\]](#) y, por otro, la notable expansión económica que experimentaron las empresas privatizadas en el transcurso de los años noventa [\[13\]](#).

Atípicas e ilegales cláusulas de ajustes periódicos de las tarifas

Sin duda, la fijación de elevados “precios tope” de partida, y la “demora regulatoria” con que se transfirieron a las tarifas las mejoras en la eficiencia microeconómica de las firmas prestatarias (en los muy pocos casos en que dicho traslado efectivamente ocurrió), tendieron a configurar un escenario de privilegio para un muy reducido –aunque muy sólido e influyente– núcleo hegemónico del capital concentrado. Esos privilegios (muy difícilmente adjudicables a la casualidad y a “defectos” o “problemas de diseño” normativos) se han visto potenciados ante la aplicación de atípicas cláusulas de ajuste periódico de las tarifas que, incluso, convierten a la experiencia privatizadora argentina en un caso único a nivel internacional (como el de aplicar, como “precios correctores” en la utilización del mecanismo de “price cap”, la evolución de índices de precios ajenos a la económica local). Se trata, en otras palabras (y al margen de la contravención que supone en términos de las taxativas disposiciones de la Ley de Convertibilidad)[\[14\]](#), de la utilización de índices de precios que poco o nada reflejan el comportamiento de los costos domésticos de las empresas “reguladas”.

En efecto, bajo diversas formas, todas ellas “ilegales”, en tanto violan las normas de orden público emanadas de la Ley de Convertibilidad (Nro. 23.928), los distintos marcos regulatorios y/o –según los sectores– posteriores opacas renegociaciones contractuales, concretadas a través de decretos y/o resoluciones –naturalmente, de inferior *status* jurídico que una ley–, han ido incorporando disposiciones que contravienen lo dispuesto en forma taxativa por la Ley de Convertibilidad[\[15\]](#). Se trata, en la generalidad de los casos, de la recurrencia a una artimaña normativa (de más que dudosa legalidad): la “dolarización” de las tarifas como paso previo al establecimiento de cláusulas de indexación de las mismas, asociadas a las variaciones en índices de precios al consumidor, mayoristas, o una combinación de ambos, de los EE.UU. [\[16\]](#).

De allí se desprende una doble situación de privilegio para las empresas responsables de la prestación de los servicios públicos privatizados. Por un lado, cuentan con un seguro de cambio que les permite quedar a cubierto de cualquier tipo de contingencia en la política cambiaria o, más explícitamente, sus ingresos se encuentran “dolarizados”. Por otro lado, a partir de una interpretación *ad-hoc* de las disposiciones de la Ley de Convertibilidad, han venido ajustando sus tarifas de acuerdo a la evolución de índices de precios de los EE.UU. que, como privilegio adicional, han crecido muy por

encima de sus similares en el ámbito local. En efecto, por ejemplo, entre el mes de enero de 1995 y junio de 2001, en la Argentina, el Índice de Precios al Consumidor registró una disminución acumulada de 1,1%, al tiempo que los precios mayoristas se incrementaron apenas el 1,6%. En idéntico período, el índice de precios al consumidor (CPI) de los EE.UU. (que determina o pondera en las actualizaciones aplicadas en la mayor parte de los servicios públicos en el país) registró un incremento acumulado de 18,4%, al tiempo que los precios mayoristas (PPI) lo hicieron en un 9,8%.

En otras palabras, los ajustes periódicos aplicados en las tarifas de los distintos servicios públicos privatizados en la Argentina exceden, holgadamente, el propio ritmo inflacionario local (deflacionario, en términos de los precios al consumidor). Se trata, más precisamente, de una transferencia de rentas de privilegio a un muy reducido número de agentes económicos, a partir de disposiciones normativas de más que dudosa juridicidad. En ese marco, el más mínimo sentido común lleva a plantearse el interrogante sobre las argumentaciones que podrían llegar a explicar el porqué los consumidores y usuarios locales deben afrontar –y absorber– localmente el ritmo inflacionario de los EE.UU., en un contexto de deflación de los precios y, fundamentalmente, de los salarios domésticos.

Al margen de las especificidades que ha ido adoptando la elusión de la normativa legal en cada uno de los distintos 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 respectivos servicios por sobre los de la sociedad en su conjunto –afectando negativamente la competitividad de numerosos sectores económicos (en particular, aquéllos, con predominancia productiva de Pymes, vinculados a la elaboración de bienes transables) y la distribución del ingreso–.

En ese marco, el acceso a tarifas reales decrecientes, una de las ventajas intrínsecas del “price cap” como mecanismo de regulación tarifaria de los monopolios naturales, se ha visto más que erosionado –sino negado– para los usuarios y consumidores locales. Así, no sólo no son 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 han venido incrementando sistemática y persistentemente, al amparo de normas de más que dudosa legalidad. En buena medida, se puede afirmar que en la Argentina, la matizada adopción del “price cap” deviene en la antítesis de lo que enseña la teoría de la regulación pública.

En síntesis, estos tres aspectos cruciales y/o “errores de diseño” de la regulación tarifaria en la Argentina (la fijación de “precios base” que tienden a garantizar altos ingresos y rentas de privilegio, la “demora regulatoria” que limita y/o pospone indefinidamente la transferencia a usuarios y consumidores de los incrementos de productividad de las empresas privatizadas, y, fundamentalmente, las “ilegales” formas bajo las que se han venido efectivizando los ajustes periódicos de las tarifas por índices ajenos a la economía doméstica), ponen de manifiesto la plena funcionalidad normativa y, en este caso, regulatoria respecto de la generación de condiciones de contexto operativo de privilegio y de determinantes estructurales que tienden a definir y delimitar, por un lado, un nulo riesgo empresario de las firmas prestatarias de los servicios públicos y, por otro, la generación de condiciones que garantizan y consolidan las tasas de beneficio extraordinarias de que gozan las mismas.

· *Las recurrentes renegociaciones contractuales y la preservación de las ganancias extraordinarias*

Todo lo anterior se ha visto reforzado por las recurrentes –y muy poco transparentes– renegociaciones contractuales que se han venido sucediendo –incluso, a poco de concretarse la transferencia de los servicios a las empresas privadas– en los distintos servicios públicos privatizados; fenómeno que ha pasado a constituirse en otro rasgo distintivo de las privatizaciones realizadas en la Argentina.

La renegociación de los contratos de concesión, así como los cambios introducidos en diversas cláusulas contractuales y/o en la propia normativa regulatoria emergen como una constante del período post-privatización [\[17\]](#). Las mismas, rara vez han estado vinculadas a la necesidad de resolver y/o superar determinadas imprecisiones o imprevisiones normativas (en especial, aquéllas relacionadas con la regulación de las tarifas y de la propiedad del capital de las firmas prestatarias), asociadas a la propia premura privatizadora. Por el contrario, se han centrado, en la generalidad de los casos, en modificaciones que han alterado –siempre con un mismo sentido– las tarifas de los distintos servicios, las respectivas cláusulas de ajuste periódico, los compromisos de inversión de –y generalmente, incumplidos por– las empresas y/o los plazos de concesión de los servicios. En ese marco, todas ellas han tendido a garantizar, a las prestadoras de los distintos servicios (como las realizadas en el ámbito de las telecomunicaciones, las concesiones viales, de aguas y servicios cloacales, los ferrocarriles, etc.), un nulo grado

de exposición a cambios en las condiciones de contexto [\[18\]](#) y/o a preservar (cuando no, acrecentar) sus rentas extraordinarias de privilegio [\[19\]](#).

En efecto, cualquiera sea la renegociación que se considere [\[20\]](#), la rentabilidad empresaria se ha visto asegurada o acrecentada, al privilegiar unilateralmente una por demás dudosa interpretación de la “seguridad jurídica” de las empresas prestadoras de los servicios privatizados. Las metodologías de renegociación (nula transparencia y negociación “a puertas cerradas” con cada una de las empresas), su propia dinámica y el contexto macroeconómico –y político– en el que las mismas se han ido inscribiendo, terminaron por confluir en la garantía de, por un lado, un nulo riesgo empresario –rasgo característico de los mercados de los servicios públicos privatizados– y, por otro, un contexto regulatorio que viabiliza la obtención de tasas de rentabilidad extraordinarias, holgadamente superiores a las que se registran en el resto de las actividades económicas.

Así, sistemáticamente, las estrategias oficiales de negociación han partido de una concepción en la que la “seguridad jurídica” ha quedado circunscripta a mantener inalterada, o incluso mejorar, las ecuaciones económico-financieras originales de las diferentes empresas que, vale la pena destacar, fueron formuladas, en la generalidad de los casos, en pleno contexto hiperinflacionario, con las consiguientes y considerables primas de riesgo que no se justifican en las actuales condiciones de relativa estabilidad – o, incluso, deflación– de precios como las que asiste la economía argentina desde hace largos años [\[21\]](#), aun cuando ello suponga contravenir normas jurídicas de superior rango legal (en particular, aunque no exclusivamente, la Ley de Convertibilidad).

· *La figura de la “neutralidad tributaria” y su peculiar tratamiento en el ámbito de los servicios públicos privatizados*

Por último, cabe introducir un breve comentario con respecto a otra de las funcionalidades de la regulación tarifaria en el ámbito de los servicios públicos privatizados respecto al proceso de acumulación y reproducción del capital de las firmas prestatarias. Los marcos que regulan los distintos servicios públicos privatizados establecen que las empresas prestadoras pueden trasladar a las tarifas finales abonadas por los usuarios las variaciones de costos originadas en cambios en las normas tributarias (excepto en el impuesto a las ganancias). Esta figura legal de la “neutralidad tributaria” o

“estabilidad impositiva” reconoce que todo incremento o decremento –respecto a las condiciones vigentes al momento de la transferencia de los respectivos servicios a manos privadas– en las cargas impositivas que afecten a las empresas, puede (o debe) ser trasladado a los consumidores y usuarios de los mismos[22]. Con ello se procuró, en su momento, que cualquier modificación en la política tributaria no repercutiera sobre la rentabilidad de las empresas. En otras palabras, las reducciones impositivas (y el consiguiente “sacrificio fiscal” resultante de las mismas) debían derivar en menores tarifas para los usuarios y consumidores; al tiempo que una posible mayor presión fiscal sobre las empresas sería también transferida a estos últimos sin alterar, de tal manera, la ecuación económico-financiera de las firmas privatizadas.

Al respecto, durante el decenio de los años noventa, en el marco de una creciente regresividad de la estructura tributaria, se han ido sucediendo diversas disposiciones legales que en materia impositiva conllevaron reducciones de consideración en la carga fiscal que afecta al conjunto de las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados. Basta con resaltar, entre otros, la supresión del impuesto sobre los débitos bancarios, la derogación del impuesto a los sellos sobre los contratos y a las operaciones financieras en la Ciudad de Buenos Aires (sede de la casa central de la casi totalidad de las firmas prestatarias de servicios públicos), la reducción de la alícuota del impuesto a los Activos del 2% al 1%, la disminución de las cargas patronales (entre el 30% y el 80%, según regiones, a partir de 1994), la exención de gravámenes arancelarios a la importación de bienes de capital (una disposición particularmente importante para las empresas privatizadas, que son fuertes importadoras de maquinaria y equipo), la paulatina supresión del impuesto a los Ingresos Brutos sobre los sectores productivos y actividades conexas (entre las que quedan incluidas la prestación de los servicios de electricidad, agua y gas, así como las concesiones viales), etc..

Se trata, sin duda, de una amplia y diversificada gama de tributos que, ante su supresión, la reducción de las bases imponibles y/o de las alícuotas respectivas, implican reducciones de significación –aunque muy variables, y casi imposibles de mensurar a partir de la información *pública* disponible– en los costos de las empresas prestadoras de los servicios. No obstante, el seguimiento de la evolución de las tarifas de los distintos servicios[23], en su relación con las respectivas cláusulas normativas vinculadas a los ajustes periódicos de las mismas, sugiere la no observancia empresarial –y la inexistencia de control regulatorio alguno al respecto– de la correspondiente transferencia a los

usuarios de las reducciones en las cargas impositivas derivadas de la exención y/o supresión de diversos gravámenes y de las menores alícuotas impositivas y/o bases imponibles de determinados tributos. De resultados de ello, el consiguiente “sacrificio fiscal” devino en beneficios extraordinarios adicionales, apropiados en forma *illegal* por las empresas prestatarias.

Si bien, en términos generales, los entes reguladores han venido omitiendo su intervención ante la no transferencia a usuarios y consumidores de tal sacrificio fiscal, hay ciertas excepciones que merecen ser resaltadas; más aún cuando, paradójicamente, las acciones emprendidas denotan la aplicación de criterios *ad-hoc* que no se condicen con la normativa vigente. Se trata, más precisamente, de las resoluciones emanadas del ENRE (Ente Nacional de Regulación de la Electricidad) y el ENARGAS (Ente Nacional de Regulación del Gas), en relación con las reducciones en los aportes patronales, dispuestas a partir de enero de 1994.

Tanto en el ámbito del ENRE como en el del ENARGAS, recién en 1999 se dispuso el traslado a las tarifas de las disminuciones de las contribuciones sociales sobre la nómina salarial con destino al Sistema Unico de Seguridad Social. En ambos casos, también, en los considerandos de las respectivas resoluciones se reproduce el texto del Pacto Fiscal Federal (ver la nota nro. 22), referido a la “completa transferencia de beneficios a usuarios y consumidores”. Sin embargo, en el caso del ENRE, sin argumentación ni fundamentación alguna, se dispuso que tales reducciones tarifarias sólo se aplicarían a “las categorías Tarifa 2 y Tarifa 3, incluyendo los grandes usuarios mayores” (quedando excluidos los consumidores residenciales, el segmento más cautivo de la demanda). Por su parte, el ENARGAS autorizó que tales reducciones sólo fueran aplicadas a los consumidores industriales, al considerar que, al respecto, “debe ponderarse la opinión de la Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias”. Sin duda, ello supone no *ponderar* la opinión de los usuarios y consumidores residenciales y, menos aún, la letra de las disposiciones legales vigentes que, en ningún caso, incorporan discriminación alguna ni insinúan que tales transferencias de reducciones impositivas se concentren en determinados segmentos de usuarios y consumidores.

En otras palabras, en ambos casos, la “neutralidad tributaria” fue aplicada exclusivamente sobre los grandes consumidores industriales (esto es, aquéllos cuya

demanda presenta una importante elasticidad-precio vinculada a la posibilidad de sustitución entre distintos insumos energéticos –gas, electricidad o fuel oil– y/o de desvincularse del sistema de distribución a partir de la adquisición en el mercado mayorista), mientras que los usuarios cautivos de las distribuidoras (en especial, los residenciales) quedaron al margen de dicho “beneficio”. Las asimetrías regulatorias implícitas resultan, una vez más, plenamente funcionales a las estrategias de las firmas que actúan en los sectores mencionados, en los que las escasas –aunque potencialmente crecientes– posibilidades de introducir competencia y “disputabilidad” de los mercados se circunscriben a los segmentos de más altos consumos.

III. Los impactos de las “fallas regulatorias” sobre la razonabilidad de las tarifas y los márgenes de beneficio de las empresas prestatarias de servicios privatizados

Como era de esperar, todas las ostensibles “falencias” que, en materia de regulación tarifaria, se identificaron en el apartado anterior tuvieron un impacto de significación sobre las tarifas finales abonadas por los distintos consumidores (sobre todo, los residenciales de menor poder adquisitivo) y, naturalmente, sobre los márgenes de beneficio de las empresas prestatarias. En función a ello, cabe incorporar algunos comentarios en relación con el grado de “razonabilidad” de las tarifas (y de las rentabilidades). Se trata de una figura económico-jurídica con una sólida tradición internacional que, en sus matizadas interpretaciones locales, se ha venido utilizando en diversas normas referidas a actividades privatizadas en la Argentina [\[24\]](#).

Así, por ejemplo, en los dos únicos marcos regulatorios sancionados por ley nacional (los correspondientes a la energía eléctrica y al gas natural) se alude, reiteradamente, al carácter de “justas y razonables” que deben asumir las tarifas. Por ejemplo, en las leyes Nros. 24.065 (Marco Regulatorio Eléctrico) y 24.076 (Marco Regulatorio del Gas Natural), ambas sancionadas en 1992, se explicita, entre los correspondientes objetivos de la regulación, “que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables”. Asimismo, con ligeras diferencias de redacción, en sus respectivos articulados se señala que “los servicios... serán ofrecidos a tarifas justas y razonables”; y, en ese marco, que las mismas “deberán posibilitar una razonable tasa de rentabilidad a aquellas empresas que operen con eficiencia”. En principio, parecería surgir que la “razonabilidad” de los márgenes de beneficio a que da lugar determinado nivel de

las tarifas es, en última instancia, el criterio rector como para discernir en torno a la “justicia y razonabilidad” de estas últimas.

Por otro lado, la ley “madre” en el campo de las privatizaciones argentinas (la Ley Nro. 23.696/1989 de Reforma de Estado) incorpora en su artículo Nro. 57, referido a las concesiones que se otorguen en el marco de la Ley Nro. 17.520/1967 (de peaje), un criterio complementario en relación con la fundamentación de la razonabilidad de los beneficios empresarios (y, con ello, la de las tarifas que los viabilizan). Se señala, al respecto, que las concesiones “deberán asegurar necesariamente que la eventual rentabilidad no exceda una relación *razonable* entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión” (énfasis propio). Asimismo, en su artículo Nro. 15, referido a las concesiones y licencias, se señala que “se exigirá una adecuada equivalencia entre la inversión efectivamente realizada y su rentabilidad”.

De todas maneras, en el ámbito de la regulación local de los servicios públicos privatizados, donde más se ha avanzado en dirección a un mayor grado de precisión del concepto de razonabilidad de las tarifas y/o de los beneficios empresarios es, nuevamente, en el campo de la regulación eléctrica y gasífera.

Así, por ejemplo, en el artículo Nro. 41 de la Ley Nro. 24.065 se estipula que esa razonable tasa de rentabilidad deberá “guardar relación con el grado de eficiencia y eficacia operativa de la empresa”, y “ser similar, como promedio de la industria, a la de otras actividades de riesgo similar o comparable nacional e internacionalmente”.

Por su parte, las consideraciones incluídas en el artículo Nro. 39 de la Ley Nro. 24.076, no difieren sustancialmente de aquéllas, cuando se argumenta que, a “los efectos de posibilitar una razonable rentabilidad a aquellas empresas que operen con eficiencia, las tarifas ... deberán contemplar: a) que dicha rentabilidad sea similar a la de otras actividades de riesgo equiparable o comparable; b) que guarde relación con el grado de eficiencia y prestación satisfactoria de los servicios”.

En definitiva, con ligeros matices en cuanto a las formas bajo las que se expresa y/o en sus alcances respectivos, la casi totalidad de la normativa regulatoria vigente en el país remite a consideraciones no muy disímiles en lo que se refiere a la necesaria justicia

y razonabilidad de las tarifas de los servicios públicos y, por ende, a la razonabilidad de las correspondientes tasas de beneficio empresario.

No obstante, a pesar de los recurrentes señalamientos acerca de la necesidad de contar con tarifas “justas y razonables” que, a su vez, garanticen la internalización empresaria de tasas de rentabilidad igualmente “razonables”, no existe normativa alguna que aporte elementos de juicio más precisos en cuanto a la definición y/o delimitación de tal “razonabilidad”. A lo sumo, como se desprende de las normas señaladas precedentemente, todo lo que podría inferirse es que, en principio, la razonabilidad y justicia de las tarifas de los servicios públicos tiene el mejor parámetro de referencia en la “razonabilidad” de los consiguientes beneficios empresarios; al tiempo que esta última remite a la necesaria consideración de los márgenes de rentabilidad obtenidos, en promedio, en actividades “comparables”, “similares”, “equiparables”, en términos del riesgo empresario involucrado^[25].

En ese marco, cabe incorporar una breve digresión analítica vinculada, en última instancia, a las especificidades del contexto operativo –y, fundamentalmente, normativo– en el que se inscribe el desenvolvimiento de las empresas que se hicieron cargo de los activos privatizados en la Argentina durante los años noventa. Los rasgos distintivos de los mercados involucrados (monopólicos, con demanda cautiva y reservas legales de mercado, y sujetos a una “débil” regulación) conllevan, naturalmente, un menor riesgo empresario que el que se desprendería de casi cualquier otra actividad económica. Hasta allí, independiente de toda otra consideración, el criterio de “razonabilidad” de las tasas de beneficio (y de las tarifas que las sustentan) sugeriría que las esperables en esos ámbitos protegidos, natural y/o normativamente, deberían ser inferiores a las correspondientes a la mayor parte de los restantes sectores económicos, expuestos a la competencia ^[26], con el consiguiente riesgo empresario que se desprende de esas mismas condiciones de – más o menos– cierta competencia interempresaria.

Sin duda, ese “modelo” de interrelaciones entre la morfología de los mercados, el riesgo empresario implícito, y la “razonabilidad” de las consiguientes tasas de rentabilidad, se ve mediatizado por las propias idiosincrasias del proceso privatizador en la Argentina. En efecto, la obvia minimización del riesgo empresario asociada a la condición de monopolios naturales se ve agudizada –en realidad, dicho riesgo se torna, cuanto menos, absolutamente nulo–, cuando, como fuera analizado, una multiplicidad de reaseguros

normativos y/o regulatorios tienden a garantizar, como mínimo, la preservación de la “ecuación económico-financiera original”, y/o las “tasas internas de retorno” emergentes de los respectivos contratos de transferencia. En esa dirección, la “razonabilidad” y “justicia” de las tarifas (así como la de las rentabilidades que de las mismas se derivan) tienden a verse subsumidas ante la vigencia de condiciones normativas y/o regulatorias que pre-establecen tales niveles al margen, incluso, de toda consideración sobre esos aspectos sustantivos y, más aún, de las disposiciones emanadas de distintas leyes nacionales.

En el ejemplo argentino, muy difícilmente pueda encontrarse algún sector económico con menor riesgo que el que emana de los contextos operativos en el que se desempeñan las empresas privatizadas. En ese marco, de acuerdo con tales criterios de razonabilidad (de los beneficios y de las tarifas), cabría esperar que las tasas de rentabilidad internalizadas por dichas firmas resulten ser muy inferiores a las obtenidas por aquellas empresas expuestas a un mayor riesgo y a niveles de competencia inexistentes en el ámbito de los servicios públicos privatizados.

Sin embargo, las evidencias disponibles indican todo lo contrario. Son, precisamente, las empresas privatizadas las que han venido internalizando – sistemáticamente– los mayores márgenes de beneficio, fuera de toda “razonabilidad” vinculada al riesgo empresario implícito. En este sentido, y como una primera aproximación a la problemática mencionada, en el Cuadro Nro. 1 se refleja la evolución, para el período 1993-1999, de los ingresos por ventas, las utilidades, y los márgenes de rentabilidad sobre ventas de las empresas privatizadas, en términos relativos a la observada para el conjunto de la cúpula empresaria local (las doscientas empresas de mayor facturación del país).

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

con el respectivo riesgo empresario: a menor o nulo riesgo (como es el caso de las privatizadas) mayor tasa de ganancia.

Cuadro Nro. 1: Elite empresaria local

Evolución de las ventas, las utilidades y la tasa de rentabilidad sobre ventas según vínculo con el proceso de privatizaciones, 1993-1999 (millones de pesos y porcentajes)

	Privatizadas	Vinculadas a las privatizaciones*	No vinculadas a las privatizaciones	Total
1993				
Ventas	13.629,4	8.049,5	40.327,7	62.006,5
Utilidades	1.502,1	273,0	1.034,1	2.809,2
Rentabilidad sobre ventas (%)	11,0	3,4	2,6	4,5
1994				
Ventas	15.746,4	10.796,7	47.028,6	73.571,7
Utilidades	1.647,6	567,7	1.919,6	4.134,9
Rentabilidad sobre ventas (%)	10,5	5,3	4,1	5,6
1995				
Ventas	17.543,5	12.499,6	49.663,1	79.706,2
Utilidades	2.253,6	1.223,5	1.161,0	4.638,1
Rentabilidad sobre ventas (%)	12,8	9,8	2,3	5,8
1996				
Ventas	19.430,7	13.979,3	51.769,8	85.179,8
Utilidades	2.181,7	890,6	564,2	3.636,4
Rentabilidad sobre ventas (%)	11,2	6,4	1,1	4,3
1997				
Ventas	19.778,2	16.675,7	58.411,9	94.865,8
Utilidades	2.415,9	1.528,4	484,2	4.428,5
Rentabilidad sobre ventas (%)	12,2	9,2	0,8	4,7
1998				
Ventas	20.749,1	18.396,8	64.631,6	103.777,5
Utilidades	2.166,8	1.139,3	591,1	3.897,3
Rentabilidad sobre ventas (%)	10,4	6,2	0,9	3,8
1999				
Ventas	22.650,0	17.781,0	61.127,6	101.558,5
Utilidades	1.771,3	782,1	-164,9	2.388,4
Rentabilidad sobre ventas (%)	7,8	4,4	-0,3	2,4

* Se trata de aquellas firmas que participan en el capital de algunas de las empresas privatizadas.

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de las empresas.

La información presentada no hace más que reflejar, en última instancia, la profunda reconfiguración de la estructura de precios y rentabilidades relativas registrada en la economía argentina en la década de los noventa, totalmente ajena a la “razonabilidad” y “justicia” de las tarifas (y los beneficios) de los servicios públicos privatizados. Dicha afirmación encuentra sustento en el hecho que, en todos los años del período bajo análisis, las empresas privatizadas han operado con márgenes de

rentabilidad significativamente superiores a los registrados por el conjunto de las firmas de mayor tamaño del país.

Sin duda, tan contrastantes comportamientos entre las empresas integrantes de la elite económica local según su vínculo con las privatizaciones no pueden ser atribuidos al tamaño de las mismas y, derivado de ello, a conductas microeconómicas diferenciales (todas son grandes firmas líderes en sus respectivos sectores de actividad), sino que remiten, en gran medida, al entorno operativo y, fundamentalmente, normativo en que se desenvuelve la mayoría de las privatizadas. Ello no sólo involucra los incrementos y reestructuraciones tarifarias efectuadas con anterioridad a la firma de los contratos de transferencia o concesión (o, en otras palabras, la fijación de elevados “precios tope” de partida), sino también a las múltiples “fallas” existentes en materia de regulación tarifaria (en especial, la indexación de los precios de estos servicios en función de la inflación de los EE.UU.), a la “demora regulatoria” con que se ha transferido a los usuarios las importantes ganancias de productividad de las firmas prestatarias (en los muy pocos casos en que ello ocurrió), a las recurrentes renegociaciones contractuales que siempre han tendido a preservar los privilegios de las empresas privatizadas, al margen de toda consideración sobre la “razonabilidad” de sus beneficios y, por ende, respecto a la “justicia” y “razonabilidad” de las consiguientes tarifas de los servicios prestados, y a la no observancia de las cláusulas de neutralidad tributaria.

No obstante la contundencia de la información proporcionada por el Cuadro Nro. 1, hay quienes cuestionan esa (más que usual) forma de medir la rentabilidad empresarial. Tal es el caso de la Asociación de Empresas de Servicios Públicos de la Argentina (Adespa) [\[27\]](#) que inició una campaña pública tendiente a rebatir esa generalizada percepción sobre los márgenes de rentabilidad extraordinarios y de privilegio de sus asociados, muy superiores a las tasas de retorno “justas y razonables” previstas en los marcos regulatorios de los distintos servicios privatizados.

En ese marco, uno de los “argumentos” centrales esgrimidos por Adespa en defensa de los intereses de sus asociados, apunta a la presuntamente errónea estimación de los márgenes de rentabilidad obtenidos por las empresas prestatarias de servicios públicos privatizados. Al respecto, se señala que “la rentabilidad de las compañías no es tan alta como se cree porque se debe comparar la utilidad con el patrimonio y no con la

facturación, como aquí se hace”, para luego afirmar que “la rentabilidad promedio es entre el 4% y el 5%, con alguna excepción del 12%”.

Pero ello contradice totalmente lo que puede apreciarse en los balances de las mismas firmas. No sólo son elevados los márgenes de rentabilidad sobre ventas, tal como admite –implícitamente– Adespa, sino que también las tasas de retorno sobre el patrimonio neto son holgadamente superiores a las que cabría considerar como “justas” y “razonables”. Como se aprecia en el Cuadro Nro. 2, las empresas de servicios privatizados han obtenido, entre 1994 y 1999, una rentabilidad media sobre patrimonio del orden del 15%, muy lejana del presunto 5% estimado por Adespa. En todos los sectores, con la excepción del de distribución de energía eléctrica (que presenta una rentabilidad media sobre patrimonio de 5,6% aunque, como surge de la información presentada, en franco y sistemático ascenso hasta 1998) [28] la tasa de beneficio siempre supera, y en muchos casos con holgura, el 10%.

A los efectos de captar más acabadamente la magnitud de los valores mencionados, cabe destacar que la rentabilidad media sobre patrimonio neto de las cien empresas más grandes del país (excluidas las privatizadas) fue, en 1999, de “apenas” el 3,4% (en este último segmento líder de la economía nacional, el margen promedio de beneficio sobre ventas fue, en ese mismo año, de sólo el 1,2%). Se trata, sin duda, de una clara dicotomía al interior de la cúpula empresaria del país que se encuentra estrechamente ligada a las especificidades normativas que delimitan el accionar de las distintas firmas líderes de la economía argentina.

Cuadro Nro. 2

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

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

* La rentabilidad promedio de los sectores seleccionados en el año 1999 fue calculada excluyendo a los concesionarios viales.

** Al cierre de este trabajo, aún no estaban disponibles todos los Balances de los concesionarios viales correspondientes a 1999, con lo cual se optó por no presentar la información de dicho año. El promedio corresponde al quinquenio 1994-1998.

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de las empresas.

Ello denota, naturalmente, diferencias sustantivas en las tasas de beneficio, a favor de las empresas privatizadas (en contraposición a los respectivos niveles de riesgo empresario involucrado, y a la consiguiente “razonabilidad” de los beneficios obtenidos y de las tarifas percibidas). La transferencia de activos subvaluados con poder mono u oligopólico bajo condiciones de reserva legal de mercado, la preservación normativa y regulatoria de rentas extraordinarias de privilegio, la “debilidad” –en rigor, funcionalidad a sus intereses– de los mecanismos regulatorios (tanto en el plano tarifario como, por ejemplo, en el de defensa de la competencia y el consumidor), el nulo grado de exposición a cambios en las condiciones de contexto le confieren a las empresas privatizadas una serie de “ventajas de inserción” que en nada se asemejan a las condiciones bajo las que deben desempeñarse las restantes empresas líderes del país.

Otra forma de constatar el carácter de “extraordinarios” y/o de “privilegio” de los beneficios obtenidos por las actuales prestatarias de servicios privatizados en la Argentina es a partir de su comparación a nivel internacional. Sin duda, en este plano, las posibilidades de realizar comparaciones *vis-à-vis* enfrentan algunos problemas metodológicos irresolubles (respectivas dotaciones nacionales de recursos naturales – como en el caso del gas y de la energía eléctrica–, especificidades de los respectivos servicios ofrecidos por las distintas empresas, principales características de los esquemas regulatorios utilizados en los diferentes países, etc.); no obstante lo cual, cabe incorporar algunas de esas posibles comparaciones.

La primera de ellas remite a la consideración de las tasas de beneficio registradas por Aguas Argentinas en el transcurso de la década pasada que, como se visualiza en el Cuadro Nro. 3, se ubicaron, en promedio, en torno del 23% del patrimonio neto y del 14% de sus ventas anuales. Ello en nada se asemeja a los niveles considerados aceptables o razonables en otros países para la “industria” del agua. Así, por ejemplo, en EE.UU. las tasas de beneficio (sobre patrimonio neto) obtenidas en 1991 fluctuaron entre un mínimo

del 6% y un máximo del 12,5% [29]; en el Reino Unido, las evidencias disponibles indican que la tasa razonable para el sector se ubica entre el 6% y el 7%; en Francia se considera como tasa de retorno aceptable una que se ubique en el orden del 6%. Asimismo, en el caso de Chile, la relación utilidad neta/patrimonio neto presenta, como promedio ponderado, valores de 6,5% (en 1998) y de 8,1% (1997), con niveles extremos que varían, en el primer caso, entre 15,7% (Maipú –una empresa mediana–) y -6,9% (ESVAL –también mediana–). Por su parte, en 1997, tales valores extremos fluctúan entre 12,3% (ESSAN) y 0,7% (A. Cordillera). Se trata, en todos los casos, de niveles de rentabilidad sobre patrimonio mucho más “justos” y “razonables” que los obtenidos por Aguas Argentinas.

Cuadro Nro. 3

Evolución de las tasas de rentabilidad de Aguas Argentinas, 1994-1999 (porcentajes)

	Utilidad neta/ Patrimonio neto	Utilidad neta/ Ventas
1994	20,1	8,7
1995	28,9	14,8
1996	25,4	15,4
1997	21,1	13,7
1998	17,1	11,5
1999	27,6	18,0

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias y Balances de la empresa.

Otro ejemplo comparativo donde también quedan claramente de manifiesto los muy elevados márgenes de rentabilidad de las empresas privatizadas que actúan en el ámbito local es el de las operadoras del servicio de telecomunicaciones. En este caso, las licenciatarias monopólicas locales internalizaron, a lo largo de la pasada década, muy elevadas tasas de beneficio, significativamente superiores a las registradas durante el mismo período por las principales empresas del sector a nivel internacional. En efecto, como se observa en el Cuadro Nro. 4, el margen de rentabilidad sobre ventas de Telefónica de Argentina y Telecom Argentina casi triplica al registrado - en promedio - para el grupo de las diez operadoras de telecomunicaciones más importantes del mundo desde el punto de vista de su facturación[30].

De la comparación del nivel de los márgenes de ganancia locales e internacionales cabe destacar no sólo que las rentabilidades de Telecom Argentina y Telefónica de Argentina superan con holgura a las registradas internacionalmente sino que, además, las mismas no son ni “justas” ni “razonables”, en los términos dispuestos

por el propio marco regulatorio de la actividad. En efecto, el Decreto 62/1990 (Pliego de Bases y Condiciones para la privatización de Entel) establecía que las tarifas serían ajustadas “a un nivel adecuado para proporcionar a un Operador eficiente una tasa de retorno razonable sobre los Activos Fijos sujetos a explotación”. En este sentido, a menos que el resto de las operadoras internacionales sean muy ineficientes o que se conformen con márgenes de rentabilidad sustancialmente inferiores a los registrados en la Argentina, las tasas de beneficio locales estarían en contradicción con lo dispuesto normativamente, y no serían más que resultantes de tarifas que no son “justas”, ni “razonables”[\[31\]](#).

Cuadro Nro. 4

Comparación internacional de los márgenes de rentabilidad promedio sobre ventas, 1991-1996

(porcentajes)

Empresa	País	Promedio 1991-1996
NIPPON TELEGRAPH & TELEPHONE	JAPON	2,43
AT&T	EE.UU.	4,70
DEUTSCHE TELECOM	ALEMANIA	3,64
FRANCE TELECOM	FRANCIA	3,89
BRITISH TELECOMMUNICATIONS	GRAN BRETAÑA	13,02
TELECOM ITALIA	ITALIA	3,82
GTE CORPORATION	EE.UU.	10,03
BELL SOUTH	EE.UU.	10,86
MCI COMMUNICATIONS CORP.	EE.UU.	5,55
TELEFONICA DE ESPAÑA	ESPAÑA	8,06
PROMEDIO		5,44
TELECOM ARGENTINA SA	ARGENTINA	13,43
TELEFONICA DE ARGENTINA SA	ARGENTINA	15,50
PROMEDIO ARGENTINA	ARGENTINA	14,61

Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO.

En síntesis, cualquiera sea el criterio comparativo que se adopte para evaluar el grado de “razonabilidad” de los beneficios que han venido internalizando las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados se llega a una misma conclusión: se trata de beneficios extraordinarios y de privilegio que descansan, en última instancia, en tarifas que no se caracterizan, ni mucho menos, por su “justicia” y “razonabilidad”. En tal sentido, vale la pena enfatizar que la correspondencia inversa que se verifica entre el – nulo– “riesgo empresario” que subyace a la operatoria de las firmas privatizadas y las –

extraordinarias– tasas de rentabilidad internalizadas por las mismas (cualquiera sea el indicador que se utilice) encuentra como principal elemento explicativo a los rasgos distintivos del privilegiado entorno normativo y regulatorio –y/o de contravención institucional de la legislación vigente– que delimita el desenvolvimiento de este conjunto acotado de empresas.

IV. Síntesis y reflexiones finales

Uno de los impactos de mayor significación de la política –no sólo económica– de la dictadura militar que usurpó el poder en marzo de 1976 fue una profunda y regresiva modificación en el funcionamiento de la economía argentina. En el contexto de ese nuevo marco estructural, en el transcurso de la década de los años noventa se implementó un conjunto articulado de políticas públicas de cuño neoconservador (uno de cuyos ejes centrales fue la privatización de empresas públicas) que contribuyeron a reforzar de modo considerable las nuevas bases sustantivas del desenvolvimiento económico del país emergentes del programa refundacional de la última dictadura militar.

En tal sentido, existen sobradas evidencias acerca de que la política privatizadora instrumentada bajo la Administración Menem ha desempeñado un papel determinante en la profundización de un patrón de acumulación crecientemente concentrador en lo económico y excluyente en lo social. Las principales modalidades que adoptó dicho proceso tendieron a configurar y preservar ámbitos privilegiados de acumulación y reproducción del capital, caracterizados por un nulo “riesgo empresario” y ganancias extraordinarias –para nada “justas” ni “razonables” en función de lo dispuesto en los marcos regulatorios de los distintos servicios públicos privatizados– que fueron internalizadas por un núcleo muy reducido –aunque sumamente poderoso en términos económicos, políticos y sociales– de grandes conglomerados empresarios de origen nacional y extranjero.

Del conjunto de los análisis precedentes se desprende que ello ha estado estrechamente relacionado con las principales singularidades del entorno normativo en el que se ha inscripto el accionar de las empresas privatizadas y/o, según los casos, del propio incumplimiento de la legislación vigente. Al respecto, cabe destacar, entre otras “debilidades” y/o “errores de diseño”, la fijación de elevados “precios base” de inicio de la operatoria privada; la “demora regulatoria” para transferir a los precios las importantes

ganancias de productividad de las empresas prestatarias; la dolarización de las tarifas como paso previo a su indexación en función de la evolución de precios ajenos a la economía doméstica y, por esa vía, la elusión de las taxativas disposiciones que, en tal sentido, emanan de la Ley de Convertibilidad (una maniobra elutória –convalidada normativamente– de la que no goza prácticamente ninguno de los restantes precios de la economía argentina –en especial, los salarios–); la política empresaria de promover –y la estatal de convalidar– sistemáticas renegociaciones en las cláusulas contractuales; la peculiar forma con que se trasladaron a las tarifas las variaciones en los costos empresarios asociadas a cambios en las normas impositivas (“neutralidad tributaria”), etc.. Como era de esperar, la conjunción de todos estos fenómenos favoreció directamente a las firmas prestadoras (garantizándoles, a la par de aumentos de consideración en las tarifas –en especial en las abonadas por los usuarios residenciales y, dentro de dicho segmento, en las correspondientes a los consumidores de menor poder adquisitivo–, muy holgadas tasas de ganancia), y perjudicó en forma ostensible a los usuarios y consumidores de tales servicios públicos privatizados (sobre todo, a aquéllos que, por diversos factores, presentan un menor poder relativo de negociación frente a las empresas).

Lo anterior sugiere que la regulación pública de los servicios privatizados ha sido débil si se considera su significativa incapacidad –cuando no falta de voluntad– para promover distintas medidas tendientes a proteger a los usuarios y consumidores, mientras que reveló una gran fortaleza para garantizar y potenciar el elevado poder de mercado que adquirieron, así como los ingentes beneficios que internalizaron, las firmas que tomaron a su cargo la prestación de los diferentes servicios públicos transferidos al ámbito privado en el transcurso del decenio de los noventa. Sin duda, ello constituye un claro indicador que en la década pasada se profundizó notablemente otro de los rasgos distintivos de la economía y la sociedad argentinas post-dictadura: la creciente –y cada vez más evidente– subordinación estatal a los intereses del capital concentrado interno.

Bibliografía

· Abeles, M.: “La privatización de ENTEL: regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica”, en Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M.: “El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTEL a la conformación de los grupos multimedia”, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001.

· Abeles, M.: “El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿reforma estructural o consolidación hegemónica?”, en Revista Época, Año I, Nro. 1, diciembre 1999.

- American Chamber of Commerce (“Estudio de las tarifas telefónicas”, Informe final (segunda versión), abril 1995, mimeo)
- Azpiazu, D.: “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, en Revista Realidad Económica, Nro. 164, mayo-junio 1999.
- Azpiazu, D.: “Edesur, apagón y después”, en Revista Realidad Económica, Nro. 162, febrero-marzo 1999.
- Azpiazu, D.: “El programa de privatizaciones. Desequilibrios macroeconómicos y concentración del poder económico”, en Minsburg, N. y Valle, H. (comps.): “Argentina hoy: crisis del modelo”, Ediciones Letra Buena, 1995.
- Arza, C. y González García, A.: “Transformaciones en el sistema vial argentino. Las concesiones por peaje”, Documento de Trabajo Nro. 3 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, Area de Economía y Tecnología de la FLACSO/SECYT/CONICET, febrero 1998.
- Basualdo, E. M.: “Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros”, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2000.
- Basualdo, E. M.: “El impacto económico y social de las privatizaciones”, en Revista Realidad Económica, Nro. 123, abril 1994.
- FLACSO, Area de Economía y Tecnología, Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”: “Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica”, Documento de Trabajo Nro. 7, FLACSO/SECYT/CONICET, abril 1999.
- INDEC: “Grandes empresas en la Argentina, 1993-1998”, 2000.
- Phillips, C.: “The regulation of Public Utilities”, Public Utilities Reports, 1993.
- Solanes, M.: “Servicios públicos y regulación. Consecuencias de las fallas de mercado”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Nro. 2, septiembre 1999.
- Vickers, J. y Yarrow, G.: “Un análisis económico de las privatizaciones”, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Villar Rojas, F.: “Privatización de Servicios Públicos”, Tecnos, 1993.

* Miembro de la Carrera de Investigador Científico y Tecnológico del Conicet, Investigador Superior del Area de Economía y Tecnología de la FLACSO, Sede Argentina, y director del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, con el patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

** Investigador del Area de Economía y Tecnología de la FLACSO, Sede Argentina, miembro del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, y Becario del Conicet.

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

[2] Por las limitaciones de espacio el análisis se centrará fundamentalmente en la regulación tarifaria, quedando al margen otros aspectos regulatorios no menos relevantes –que también reflejan importantes “problemas de diseño”, “vacíos”, “imprecisiones”, y/o “debilidades” de carácter normativo– como, por ejemplo, aquellos vinculados a la defensa de la competencia y del consumidor, o los relacionados con la regulación de la propiedad del capital de las empresas prestatarias, o las referidas a la universalidad de los servicios.

[3] Las únicas excepciones, muy parciales y acotadas en cuanto a su significación real, las brindan los ejemplos de la regulación inicial de las telecomunicaciones, y la de la concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales. En el primer caso, originalmente el Pliego de Bases y Condiciones contemplaba un mecanismo de determinación tarifaria por el

que la tarifa básica de inicio de la gestión privada debía garantizar a las licenciatarias (Telefónica de Argentina y Telecom Argentina) una tasa de retorno del 16%. Dicha cláusula no fue incorporada en los contratos de transferencia de la ex-Entel, pasando a aplicarse directamente el sistema "price cap". Por su parte, en el caso de la concesión a Aguas Argentinas, dicho sistema fue aplicado (también, con muy diversos matices) hasta fines de 1999, cuando las Resoluciones Nros. 601 y 602 de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, modificaron considerablemente los criterios de regulación tarifaria de dicha concesión.

[4] Adicionalmente, en algunos casos (como, en la Argentina, en la actual regulación tarifaria del mercado de gas natural) se incorpora, como sumatoria, un factor "K" (o sea $IPD - X\% + K\%$), que procura estimular la inversión por parte de las empresas, en tanto las mismas son financiadas (de así considerarlo el ente regulador) a través de la aplicación de un coeficiente (el factor "K") de aumento de las tarifas (es decir, son los usuarios los que financian, vía mayores precios, las obras que la empresa se compromete a realizar).

[5] Véase, Vickers, J. y Yarrow, G.: "Un análisis económico de las privatizaciones", Fondo de Cultura Económica, 1991.

[6] Al respecto, cabe destacar que la mayor parte del programa privatizador se llevó a cabo en el breve lapso comprendido entre 1990 y 1994. Con la excepción de las profundas transformaciones estructurales experimentadas por los países del ex-bloque soviético, difícilmente pueda encontrarse, en el plano internacional, otra experiencia tan acelerada y abarcativa. Un tratamiento detenido de las principales características que presentó el proceso privatizador encarado en el país puede consultarse, entre otros, en Abeles, M.: "El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿reforma estructural o consolidación hegemónica?", en Revista Época, Año I, Nro. 1, diciembre 1999; Azpiazu, D.: "El programa de privatizaciones. Desequilibrios macroeconómicos y concentración del poder económico", en Minsburg, N. y Valle, H. (comps.): "Argentina hoy: crisis del modelo", Ediciones Letra Buena, 1995; y Basualdo, E. M.: "El impacto económico y social de las privatizaciones", en Revista Realidad Económica, Nro. 123, abril 1994.

[7] Al respecto, consultar Abeles, M.: "La privatización de ENTel: regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica", en Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M.: "El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia", FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001.

[8] A simple título ilustrativo, cabe mencionar que, según información del INDEC, entre 1995 y 1998 la productividad del trabajo de las empresas privatizadas que integran el panel de las 500 firmas más grandes del país (medida por la relación valor agregado/personal ocupado) se incrementó un 22%. En el mismo período, la remuneración media de los asalariados empleados en tales empresas aumentó apenas el 4%, lo cual determinó que la participación de los mismos en el valor agregado generado, de conjunto, por este subgrupo de firmas líderes disminuyera casi un 15% (pasó del 19,7% al 16,8%). Al respecto, consultar INDEC: "Grandes empresas en la Argentina, 1993-1998", 2000.

[9] Se trata de un nítido contraste con la propia experiencia británica, donde la revisión periódica de las tarifas asume un papel decisivo en el marco del mecanismo de "price-cap". En efecto, si bien, en términos generales, las revisiones tarifarias debían realizarse cada cinco años, las distintas agencias reguladoras han adelantado tales revisiones al constatar la presencia de tasas de beneficios superiores a las previstas. En tal sentido, los ejemplos que ofrecen, entre otros, British Telecom —el factor de eficiencia fue modificado de 3% a 4,5%, y a 6,25% durante el transcurso del quinquenio 1989-1993—, British Gas y British Airport, resultan suficientemente ilustrativos. Al respecto, consultar Villar Rojas, F.: "Privatización de Servicios Públicos", Tecnos, 1993.

[10] En efecto, el factor X de la primera revisión realizada en 1998 fue determinado por el organismo regulador entre un 4,5% y un 4,8%, según empresa distribuidora (lo que implica un ritmo promedio anual de incremento de apenas el 0,9% en la eficiencia empresarial), mientras que su tasa media de rentabilidad (sobre facturación) ascendió, entre 1993 y 1999, al 11%. Por su parte, para las empresas transportistas se fijó un coeficiente de 6,5% para la Transportadora de Gas del Sur, y de 5,2% para la Transportadora de Gas del Norte (cuando sus márgenes de beneficios sobre ventas se ubicaron, en promedio, en idéntico período, en el orden del 40%).

[11] En la recientemente concluida, y largamente demorada, revisión tarifaria se consideró un factor "X" de eficiencia de apenas el 0,5% anual que, naturalmente, no derivará en reducciones tarifarias por cuanto, a la vez, se le reconoce a Aguas Argentinas un incremento de costos (asociado a la inflación estadounidense) de 1,5% anual, para el corriente año, y de 1,0% para 2002 y 2003. En su reemplazo podría haberse establecido, por ejemplo, como criterio de eficiencia, la propia reducción de los "gastos de explotación" (o de los costos operativos) que fue de 7,7% entre 1994 y 1998, en su relación con el aumento de la población servida con agua (29,9% en el mismo período) y con cloacas (19,6%). En base a tales indicadores de comportamiento —y a otros relacionados con la propia operatoria de la empresa— podría construirse un coeficiente real de eficiencia de la empresa monopólica —seguramente muy superior a ese 0,5%—.

[12] Un seguimiento analítico de la evolución tarifaria en los principales sectores privatizados, así como de sus características e impactos de mayor significación, puede consultarse en FLACSO, Área de Economía y Tecnología, Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina": "Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria,

mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica”, Documento de Trabajo Nro. 7, FLACSO/SECYT/CONICET, abril 1999.

[13] Con respecto a este último punto, ver, nuevamente, Basualdo, E. M.: “Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros”, op.cit..

[14] Téngase presente, en tal sentido, que el artículo Nro. 10 de la Ley Nro. 23.928 sancionada a principios de 1991 dispone que a partir de su entrada en vigencia quedan derogadas “todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios”.

[15] Al respecto, el Dictamen Nro. 153 de la Procuración del Tesoro (de mayo de 2000), por el que se dispone que las cláusulas de ajuste por variaciones de precios estadounidenses contenidas en los contratos de concesión de las redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires “devienen inaplicables frente a lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley N° 23.928”, emerge como un importante antecedente sobre el imprescindible respeto jurídico de la normativa legal y de la seguridad jurídica, en su sentido más amplio y profundo.

[16] En este sentido, vale la pena recordar lo acontecido en el campo de las telecomunicaciones. En el Decreto Nro. 2.585/1991 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 ese marco, se optó por una peculiar solución al disponerse que, en función de dicha restricción, “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” (énfasis propio). En otras palabras, como en la Ley de Convertibilidad no se señala explícitamente la moneda para la que rige la prohibición de indexación, pasó a asumirse que su ámbito de aplicación se circunscribiría sólo a aquellos precios y tarifas fijados en moneda local. Bajo esa atípica concepción, bastaría con expresarlos en cualquier otro signo monetario (como el dólar) para quedar eximidos de los alcances de la ley. La sustentabilidad jurídica de esta interpretación resulta, cuanto menos, hartamente dudosa y antojadiza, en tanto contraviene los objetivos explícitos de la Ley de Convertibilidad que, en la práctica, pasaron a quedar sin efecto – exclusiva y privilegiadamente – en el ámbito de los servicios públicos privatizados. Este mecanismo eludido de la Ley de Convertibilidad fue posteriormente incorporado en otros sectores privatizados, sea a través de decretos (gas natural y energía eléctrica), o en alguna de las múltiples renegociaciones contractuales que se sucedieron desde su desestatización (agua y servicios cloacales, Corredor Vial Nro. 18).

[17] Véase, Azpiazu, D.: “Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?”, en Revista Realidad Económica, Nro. 164, mayo-junio 1999.

[18] En tal sentido, las primeras renegociaciones del contrato con Aguas Argentinas resultan por demás emblemáticas. Así, por ejemplo, se consideró (Decreto Nro. 1.167/1997) que los ajustes de tarifas por incrementos de costos se tornaban “impracticables” ante el éxito del plan de estabilización, “con grave detrimento de la ecuación económico-financiera del contrato” (*sic*); por su parte, a juicio de la empresa, “situaciones sociales tales como el crecimiento de la desocupación y la subocupación y la mayor marginalidad” constituían “hechos imprevisibles y sobrevinientes” a la firma del contrato que, por tanto, debía ser renegociado (argumento empresarial insostenible que, sin embargo, fue considerado al encararse una de las tantas renegociaciones contractuales con Aguas Argentinas, por la cual se le concedió un importante incremento de las tarifas).

[19] En este plano, al margen de muy ligeros matices, las renegociaciones acordadas bajo el gobierno de la Alianza no difieren sustancialmente, ni en sus formas ni en sus contenidos básicos, de las que fueron realizadas bajo la Administración Menem.

[20] Hasta aquellas que, como la primera celebrada con los concesionarios viales de las rutas nacionales, conllevaban la reducción de las tarifas de peaje, las mismas se vieron cubiertas por subsidios, o “compensaciones indemnizatorias” que, recientemente, en la última renegociación con tales concesionarios han derivado en el reconocimiento de una deuda “pública” de más de 400 millones de dólares, que se suma a las compensaciones ya percibidas por los concesionarios (alrededor de 400 millones de dólares), y a la supresión del canon que debían tributar los concesionarios (otros 750 millones de dólares). Al respecto, consultar Arza, C. y González García, A.: “Transformaciones en el sistema vial argentino. Las concesiones por peaje”, Documento de Trabajo Nro. 3 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO/SECYT/CONICET, febrero 1998.

[21] Este tema ha sido sistemáticamente ignorado por las autoridades gubernamentales que, sin embargo, en los considerandos y/o en el cuerpo central de los respectivos acuerdos con las empresas (Actas-Acuerdos, Resoluciones, Decretos, etc.) suelen hacer referencia a las potestades públicas en materia de reformulaciones contractuales que, en última instancia, parecerían adecuarse plenamente a los intereses de las empresas prestadoras de los servicios privatizados por sobre los costos/beneficios sociales involucrados.

[22] Más allá de las formas que adopta dicha figura en los distintos marcos regulatorios y/o contratos de concesión, en 1993, el denominado "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" (Pacto Fiscal Federal con las provincias) hizo extensiva tal cláusula de "neutralidad tributaria" al conjunto de las empresas privatizadas. Ver, al respecto, el Capítulo Segundo, Punto 7, Anexo I del Decreto 1.807/1993, por el cual el Estado Nacional se compromete a: "Asegurar, a través de los respectivos organismos sectoriales responsables y los Entes Reguladores de servicios públicos privatizados, que las medidas impositivas a adoptarse en los distintos niveles de Gobierno Nacional, Provincial o Municipal que puedan implicar directa o indirectamente, reducciones de costos o aumento de los beneficios de las empresas prestadoras de servicios públicos y/o proveedoras de bienes y servicios en mercados no competitivos, resulten una completa transferencia de beneficios a usuarios y consumidores".

[23] Ver FLACSO, Area de Economía y Tecnología, Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina": "Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica", op.cit..

[24] Tal referencia a la "justicia" y "razonabilidad" de las tarifas reproduce, en cierta medida, criterios aplicados en el plano jurídico y normativo en otros países que cuentan con una muy sólida regulación en materia de servicios públicos y de defensa o protección de la competencia y el consumidor. Sin embargo, en estos últimos casos, la consideración de "justas y razonables" remite, a la vez, a una multiplicidad de disposiciones y fallos judiciales que precisan y acotan sobremanera tal conceptualización. "Las tarifas deben ser justas y razonables y el público no puede estar sujeto al pago de tarifas no razonables porque los accionistas tengan que ganar dividendos (US Supreme Court Covington, 1896)", citado en Solanes, M.: "Servicios públicos y regulación. Consecuencias de las fallas de mercado", CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Nro. 2, septiembre 1999.

[25] El hecho de que la figura de la "razonabilidad tarifaria" no esté reglamentada administrativamente constituye, sin duda, una seria falla regulatoria, que genera una situación de fuerte inseguridad jurídica para los usuarios de los distintos servicios públicos privatizados.

[26] Tal como se verifica en las economías de mayor desarrollo relativo donde, en general, las empresas prestadoras de servicios públicos sujetas a regulación son las que internalizan las más bajas tasas de rentabilidad.

[27] Integrada por Aguas Argentinas, Azurix, Edenor, Edesur, Gas Natural Ban, Metrogas, Metrovías, Telecom Argentina y Telefónica de Argentina.

[28] En 1999 se produce una caída de consideración en la rentabilidad de las empresas eléctricas (tanto se la mida en relación con las ventas como en función del patrimonio neto). Ello es explicado en su totalidad por la brusca contracción (de más del 75%) que se registró en las ganancias de Edesur, como producto de las sanciones vinculadas al "apagón" de febrero de dicho año. Al respecto, ver Azpiazu, D.: "Edesur, apagón y después", en Revista Realidad Económica, Nro. 162, febrero-marzo 1999.

[29] Véase, Phillips, C.: "The regulation of Public Utilities", Public Utilities Reports, 1993.

[30] La información que consta en el Cuadro de referencia indica que la filial argentina de Telefónica de España obtuvo, durante el transcurso del período analizado, un margen medio de beneficio sobre ventas que prácticamente duplicó al que obtuvo la casa matriz en su país de origen. En el caso de Telecom Argentina, tales diferencias fueron mucho más pronunciadas, por cuanto la tasa de rentabilidad promedio que obtuvo dicha empresa a nivel local fue más de tres veces superior a las que registraron en sus respectivos países de origen sus accionistas mayoritarios (France Telecom y Telecom Italia).

[31] De considerar los márgenes de rentabilidad no sobre las ventas sino sobre los activos sujetos a explotación (tal como lo preveía el Pliego original de la privatización, al establecer la garantía de una tasa de beneficio del 16%) se advierte la magnitud de las ganancias extraordinarias obtenidas por Telefónica de Argentina y Telecom Argentina. Según un estudio realizado por la American Chamber of Commerce ("Estudio de las tarifas telefónicas", Informe final (segunda versión), abril 1995, mimeo.): "... la tasa de retorno calculada para los ejercicios 90/91 (10 meses) y anuales 91/92, 92/93 y 93/94, en un 41,3%, 42,0%, 42,4% y 36,0% respectivamente (siempre en equivalente anual), ha superado largamente la previsión de garantía del 16% anual".