S E R I E

34

gestión pública

Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002

Pablo Gerchunoff

Esteban Greco

Diego Bondorevsky

ILPES

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES

Santiago de Chile, abril de 2003

Este documento fue preparado por los consultores Pablo Gerchunoff, Esteban Greco y Diego Bondorevsky. Los autores agradecen los comentarios de Oscar Cetrángolo, Bernardo Kosakoff y Juan Pablo Jiménez.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/L.1885-P
LC/IP/L.226
ISBN: 92-1-322163-0
ISSN impreso: 1680-8827
ISSN electrónico: 1680-8835
Copyright © Naciones Unidas, abril de 2003. Todos los derechos reservados
N° de venta: S.03.II.G.50
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen 5
I. Introducción 7
II. Características y motivaciones del proceso de privatizaciones 11
III. Las coaliciones como instrumento para la viabilidad de las privatizaciones 15
IV. El sendero de las privatizaciones 19
A. Malos comienzos 20
1. Telecomunicaciones 20
2. Agua y servicios sanitarios 25
3. Transporte ferroviario 27
4. Concesiones viales 29
B. Buenos Comienzos 31
1. Energía eléctrica 34
2. Gas natural 35
3. Puertos 38
V. Cuestiones regulatorias 41
A. La regulación por precios en Argentina 41
1. La regla de ajuste de tarifas por la inflación internacional: *shocks* macroeconómicos y contratos 42
2. El factor X: ¿se beneficiaron los usuarios con los incrementos en la productividad? 44
B. La tendencia a la renegociación de contratos 46
C. Algunos comentarios sobre el diseño institucional de las agencias regulatorias 48
D. Captura y oportunismo regulatorio 50
E. Regulación y defensa de la competencia 51

VI. Consecuencias macroeconómicas de las privatizaciones 53
A. Impacto fiscal 53
B. Impacto en la balanza de pagos 55
VII. Las empresas privatizadas y la crisis después de la devaluación: ¿final abierto? 59
Bibliografía 63
Anexo 67
Serie Gestión pública: números publicados 75

Índice de cuadros

Cuadro 1 Variación de las tarifas finales de gas. Diciembre 1992 a julio 2001 36
Cuadro 2 Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)–Ventas de gas natural 38
Cuadro 3 Diseño institucional de los entes reguladores: los casos de agua, gas, electricidad y telecomunicaciones 48
Cuadro 4 Ingresos totales por privatizaciones nacionales y provinciales y modalidad de pago 54
Cuadro 5 Algunos indicadores de los movimientos de capital de las empresas privatizadas y su impacto en las cuentas externas 56
Cuadro 6 Utilidades devengadas sobre la inversión extranjera directa. Reinversión y remisión de utilidades 57

Índice de gráficos

Gráfico 1 Evolución de las tarifas residenciales de telefonía básica 23
Gráfico 2 Comparación internacional de canasta residencial 25
Gráfico 3 Evolución de las tarifas residenciales de agua y servicios sanitarios 27
Gráfico 4 Evolución de las tarifas residenciales en el servicio eléctrico 32
Gráfico 5 Evolución de las tarifas residenciales en el servicio de gas 33
Gráfico 6 Índice de precios Argentina-Estados Unidos. 43

Resumen

El proceso de privatizaciones que tuvo lugar en Argentina a lo largo de la década de los noventa constituyó una herramienta a través de la cual se pretendió lograr un amplio abanico de objetivos. Muchos de ellos resultaban conflictivos entre sí y con el paso del tiempo fue cambiando su ponderación. Este derrotero estuvo influido ─aunque no completamente determinado─ por las condiciones prevalecientes en cada caso, a la hora de definir la transferencia de activos a los nuevos operadores. Las privatizaciones que se realizaron con predominio de motivaciones fiscales y de prestigio dieron lugar en diseños regulatorios más precarios, en los cuales se priorizó la obtención de un flujo de fondos atractivo para los potenciales inversores. En los casos en que se ponderaron con mayor intensidad los objetivos de eficiencia y progresos en la competitividad de la economía, los diseños regulatorios fueron más consistentes. Se incorporaron opciones de regulación de la estructura de la industria y se establecieron entes reguladores autárquicos y una estructura legal más previsible. Las privatizaciones aportaron poco en términos de aprendizaje y desarrollo tecnológico de las empresas nacionales ─que se vieron acotadas a un rol secundario─, y menos aún a la formación de proveedores locales eficientes.

En este trabajo se trata de desmitificar la idea general según la cual el comienzo de cada privatización y el sendero delineado por el desempeño posterior en la provisión de los servicios están necesariamente correlacionados. A partir del análisis realizado sobre el recorrido de las privatizaciones en Argentina, es posible aseverar que,

aunque el diseño de los marcos regulatorios y la forma en que se efectuaron las licitaciones condicionan las conductas de los reguladores y de las empresas prestadoras, un buen comienzo no garantiza una evolución satisfactoria, y un mal comienzo no implica una condena a un ejercicio posterior deficiente.

La introducción de competencia, o la amenaza de la misma, ha afectado significativamente el comportamiento de los prestadores durante estos años de operación privada de los servicios públicos. Allí donde la competencia no ha sido tecnológicamente posible es donde se encuentran los resultados más decepcionantes, como en el caso del agua. Simétricamente, la experiencia en el ámbito de las telecomunicaciones, que comenzó mal, se vio beneficiada, en primer término, por la amenaza de competencia y luego por la competencia misma. En el caso del gas, aunque el marco regulatorio creó un escenario para que la competencia tuviera lugar, la forma en que se privatizó el segmento de la producción ─Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)─ dio origen a una oferta altamente concentrada; ello impidió que los beneficios de los incrementos de productividad se trasladaran plenamente a los usuarios. De acuerdo a la visión de este trabajo, la privatización de YPF y la forma en que se llevó a cabo fue uno de los peores errores del proceso.

Aun con resultados dispares entre las distintas áreas, es posible observar mejoras en los indicadores de calidad y eficiencia en la provisión de los servicios públicos por parte de las empresas privatizadas. Sin embargo, los aumentos de productividad no se traspasaron a los consumidores en todo su potencial, hecho atribuible a instituciones regulatorias débiles, poco profesionales y en algunos casos, inexistentes. Prevaleció en Argentina una visión de los activos transferidos como una inversión financiera más que como una inversión física que en algunos casos podía incorporar externalidades positivas. De ahí la baja ponderación de los objetivos de largo plazo en lo referente al impacto de los servicios públicos sobre el resto de la economía: su secuela puede apreciarse en la mayoría de las cuestiones regulatorias que no encontraron una resolución adecuada y que forman parte de una agenda aún pendiente. Asimismo, la escasa coordinación entre regulación y defensa de la competencia, así como la tardía consideración del acceso de los sectores de menores recursos, constituyen ejemplos elocuentes de la ausencia del Estado para explicitar y priorizar objetivos en el ámbito de las políticas regulatorias sectoriales.

Por último, la crisis macroeconómica originada luego de la devaluación de la moneda a principios de 2002 permite unir analíticamente los senderos divergentes que han seguido las empresas privatizadas durante estos últimos años, a partir del cambio abrupto de las reglas contractuales que enmarcaban el desempeño de las mismas. La incertidumbre acerca de la evolución de estas reglas determina un final abierto para el devenir de las privatizaciones en Argentina y uno de los temas principales de la política económica actual.

I. Introducción

Las privatizaciones de las empresas públicas constituyeron una de las principales reformas estructurales pro-mercado encaradas por Argentina en un lapso que, mirado desde una perspectiva internacional, transcurrió entre el derrumbe del muro y el de las torres. Esa década extensa es tiempo suficiente para proponernos una parada en el camino, examinar el recorrido y plantear posibles escenarios con vista a un futuro a todas luces complejo. Es que sobre las privatizaciones en la Argentina se ha dicho -y se ha escrito- casi "de todo". Asentada, al menos en parte, la polvareda inicial, que ocultó tanto méritos como defectos del proceso, parece oportuno intentar un análisis más desapasionado y más ecuánime.

Lo primero que surge de ese intento es la necesidad de **diferenciar experiencias**, descubrir los matices. Tanto desde la perspectiva política como desde la académica, las privatizaciones han caído en estos años en una "bolsa común", lo cual es explicable dada su enorme potencia simbólica. En este trabajo procuraremos no quedar cegados por los símbolos. Enfatizaremos que las privatizaciones tuvieron distintos puntos de partida y distintas trayectorias posteriores, y que no siempre las condiciones presentes en el punto de partida definieron las trayectorias posteriores: buenos comienzos no han garantizado buenos desarrollos; malos comienzos no han significado necesariamente la condena a un pobre desempeño. Para ilustrar este enfoque nos concentraremos en el análisis de los principales servicios públicos: telecomunicaciones, aguas y servicios sanitarios, servicios viales, transporte ferroviario, electricidad, gas y puertos. La opción por

los servicios públicos no está exenta de premeditación. Es precisamente en los servicios públicos en los que se fundaron los argumentos más robustos sobre las fallas de mercado para justificar la prestación estatal. Por lo tanto, es también en ellos en los que la evaluación de la prestación privada nos brindará enseñanzas más ricas y nos evitará errores futuros.

Es así que el proceso privatizador despertó un debate intenso, aún no saldado y doblemente vigente: por la riqueza y diversidad de los abordajes y porque el abandono del régimen monetario y cambiario de la convertibilidad, en enero de 2002, significó la ruptura de las reglas de juego y de los contratos para todos los actores intervinientes en el proceso. Este drástico cambio abre las puertas a un replanteo profundo y genera la oportunidad –una vez abandonadas las posturas maniqueas- para reexaminar las condiciones que debe cumplir la política pública si es que quiere construir una coexistencia satisfactoria – aunque inevitablemente conflictiva- entre empresas y usuarios en el futuro. La pregunta es la misma de siempre y, como siempre, la respuesta es difícil y cambiante. Se trata de acercarse a la relación óptima entre la dinámica del mercado y la capacidad regulatoria del estado.

En sus inicios, las privatizaciones argentinas de los noventa constituían la imagen invertida en un espejo de las nacionalizaciones de los años cuarenta. Por entonces –tiempos de la inmediata post-guerra-, la mayor parte de la sociedad veía en las nacionalizaciones un instrumento para la solución de la mayoría de los problemas económicos y de política pública: desequilibrios fiscales y de balance de pagos, insuficiencia de inversiones, corrupción. Posteriormente, con las privatizaciones, esa idealización se repitió, incluso con argumentos similares: desprenderse de las empresas públicas significaba acabar con la inflación, con la crisis del sector externo, con la ineficiencia, con el corporativismo, con la corrupción y con la baja productividad. Hoy, la imagen idealizada de las privatizaciones ya no se invierte en un espejo intertemporal, sino que impacta contra una realidad de más de diez años de empresas privadas operando en una economía estructuralmente diferente a la de principios de la década anterior. Esa imagen inicial se transforma en su propia evolución y es capturada ahora desde diferentes perspectivas, transcurridos ya más de trece años desde la primera privatización.

Como punto de partida del debate se confrontarán algunas conclusiones sobre los efectos de la prestación privada de los servicios públicos durante los últimos años, formuladas por autores e instituciones con diferentes perspectivas en el abordaje del análisis.[1] La idea de este planteo es darle un marco a la discusión, explicitar las discrepancias entre las posturas extremas expuestas en la literatura reciente y encauzar así el enfoque del presente trabajo entre dos orillas definidas.

Las opiniones más favorables respecto del desempeño de los prestadores privados de servicios públicos[2] argumentan que las privatizaciones contribuyeron significativamente a consolidar y a beneficiar a la mayoría de las partes interesadas: gobierno, consumidores, inversores y empleados de las empresas. En tal sentido, se afirma que el gobierno de Argentina fue un claro ganador en este proceso. En el plano internacional, se considera que las privatizaciones llevaron una fuerte señal a todo el mundo acerca de su compromiso con la reestructuración de la economía. En lo referente a las cuentas externas, las privatizaciones ayudaron a la reducción de la deuda externa y a la atracción de la inversión extranjera. Por otro lado, en el campo fiscal se señalan los efectos benéficos generados por la eliminación de transferencias hacia empresas deficitarias y por la recaudación de nuevos impuestos cobrados a las nuevas empresas privatizadas. Además, se sostiene que el gobierno también resultó ganador por la apreciación en el valor de sus acciones residuales en tales firmas.

[1] Los trabajos de Shaikh (1996, publicado por el Banco Mundial) y Azpiazu (2001, FLACSO), constituyen emergentes de dos enfoques analíticos casi extremos respecto de la evaluación de las privatizaciones y el posterior desempeño de las empresas reguladas, que resultan útiles a la hora de referenciar el amplio rango de opiniones que puede encontrarse en la literatura.

[2] Shaikh, op.cit.

Asimismo, de acuerdo a esta visión acrítica del proceso privatizador, los consumidores se vieron beneficiados con la expansión de los servicios y la mejora en su calidad. Con respecto a los precios, el resultado fue diferente según los sectores, aunque se destaca que en general los consumidores se beneficiaron con la baja inicial en el precio del agua, como también en la mayoría de las categorías del servicio eléctrico, en algunas categorías de gas natural y en el cargo de instalación en telefonía. Entre los inversores, por su parte, se considera que los "inversores estratégicos" se han beneficiado con las privatizaciones debido fundamentalmente a las ganancias de capital por la apreciación en el valor de las compañías y a mayores beneficios anuales.[3] Por último, desde esta óptica se juzga que el impacto conjunto sobre los trabajadores habría sido mixto: aquéllos que retuvieron su trabajo claramente se beneficiaron, mientras que aquellos que lo perdieron fueron compensados parcialmente con medidas que alivianaron el impacto de quedar desempleados, como por ejemplo indemnizaciones y programas de reentrenamiento profesional.[4]

Desde la perspectiva más crítica del proceso de privatizaciones y sus consecuencias,[5] las conclusiones no sólo son contrastantes con las que se acaban de exponer, sino que también ponen el acento en otros efectos confluyentes. Así, se destaca entre los principales resultados estructurales del proceso a la consolidación y preservación de mercados monopólicos u oligopólicos, incluso con garantías de internalización de rentas extraordinarias; la transferencia de activos subvaluados y, fundamentalmente, la cesión de un poder regulatorio decisivo en términos de la configuración de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía; por fin, se enfatiza la profundización del proceso de concentración y centralización del capital y la consiguiente reconfiguración del poder económico local.

Conclusiones tan diversas sobre los resultados de las privatizaciones y sobre la posterior prestación de servicios públicos, se originan en parte en enfoques que ponderan aspectos parciales y diferentes de tal proceso. Por ejemplo, se observa que las posturas más críticas del proceso involucran cuestiones como la concentración del poder y las reglas de funcionamiento de la sociedad y el estado, temas soslayados en otros enfoques. Así, en la crítica a las instituciones regulatorias se plantea que otros actores han resultado perjudicados a partir de sus diseños y políticas; de esta forma, la política tarifaria, instrumento determinante para evaluar las ganancias relativas de las empresas y los consumidores, es vista como plenamente "funcional a la comunidad de negocios".[6] Consecuentemente, bajo esta visión, los usuarios y consumidores de los servicios públicos privatizados fueron perjudicados, sobre todo aquéllos que, por diversas razones, tienen menor poder relativo de negociación respecto de su posible incidencia en las cláusulas contractuales.[7] Siguiendo la línea argumental, se sostiene que los llamados "defectos" o "problemas de diseño" normativos y regulatorios que se manifiestan en el campo de los servicios privatizados, resultaron plenamente congruentes con los intereses de los grandes conglomerados locales y extranjeros, los cuales, a partir de su activa presencia en los distintos procesos de privatización, han pasado a constituirse en el núcleo hegemónico del poder económico en el país y, por tanto, en referente obligado en la propia formulación de las políticas públicas.[8]

Estas visiones contrapuestas pueden ser citadas como buenos representantes de dos miradas "extremas" en la literatura sobre privatizaciones. Entre ambas, existen diversidad de trabajos que permiten examinar en términos de desempeño macro y microeconómico el desenvolvimiento de las empresas de servicios públicos en estos últimos años. En tal marco, el presente trabajo procura brindar una perspectiva que identifique los límites analíticos provenientes de las posiciones

[3] Fenómeno al menos vigente hasta la crisis de fines de 2001.
[4] 27% de los trabajadores fueron despedidos desde el inicio de las privatizaciones hasta 1996 en los sectores de telecomunicaciones, energía (electricidad, gas e YPF), agua y saneamiento.
[5] Azpiazu, op.cit.
[6] Azpiazu, op.cit.
[7] Azpiazu, op.cit.
[8] Azpiazu, op.cit. Una vez más, hay que tener en cuenta que son consideraciones pre-crisis devaluatoria.

"extremas" e incorpore otros enfoques que le otorguen alguna oportunidad a la "no universalidad" de las conclusiones. La estrategia de análisis por la cual se ha optado descarta el arribo a resultados generales y unívocos, pero permite, en cambio, abarcar las múltiples dimensiones del proceso de privatizaciones y regulación de los servicios públicos. Este buceo en un torrente de opiniones y perspectivas habilita encontrar los "grises" de las privatizaciones en Argentina. Seguramente estos grises no tengan los brillos de los extremos, ni conduzcan a definiciones totalizadoras, pero pueden abrir cauce para una evaluación más trascendente y desmitificadora de este singular proceso.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la sección II y III se detallan las características, las motivaciones y la viabilidad del proceso de privatizaciones en Argentina. En la sección IV se analiza el desempeño en el tiempo de las empresas privatizadas, mediante ejemplos del proceso bajo estudio. En la sección V se examinan las cuestiones regulatorias más importantes surgidas en la experiencia argentina. En la sección VI se presenta la interacción de las privatizaciones en el contexto macroeconómico durante la década del noventa, y en la sección VII se plantea la problemática de la crisis actual en las empresas privatizadas y en la regulación.

II. Características y motivaciones del proceso de privatizaciones

El proceso de privatizaciones que tuvo lugar en Argentina fue profundo y acelerado. El traspaso de los activos del sector público hacia el sector privado[9] se inició en 1990. Como una muestra de la mencionada celeridad baste recordar que tres años después de iniciado el proceso, ya habían sido vendidas las empresas estatales de mayor cotización, se habían recaudado más de 9,000 millones de dólares en efectivo y se había reducido deuda externa por un valor de mercado de aproximadamente 4,600 millones de dólares. Los montos recaudados por la venta de los activos durante toda la década alcanzaron los 24,000 millones de dólares, si se considera tanto el ingreso en efectivo como los pasivos transferidos.[10] Las privatizaciones incluyeron la empresa petrolera, bancos, ferrocarriles, empresas de producción, transporte y distribución de gas natural y electricidad, de telecomunicaciones, puertos, agua y servicios sanitarios, empresas siderúrgicas, químicas y del área de defensa entre otras. El volumen de ventas en concepto de privatizaciones representó un 9% del PIB promedio anual correspondiente al período 1990-1994.[11]

[9] Una aclaración interpretativa: en varias ocasiones se hace uso en este trabajo del concepto de transferencia de propiedad o venta de activos del sector público al privado. Este concepto no necesariamente involucra la acepción legal de tales expresiones sino que se refiere a la interpretación económica según la cual un "agente económico" privado tiene derechos sobre el flujo de ingresos futuro que puedan generar los activos en cuestión.

[10] En estos cálculos se tuvieron en cuenta los pagos efectuados mediante títulos de deuda según su valor de mercado en el período respectivo.

[11] Para un análisis completo a nivel macro y microeconómico de la década del noventa en Argentina, ver Heymann y Kosacoff (2000).

En la búsqueda de las causas que originaron una transformación tan amplia y veloz de las empresas prestadoras de servicios públicos en Argentina se reconoce a la política de privatizaciones como un área de intersección de motivaciones complejas y diversas. Los cambiantes escenarios económicos y políticos a lo largo del período en que se fueron transfiriendo los activos al sector privado, condicionaron las prioridades asignadas por el gobierno a los distintos objetivos que podían perseguirse mediante la venta de las empresas públicas.[12]

Como en tantas otras experiencias, en Argentina fueron las motivaciones fiscales y de eficiencia–en distintas combinaciones- las principales impulsoras del proceso de privatizaciones.[13] Ambos objetivos se han utilizado frecuentemente en la argumentación a favor de esta política, relacionándose el primero de ellos –el de orden fiscal- con el déficit que generaban las empresas públicas y la necesidad de fondos frescos para financiar a un estado deficitario, especialmente en países en desarrollo; mientras que la segunda categoría –los objetivos de promoción de la eficiencia y la competitividad- refiere a la necesidad de brindar mejores servicios a los consumidores y abaratar costos para permitir una mayor inserción internacional de los sectores productivos.[14]

El efecto de la crisis de la deuda en Latinoamérica como detonante de la propagación de nuevas ideas económicas en general, y la tendencia hacia reformas del Estado con las privatizaciones como centro, han sido objeto de análisis en una vasta literatura. Hacia finales de los ochenta y principios de la década del noventa, el fracaso en los intentos por resolver la escasez de capitales, necesarios para cubrir los desequilibrios fiscales y de balance de pagos, dejó al descubierto la crisis de la industrialización sustitutiva en economías semicerradas y facilitó el surgimiento de un nuevo consenso político. En ese contexto, la motivación fiscalista fue la causa principal que dio origen a los procesos de privatizaciones. El éxito de distintas experiencias de privatización de activos públicos en Latinoamérica como medio para obtener ingresos extraordinarios que permitieran financiar los gastos fiscales, especialmente en casos en los cuales el acceso al mercado de capitales por parte del Estado era muy limitado, fue un gran atractivo que provocó su extensión hacia otros países.[15]

Sin embargo, en la difusión de esta política, la motivación fiscalista original fue complementada gradualmente con un enfoque microeconómico más complejo, que enfatizaba los efectos de las privatizaciones sobre la eficiencia de la economía. En este sentido, la intersección entre las motivaciones fiscales, acuciantes al comienzo de la década del noventa en Argentina, y la búsqueda de la eficiencia económica, provoca resultados variados en el proceso de privatizaciones.[16]

En el caso argentino existió también una motivación política. A fines de 1989, el gobierno que acababa de asumir necesitaba encarnar en una política su voluntad de dejar atrás la carga ideológica populista con que llegaba al poder. La sed de reputación y el deseo de ganar credibilidad frente a la comunidad de negocios, que lo observaba con desconfianza, impulsaban y aceleraban su acción privatizadora. Las motivaciones reputacionales atravesaron todas las privatizaciones de los primeros años de la década del noventa en línea con las motivaciones fiscalistas. Se puede afirmar que la celeridad del proceso de privatizaciones en Argentina dejó en claro prontamente el imperativo de cambio que en ese campo asumió el gobierno.[17] Asimismo, a lo largo de la década

[12] Gerchunoff y Cánovas (1995) reconocen varias etapas en las cuales puede separarse el análisis de las privatizaciones de acuerdo a las motivaciones predominantes: por ejemplo las privatizaciones donde los motivos reputacionales y fiscales fueron los principales (en 1990 y 1991) y otras donde fueron tomados en cuenta los objetivos de eficiencia en el diseño de los marcos regulatorios (1992).

[13] Murillo (2001).

[14] CEER (2000).

[15] Murillo, op.cit., destaca que el concepto de difusión de políticas (*policy difusion*) se convirtió en un elemento central del movimiento privatizador llevado a cabo en Latinoamérica.

[16] De manera alternativa, es posible considerar a las motivaciones de eficiencia como un subproducto del proceso; en tal caso, la calidad de ese subproducto no fue uniforme a lo largo de la pasada década.

[17] Gerchunoff y Cánovas (1995).

daría muestras de su decisión de "redoblar la apuesta" en tal terreno: por ejemplo, a pesar de críticas y objeciones, hacia el final del mandato y aun con escaso consenso, el gobierno vendió YPF por motivos de caja del sector público y otorgó en concesión la empresa de correos y el sistema de aeropuertos nacionales.

El objetivo fiscal, ya sea en términos de incrementar los ingresos de capital del tesoro a corto plazo o de disminuir la inversión pública en el mediano y largo plazo, estuvo presente - con mayor o menor intensidad- en todas las privatizaciones. Sin embargo, la "flexibilidad" de las privatizaciones como instrumento de política -en la medida en que puede servir a motivaciones muy diversas- aumenta la complejidad del análisis, especialmente cuando dichas motivaciones resultan en muchos casos conflictivas. La flexibilidad opera de modo que al priorizar ciertos objetivos se dejan otros de lado, lo que da lugar a la aparición de dicho conflicto. En particular, la preeminencia de los objetivos fiscales conduce a ofrecerles a los inversores un mayor flujo de beneficios esperados, lo cual podría resultar en un sacrificio del objetivo de lograr tarifas de equilibrio competitivo para los usuarios del servicio. Así, cuando el relajamiento de las restricciones de financiamiento del sector público permitió disminuir la prioridad de los objetivos fiscales, la balanza se inclinó hacia las motivaciones vinculadas con el incremento de la eficiencia y con la promoción de la competitividad en las industrias intensivas en el uso de los servicios públicos.

Hoy, visto en retrospectiva, el desempeño de las privatizaciones a lo largo de la década pasada no ha seguido en todos los casos el resultado esperable de acuerdo a las intenciones originales. En ciertos casos, se han conseguido resultados eficientes en términos dinámicos a partir de situaciones de origen en las cuales se privilegiaron motivaciones fiscales y reputacionales -como sucedió a través de la mayor competencia alcanzada en los servicios de telecomunicaciones-. En otros casos, partiendo de marcos regulatorios diseñados en pos de la eficiencia económica, no se logró traducir esos objetivos en menores precios a los consumidores (un ejemplo es la insuficiente competencia en el mercado mayorista de gas). Las causas de tales derroteros divergentes respecto de los que se habrían previsto hay que buscarlas en otros factores, entre los cuales pueden citarse al menos cinco: la forma en que se reestructuró la industria, la regulación de conducta aplicada, la estructura tecnológica del sector, la posibilidad de competencia y las barreras a la entrada.

Reexaminar las privatizaciones y la regulación de servicios públicos con una perspectiva temporal más amplia conduce a desechar la visión según la cual todo el peso explicativo del desempeño observado es atribuido al diseño inicial; parecería, en cambio, que el devenir de los hechos a veces puede más que las intenciones iniciales. Por ello, este trabajo avanzará, desde la categorización de las motivaciones originales, hacia una segunda etapa en la cual se examina el desenvolvimiento de los servicios públicos privatizados, no sin antes desglosar algunos comentarios acerca de la manera en que se logró viabilidad para un proceso de tan amplio alcance y velocidad.

III. Las coaliciones como instrumento para la viabilidad de las privatizaciones

Un proceso de privatizaciones como el argentino no hubiera sido posible sin la confluencia de diferentes actores sociales. La concurrencia de intereses de diversos sectores –industriales, trabajadores, bancos, consumidores- en pos de un proceso particular, dio viabilidad política a las privatizaciones. No es objeto del presente trabajo ahondar en este punto, pero se describirá brevemente la singularidad de este fenómeno que tuvo lugar a principios de la década del noventa.

Algunos autores consideran que en el inicio del proceso de privatizaciones el gobierno contó con el respaldo difuso -aunque expectante- del mundo de los negocios y de la comunidad financiera internacional. Asimismo, se sumaba el respaldo no menos difuso, pero funcional para la buena imagen de la reforma, de la opinión pública. El malestar social con el estado de los servicios públicos era general, así como era general la expectativa de que éstos mejoraran por obra de su transferencia al sector privado.[18]

Tres ejemplos son ilustrativos del por qué de tal malestar social: durante la última etapa de operación estatal debió racionarse el uso de la energía eléctrica -con cortes diarios programados y no programados-

[18] Torre y Gerchunoff (1999).

debido en parte a un factor coyuntural -la baja hidraulicidad- que disminuyó la generación hidroeléctrica y fundamentalmente a la insuficiente inversión en potencia térmica instalada. Asimismo, se registraban problemas de baja presión en el suministro de gas, consecuencia del atraso en el desarrollo de la capacidad de transporte y distribución. La empresa -Gas del Estado- enfrentaba serios problemas para atender la demanda invernal, lo que daba lugar a frecuentes cortes a usuarios industriales y generadoras eléctricas. En el sector de tele-comunicaciones, la empresa estatal –Entel- mostraba serias deficiencias técnicas en la prestación del servicio. Por otro lado, para obtener una línea telefónica era posible que un usuario debiera esperar entre cinco y diez años o que tuviera que pagar un precio muy alto por la instalación.[19]

En los pliegos de privatizaciones se exigió -como regla general- que la responsabilidad técnica de la operación estuviera en manos de firmas con experiencia previa en el mismo sector de actividad, las cuales estaban obligadas a conservar -durante un tiempo especificado- participación accionaria en los respectivos consorcios. En otras palabras, la búsqueda de legitimación fue solventada con el concurso de inversores extranjeros, dado que el gobierno no deseaba que el personal superior de las empresas estatales se hiciera cargo de la operación de las nuevas firmas privadas, sumado al hecho que ninguna empresa local privada tenía – en opinión de las autoridades- experiencia previa como operador de estos servicios.[20] Este último punto tuvo un importante costo a largo plazo. No hubo firmas nacionales que -aprovechando las privatizaciones- pudieran desarrollar sus habilidades en un proceso de aprendizaje que las tornara más competitivas. Tampoco hubo, porque nunca apareció como un requisito en los pliegos, desarrollo de proveedores locales por parte de los mencionados inversores extranjeros.[21]

¿Quiénes se oponían a la reforma? En primer lugar, dos sectores que conformaban una espesa red de intereses consolidada en torno de las empresas del Estado: los gremios y los grupos económicos que operaban como proveedores y contratistas. Las privatizaciones entrañaban pérdidas en ambos casos. En el primero porque corrían el riesgo de ver afectadas sus fuentes de empleo y los convenios colectivos; en el segundo, porque perdían las oportunidades de negocios creadas al amparo de la baja ponderación que la rentabilidad y la eficiencia habían tenido en la gestión de las empresas públicas.

En el campo laboral, la derrota de la oposición sindical más rebelde a las reformas fue el prólogo a una vasta racionalización de los planteles de las empresas de manera tal que al momento de la transferencia a sus nuevos dueños, éstas contaban con mucho menos personal y, además, con la ventaja de haber dejado en suspenso el convenio colectivo hasta entonces en vigencia.[22] Por su parte, los trabajadores que mantuvieron el empleo en las empresas pudieron acceder al Programa de Propiedad Participada (PPP) por medio del cual se les otorgaba el 10% de las acciones de la compañía privatizada. Este mecanismo constituyó también un buen incentivo para las organizaciones gremiales, ya que los trabajadores debían nombrar una entidad legal que los representara: si bien la propiedad de las acciones era individual, su administración quedaba sindicada. Así, el gobierno consiguió neutralizar la oposición gremial a la reforma.

En cuanto a las antiguas empresas contratistas, el gobierno les hizo en la mayoría de los casos una importante concesión: era obligatoria la participación de firmas nacionales en los consorcios que se presentaran a licitación, las que así ingresaban en negocios de rentabilidad

[19] Aproximadamente 1,500 dólares antes de la privatización, y esto en una economía cuyo salario medio no sobrepasaba los 400 dólares. Por ejemplo, en los avisos de departamentos ofrecidos en alquiler o a la venta en periódicos, se publicitaba explícitamente cuando éstos contaban con teléfono instalado, dado que los costos y demoras de su petición incidían significativamente en el valor de la propiedad.

[20] Chudnovsky (1994).

[21] Kosacoff (1999).

[22] Torre y Gerchunoff op.cit. analizando el caso de la privatización de ENTEL, pero que tiene denominadores comunes con otras privatizaciones.

privilegiada y ganaban reputación para acelerar sus propios procesos de internacionalización. Por otra parte, el cronograma al que se sujetó la decisión de privatizar colocó al gobierno en una situación de desventaja frente a dichas firmas, que explotaron sus apremios políticos y fiscales para extraer condiciones crecientemente favorables en el diseño de las privatizaciones y en las respectivas licitaciones. Por ejemplo, la mayoría de las empresas fue transferida a los nuevos inversores sin su pasivo -a cargo del Estado- y con activos físicos de significativa importancia. En algunos casos, además, se establecieron en los pliegos de transferencia condiciones de fijación de las tarifas que garantizaron a los nuevos operadores un piso mínimo de rentabilidad.[23]

Otro mecanismo a través del cual se logró dar viabilidad al proceso fue la decisión de recibir títulos de la deuda externa como forma de pago en los primeros años de la década. Para el gobierno era imperioso cancelar parte de sus obligaciones a fin de acercarse a las condiciones estipuladas para ingresar al Plan Brady. Una vez establecida esa modalidad de pago, era necesario para todo consorcio oferente asociarse con un banco que poseyera títulos de deuda argentinos porque para cualquier otro banco hubiera significado un factor de incertidumbre el valor al que deberían comprar esos títulos en caso de ganar la licitación. De esta manera, se redujo el grado de competencia de las licitaciones y se limitó artificialmente el mercado de capitales en que podían financiarse los interesados en las empresas ofertadas. Esta opción en favor de los bancos acreedores del país gravitó ciertamente en la conformación inicial de los consorcios. [24]

Así pues, en las firmas privatizadas participaron consorcios formados por empresas de varias nacionalidades -muchas de ellas sin presencia previa en el mercado local-, grupos locales y bancos y otras instituciones financieras. Si bien la distribución de la propiedad accionaria no fue uniforme, tendió a predominar un esquema de división de funciones por el cual los inversores externos retenían los aspectos operativos, técnicos y gerenciales del negocio, los inversores nacionales aportaban el manejo administrativo y financiero –además de su capacidad de *lobby* con el gobierno nacional- y los bancos -externos y locales- garantizaban el acceso a financiamiento y promovían la entrada de nuevos capitales.

El modelo de integración de los consorcios con inversores nacionales y extranjeros en asociación deviene también de los objetivos más generales de la estrategia económica en marcha. Por un lado, se apuntaba a abrir nuevos espacios de acumulación en una economía sumida en una recesión prolongada -con tasas bajas de inversión y fuerte fuga de capitales- y a estimular la repatriación de capitales. Por otro lado, el gobierno argentino suponía que la presencia de inversores extranjeros en las privatizaciones contribuiría a reducir el riesgo país, al establecer un flujo permanente de ingreso de capitales. A su vez, para los bancos acreedores, activos negociadores del programa de privatizaciones, la participación de empresas extranjeras en los consorcios resultaba esencial para disminuir la exposición al riesgo del nuevo emprendimiento, al contar con casas matrices extranjeras como garantía. [25]

Esta conformación de los consorcios puede apreciarse en las principales empresas privatizadas y se presentan en el anexo II. Entre los inversores extranjeros y operadores técnicos especializados se encontraban Electricité de France, Endesa, Enersis, Duke Energy, National Grid, en energía eléctrica; STET Italia, France Telecom, Telefónica de España, en telecomunicaciones; Lyonnaise des Eaux, en aguas y servicios sanitarios; Enron, Novacorp, British Gas, Gas Natural , en transporte y distribución de gas. La participación de los bancos -J. P. Morgan, Citicorp, Santander y Galicia, entre otros-, fue menos perdurable, ya que una vez lograda la concesión o licencia, fueron desprendiéndose de sus participaciones accionarias, y en la actualidad han desaparecido de los consorcios o bien son socios menores. Una explicación posible para este

[23] Chudnovsky (1994).
[24] Torre y Gerchunoff op.cit.
[25] Chudnovsky et al. (1994).

fenómeno es que los inversores pudieron contar con acceso directo al mercado de capitales vía obligaciones negociables, y que las funciones principales de los bancos al momento de efectuarse las operaciones de venta de activos -entre las cuales se encontraba conseguir títulos de la deuda argentina- ya habían sido cumplidas. Respecto de los grupos industriales y de servicios locales, se hizo visible la presencia de los viejos capitanes de la industria: Astra (electricidad y gas), Pérez Companc (electricidad, telecomunicaciones y gas), Sociedad Comercial del Plata (telecomunicaciones, agua), el Grupo Techint (electricidad, telecomunicaciones y gas) y Sideco (distribución de gas, red de acceso a Buenos Aires, correo). El papel secundario de estos grupos estuvo vinculado -al menos parcialmente- a su acceso menos fluido a un imperfecto mercado internacional de capitales.

IV. El sendero de las privatizaciones

El devenir de las industrias de servicios públicos no siempre puede predecirse a partir de las condiciones prevalecientes al comienzo de la operación privada: buenos comienzos pueden evolucionar mal así como también puede ocurrir una secuencia inversa. Se puede afirmar que una privatización tuvo un mal comienzo cuando los efectos benéficos de largo plazo –tales como la reducción de tarifas, el aumento de la cobertura o la mejora de la calidad- resultaron relegados al momento de definir el diseño de la concesión y el marco regulatorio. Es decir, cuando la ponderación de los objetivos de eficiencia y competitividad fue sacrificada, desbalanceando la ecuación a favor de otros objetivos de política pública. Inversamente, un proceso con buen comienzo es aquel que logra incorporar en el diseño inicial metas de largo plazo que priorizan los objetivos de eficiencia y competitividad.

En esta sección se presentará un panorama general de las privatizaciones y se examinarán con algún detalle siete casos: los cuatro primeros -telecomunicaciones, aguas, ferrocarriles y concesiones viales- enmarcados en lo que aquí se ha dado en llamar *"malos comienzos"*, aunque como se verá más adelante con trayectorias disímiles en cada experiencia; los tres últimos casos –elec-tricidad, gas y puertos- caracterizados bajo la calificación de *"buenos comienzos"* corroborarán que tampoco un buen comienzo asegura evolución y resultados de igual signo.

A. Malos comienzos

Ya se ha dicho que al momento de lanzar el programa de privatizaciones, tanto el estado de la infraestructura como la calidad en la prestación de los servicios públicos registraban en Argentina un deterioro considerable, hechos que se sumaban a un significativo atraso tecnológico resultante de un largo período de desinversión.[26] Así, la política de privatizaciones encarnaba la expectativa de transferir al sector privado la responsabilidad de las inversiones de largo plazo que el Estado había dejado de financiar. Por otra parte, la existencia de variadas motivaciones fiscales, políticas y reputacionales, relegó en muchos casos los objetivos microeconómicos –normalmente presentes en la reestructuración de una industria-, en especial sus efectos sobre la eficiencia y la competitividad de las industrias usuarias.

En esta sección serán analizados cuatro casos relevantes en los que la eficiencia económica -en sentido amplio- fue relegada al diseñar la privatización. Se verá que en los casos de agua y servicios sanitarios y concesiones viales, la evolución fue consistente con un mal comienzo. Lo contrario sucedió en el caso de las telecomunicaciones, cuyo origen poco promisorio evolucionó, sin embargo, hacia mejores resultados; finalmente, el del transporte ferroviario es un caso que combina resultados positivos y negativos: muestra un movimiento auspicioso en varios indicadores vinculados al tráfico y la calidad pero genera interrogantes respecto del desempeño regulatorio y de las posibilidades de inversión.

En particular, las privatizaciones de los sectores de telecomunicaciones y aguas presentan un aspecto que despierta interés: partiendo ambas de motivaciones "con bajo contenido de eficiencia", arribaron a resultados sustancialmente distintos. ¿Qué explica la divergencia en la evolución de estas dos privatizaciones de servicios públicos? La respuesta parece hallarse en que la sustancial diferencia tecnológica entre los sectores de telecomunicaciones y aguas operó en forma diferente en cada caso: significó un alto nivel de competencia potencial en el primero y muy bajo en el segundo. En efecto, si bien las prestatarias del servicio telefónico gozaban de la exclusividad del servicio para los primeros años, la amenaza de entrada de competidores al fin de este período motorizó nuevas inversiones con el objeto de que los futuros potenciales entrantes se encontraran con compañías instaladas brindando un servicio de calidad. En cambio, el sector de aguas resulta -entre las industrias de servicios públicos- el que menos potencial competitivo presenta. Esta diferencia cualitativa entre los dos servicios constituye la principal explicación de por qué, a pesar de que ambos compartieron problemas tanto en el diseño original como en la práctica regulatoria, la evolución del sector de telecomunicaciones resultó más satisfactoria que la de aguas. Examinaremos con mayor detalle ambos ejemplos.

1. Telecomunicaciones

La decisión de incorporar capital privado en esta industria se vio impulsada por un doble propósito: como una alternativa para afrontar las deficiencias existentes en la prestación de servicios de telecomunicaciones y, simultáneamente, como una señal contundente de la resolución gubernamental respecto de la política de reformas que se avecinaba.[27] En septiembre de 1989, la ley de reforma del Estado contemplaba expresamente la transferencia al sector privado de la empresa pública ENTEL.[28] Sin embargo, los lineamientos generales a que debía atenerse el proceso se establecieron por decreto.[29] En ese contexto se crearon dos sociedades anónimas que tendrían a cargo la prestación del servicio básico: las licenciatarias del servicio básico (LSB) Norte (que

[26] CEER (2000).
[27] Celani (2000).
[28] Ley Nº 23.696.
[29] Decreto Nº 731/89.

quedó en manos de Telecom) y Sur (que fue asignada a Telefónica). En enero de 1990 se aprobó formalmente el Pliego de Bases y Condiciones estableciendo el marco dentro del cual se llevó a cabo la privatización de las telecomunicaciones y en noviembre de ese mismo año se concretó el traspaso de ENTEL a manos privadas. Las principales funciones regulatorias permanecieron en la órbita de la Secretaría de Comunicaciones (SECOM),[30] órgano que actualmente depende del Ministerio de Economía e Infraestructura. Las empresas reguladas fueron sujetas al control de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), dependiente del poder político.

Las licencias otorgaban la explotación de las dos zonas en un régimen de exclusividad, restringiendo la competencia durante siete años, con posibilidad de extensión por tres años más. La exclusividad temporaria en la prestación tuvo como objetivo final el incentivo a la inversión. Con posterioridad al período de extensión de la exclusividad, la regulación preveía un mercado desregulado y competitivo. En efecto, una vez finalizado el período de exclusividad, se aprobó un nuevo marco normativo,[31] incluyendo los reglamentos que establecieron el marco para la desregulación de los servicios de telecomunicaciones; para la mayor parte de las responsabilidades emergentes de la regulación remanente, se establecieron competencias compartidas entre la SECOM y la Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor, creada con posterioridad a las principales privatizaciones.

En el área de Telecomunicaciones no se constituyó un marco regulatorio orgánico y articulado en sentido estricto, sino una sucesión de decretos que respondieron a circunstancias coyunturales. El marco regulatorio se fue estableciendo "de facto", a través de la yuxtaposición de una serie de documentos de dudosa coherencia, lo que dio por resultado un cúmulo de información poco preciso, fuente de incertidumbre sobre la forma de resolver algunos temas centrales para el desenvolvimiento de la industria.

Sin embargo, si se enfoca la atención sobre el desempeño final, el sector aflora como un caso interesante entre el conjunto de aquéllos dominados por objetivos macroeconómicos de corto plazo y por objetivos reputacionales del gobierno: a pesar de las falencias en el marco regulatorio original, del bajo valor de venta de las acciones de la compañía, y de la controvertida acción regulatoria, los resultados evaluados desde la óptica de la cobertura y calidad del servicio privatizado han sido positivos.

Algunos datos permiten ilustrar este punto: durante los primeros cinco años de gestión privada,[32] la formación de capital alcanzó los 7,000 millones de dólares, si se considera la inversión bruta. Según estimaciones de la SECOM las inversiones en los últimos años (1996-2000) superaron los 8,000 millones de dólares. En consecuencia, ha sido el sector con mayor inversión en el período 1991-2000 a nivel nacional. El número de líneas instaladas ha crecido sostenidamente: partiendo de un total aproximado de 3 800 000 líneas instaladas (83% en servicio) en 1989 -año previo a la privatización-, se alcanzó un nivel de casi 8 millones de líneas (92% en servicio) en 1999. Por su parte, el número de teléfonos públicos tuvo un crecimiento aún más significativo: partiendo de 1 320 cabinas instaladas en 1989, se llegó a 169 070 en diez años. Con respecto al tiempo promedio de reparación de desperfectos, en la época de ENTEL era de 90 días y diariamente se sucedían reclamos de los usuarios por la calidad del servicio telefónico. En 1991 dicho promedio ya había caído a once días, estabilizándose por debajo de los dos días a partir de 1994. En 1999 ya podía conseguirse una línea por 150 dólares, y la espera para la instalación no excedía las dos semanas.

Los avances logrados en materia de productividad es otro rasgo destacable. La productividad media pasó de poco más de 92 líneas en servicio por empleado en 1990 a cerca de 400 líneas en

[30] Entre ellas, la elaboración de políticas sectoriales, aprobación y administración de planes técnicos fundamentales, asistencia al Ministerio de Economía e Infraestructura en cuestiones tarifarias y relacionadas con la normativa del sector.

[31] Decreto 764/00.

[32] CEER (2000) en base a estadísticas oficiales y de las empresas.

2000. Las cifras son similares para el caso de las líneas instaladas. Con la privatización, la teledensidad creció el 100%, pasando de 11 líneas cada 100 habitantes en 1989 a 22 en el año 2000. En una industria de estas características, con cambio tecnológico acelerado, los indicadores de calidad son cambiantes. Sin embargo, un índice clásico que mide el potencial de prestaciones consideradas básicas es el grado de digitalización de la red: partiendo a fines de 1991 de una base de aproximadamente 15%, se alcanzó el 100% al cabo del período de exclusividad.

Es posible afirmar, pues, que en la experiencia de telecomunicaciones los objetivos fiscales se combinaron ex-post con un aumento en la eficiencia productiva y una mayor dinámica del sector, incrementándose significativamente la calidad y la cobertura del servicio. Con respecto a la eficiencia asignativa -entendida como el traslado a los usuarios finales de las ganancias de eficiencia productiva- el tema ha sido motivo de extendidos debates y constituye el punto más controvertido del desempeño sectorial. En este aspecto, gran parte de la evaluación del impacto económico de las privatizaciones depende de la evolución de los precios y las tarifas; sin embargo, las diferentes comparaciones realizadas en la literatura se ven fuertemente afectadas por dos cuestiones principales: una referida al nivel real de las tarifas y otra a su estructura.

En primer lugar, la mayor parte de las privatizaciones -al menos las más importantes por su magnitud- se produjeron a comienzos de los noventa, sobre el final de un período hiperinflacionario. Los períodos de tal naturaleza se caracterizan por la fuerte volatilidad de los precios relativos, por lo cual las tarifas de las empresas públicas solían quedar retrasadas respecto de otros precios de bienes y servicios, ya que constituían un instrumento en la política gubernamental de estabilización.[33] En consecuencia, previo a la venta de las empresas, el gobierno dispuso fuertes aumentos de tarifas de modo que los flujos de fondos evaluados por los potenciales inversores fuesen lo suficientemente atractivos, incrementando así los recursos fiscales producto de la transacción, y permitiendo que –simultáneamente- esos mayores flujos financiaran la prestación y expansión de los servicios. En segundo lugar, puesto que las tarifas de las empresas públicas habían sido utilizadas con objetivos distributivos, se verificaba la existencia de estructuras tarifarias muy alejadas de los costos de prestación, en muchos casos con presencia de subsidios cruzados; la reestructuración de tarifas decidida antes de la privatización estuvo orientada a modificar esta situación, por lo cual los incrementos dispuestos afectaron en mayor proporción a los usuarios residenciales o domiciliarios.[34]

Estas observaciones llevan a examinar la información tarifaria con cautela a fin de evitar conclusiones apresuradas. Así, en el cálculo para evaluar el impacto de la evolución tarifaria no es correcto tomar como base la situación pre-privatización con tarifas atrasadas y subsidios cruzados e imputar la totalidad de las variaciones a un incremento en las rentas extraordinarias de los prestatarios. Por otro lado, tampoco parece correcto concluir que la rentabilidad fue "razonable", como suelen hacerlo algunas empresas reguladas, comparando la evolución de las tarifas post-privatización contra un índice general de precios y mostrando que las tarifas se incrementaron por debajo de tal índice, ya que para evaluar si la tasa de retorno es superior al costo de oportunidad del capital el análisis debe incorporar el nivel de la tarifa inicial.[35]

En el caso específico de las telecomunicaciones, existen diversos trabajos en los cuales se señala, por un lado, que con anterioridad a la transferencia de las empresas al capital privado se aplicaron significativos incrementos y reestructuraciones tarifarias, y se califica a la estructura tarifaria adoptada al inicio de la privatización como extremadamente favorable a la empresa, en

[33] Para un análisis de largo plazo de los criterios de tarifación de las empresas bajo propiedad estatal, véase Nuñez Miñana, H; Porto, A (1982).

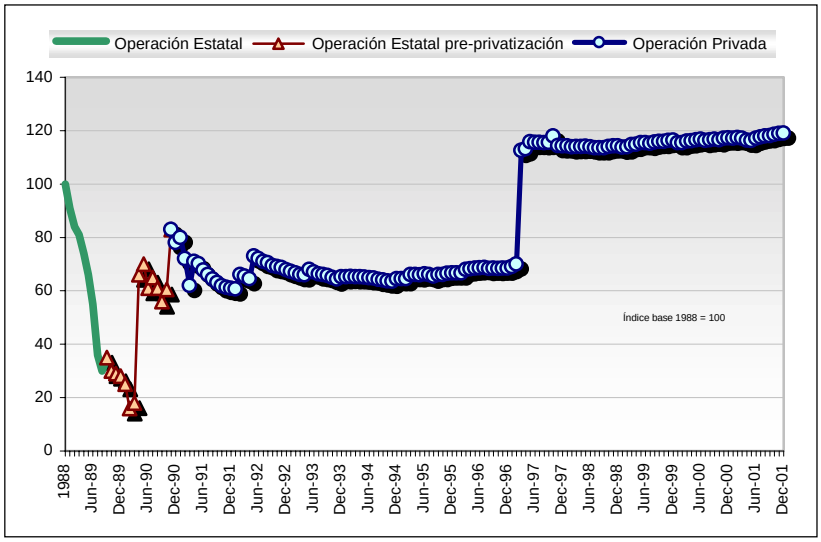
[34] Navajas (2002).

[35] Es difícil estimar cuál debería haber sido la estructura y el nivel tarifario óptimo al momento de la privatización sin considerar entre otras variables la estructura de costos operativos, el nivel de inversión requerida según las metas de expansión y el costo de capital que enfrentaba el grupo inversor en Argentina en ese momento.

detrimento de los sectores de consumo residencial.[36] En igual sentido se sostiene que "la política de regulación tarifaria instrumentada desde el inicio del proceso hasta la actualidad, redundó en un costo del servicio para los usuarios sustancialmente superior, en términos reales, al registrado en los países industrializados, y generó márgenes de rentabilidad para las LSB que superaron significativamente -casi triplicaron- aquéllos registrados por las principales operadoras internacionales del servicio de telecomunicaciones. Consecuentemente se argumenta que desde una perspectiva distributiva, con la privatización de ENTEL no se ha logrado transferir al conjunto de la sociedad los beneficios que supone el importante incremento registrado en la productividad del sector a lo largo de la década. Por el contrario, la política tarifaria vigente ha tendido a garantizar que dicho incremento sea absorbido, casi excluyentemente, por las LSB."

Es interesante contrastar estas afirmaciones con las de un reciente trabajo de FLACSO,[37] en el cual se analiza la evolución de las tarifas en términos reales correspondientes a distintos servicios domiciliarios privatizados. El siguiente es el gráfico referido al sector de telecomunicaciones.[38]

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DE LAS TARIFAS RESIDENCIALES DE TELEFONÍA BÁSICA



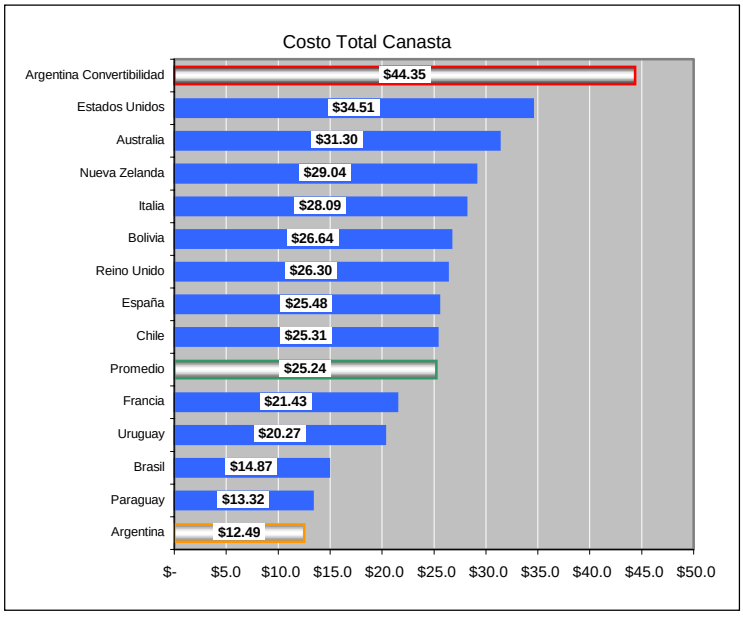
Fuente: La serie hasta diciembre de 1997 está tomada de Arza (2002), a partir de 1998 se empalma con una serie basada en información de las empresas del sector y datos del INDEC.

La evolución de las tarifas finales de telefonía básica que representan la canasta de consumo residencial tipo reflejada en el gráfico, contrasta con la disminución significativa de las tarifas que operó para una parte importante del segmento corporativo y para los servicios que enfrentaron los efectos de la competencia, como es el caso de la transmisión de datos y los servicios de larga distancia. En ese sentido, el fuerte salto que se registra en 1997 se debe al debatido rebalanceo tarifario producido ese año. Al respecto, la estructura de tarifas con que comenzaron a operar las empresas denotaba los desequilibrios propios de una gestión estatal que había llevado al máximo la tensión entre las tarifas locales (incluyendo los cargos fijos mensuales) y las tarifas de larga

[36] Abeles (1999).
[37] Arza (2002).
[38] Es interesante observar que la evolución real de precios de la canasta básica (estimada por la autora) es menor en el lapso de operación privada que va desde septiembre de 1990 hasta 1996, que en 1988 (un año de operación estatal cuando aún no se había producido el shock hiperinflacionario).

Gráfico 2

COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE CANASTA RESIDENCIAL



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de las empresas del sector.

Nota: Canasta: Cargo de conexión amortizado a 8 años sistema francés tasa 16% anual; Abono Residencial.
50 comunicaciones urbanas de 3 minutos en horario normal y reducido.
24 comunicaciones interurbanas de 3 minutos distribuídas en forma homogénea entre claves y horarios.

Las reglas de fijación de precios constituyeron, pues, una de las cuestiones regulatorias más controvertidas. De todos modos, el drástico crecimiento de la calidad y la diversificación de la oferta a través de nuevos servicios, sumado a la introducción de competencia en una amplia porción de la industria, han terminado por conformar un sector con niveles de eficiencia superiores a los que hubieran resultado simplemente de proyectar las ponderaciones de objetivos al inicio del período de gestión privada. Pese al discutible desempeño en el campo regulatorio, la característica de "desafiabilidad" que distingue a gran parte de los mercados de telecomunicaciones ha hecho su labor.

2. Agua y servicios sanitarios

En este apartado se examinará la experiencia en el área de agua y saneamiento, un segundo ejemplo entre las privatizaciones que presentan problemas en la etapa inicial. En este caso, tanto el diseño original como la posterior evolución del proceso resultaron un fracaso en lo referente a la ampliación de la cobertura y estuvieron dominados por la permanente renegociación de las condiciones contractuales que terminaron incrementando el nivel tarifario inicial.

La concesión fue adjudicada a la empresa Aguas Argentinas, a cambio de una reducción inicial de alrededor del 27% en la tarifa por entonces vigente. Un año más tarde, a partir de una primera renegociación (julio de 1994) la tarifa se incrementó más de un 13% para compensar "la subestimación inicial" de los costos derivada de las nuevas inversiones a que la concesionaria se comprometió. La empresa percibió el aumento en la tarifa pero las inversiones no fueron ejecutadas.[45]

[45] Delfino (1996).

El mecanismo de concesión por el cual se optó -competencia por un mercado en el cual se procura trasladar ex-ante la renta de los oferentes hacia los consumidores, siendo la tarifa la variable de selección- ha sido objetado en la literatura sobre el tema.[46] Se argumenta que la principal ventaja de este mecanismo –reducir las rentas monopólicas a su mínimo nivel, a la vez que promover una solución al financiamento- queda totalmente desvirtuada por el incentivo a las reiteradas renegociaciones de los contratos ya firmados.[47] Esta tendencia a la renegociación o revisión de los contratos es una cuestión repetida en apreciable cantidad de casos de privatizaciones en Argentina, motivo por el cual el tema será abordado en detalle más adelante.

La renegociación llegó rápido a las metas de expansión. El marco regulatorio adoptado originalmente estableció un criterio incremental para financiar las obras de conexiones domiciliarias e internas según el cual el costo recaía sobre los beneficiarios directos mediante el "cargo de infraestructura".[48] Asimismo, se fijó la obligatoriedad de pago una vez que la vivienda contara con la posibilidad de conexión.[49] Dicho diseño regulatorio era conflictivo con los objetivos sociales de expansión del servicio, ya que el aumento de la cobertura quedaba condicionado a la capacidad de pago de los interesados en ingresar al mercado, siendo que esta "demanda potencial" está concentrada en la población de menores ingresos. La opción elegida tampoco incorporaba en la decisión de expansión la externalidad positiva vinculada a la mayor cobertura. Así, mientras los usuarios o complejos habitacionales con alto poder adquisitivo podían demandar a la empresa o al ente regulador respectivo una mayor celeridad en su conexión al sistema centralizado, la mayor parte de la población de menores recursos, que no se encontraba conectada al servicio de agua corriente o servicios sanitarios, no contaba con los ingresos suficientes para pagar la conexión a la red de la empresa, lo cual frenaba la expansión pese al alto valor social implícito en el aumento de cobertura de estos servicios.

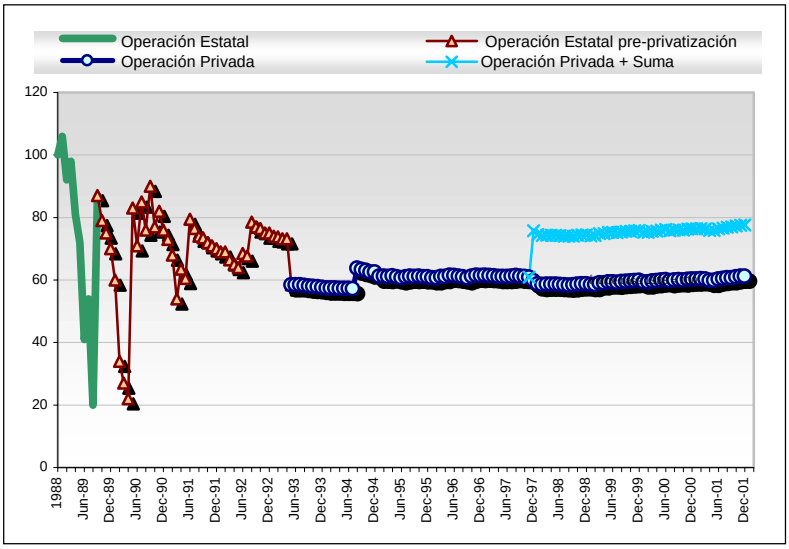
En este contexto, los resultados obtenidos por la empresa Aguas Argentinas – la ganadora de la licitación- en términos de expansión del servicio no fueron satisfactorios. El cargo de infraestructura, establecido en el contrato de concesión original para recuperar el costo de las nuevas obras, representaba una gran proporción del ingreso anual promedio de la población objetivo, por lo cual muchas familias decidieron no conectarse al servicio de la concesionaria. En otros casos, aún habiendo decidido la conexión, las familias no pudieron afrontar las cuotas correspondientes, lo que puso en peligro la sustentabilidad económica y financiera de la concesión.

La situación hizo crisis a mediados de 1997, y condujo a una reformulación de las reglas de expansión.[50] Como resultado de esta revisión y con el objetivo de solventar el costo de la red domiciliaria y del suministro de nuevas conexiones, se estableció un subsidio cruzado explícito a través de la aplicación de un recargo tarifario a todos los usuarios, denominado Servicio Universal y Mejora Ambiental (SUMA). Este subsidio ha sido financiado por los actuales clientes de la compañía y tiene como destinatarios a los nuevos clientes que se incorporen. Se asume que, en principio, estos últimos pertenecen a grupos de población sin acceso a un sistema centralizado de aguas y servicios sanitarios. Sin embargo, esta nueva estructura tarifaria -de acuerdo a la cual los antiguos conectados financian la extensión de los nuevos conectados- puede presentar problemas de equidad, tanto horizontal como vertical. Por un lado, las conexiones en zonas residenciales nuevas están siendo subsidiadas por zonas pobres tradicionales con el servicio ya conectado -pobres financian a ricos-; al mismo tiempo, pobres conectados están financiando a pobres no conectados.[51]

---

46 Demsetz (1968).
47 Williamson (1976).
48 En la misma oportunidad en que se dispuso el aumento de tarifas (julio de 1994), también se aumentó el denominado cargo de infraestructura, que para servicios de agua ascendió a 450 dólares y para desagües cloacales a 670 dólares.
49 Es decir, cuando la red pasa por el frente del lote.
50 Decreto 1167.
51 Ferro (1999) y De Wachter y Galiani (2000).

Gráfico 3
EVOLUCIÓN DE LAS TARIFAS RESIDENCIALES DE AGUA Y SERVICIOS SANITARIOS



Fuente: La serie hasta diciembre de 1997 está tomada de Arza (2002), a partir de 1998 se empalma con una serie basada en información del ETOSS y datos del INDEC.

3. Transporte ferroviario

El desempeño del transporte ferroviario empeoró aceleradamente en la década del ochenta como resultado de la creciente desinversión, lo que condujo a este medio de transporte a un virtual colapso. Al deterioro de la calidad del servicio (desgaste de la infraestructura, equipos y material rodante, obsolescencia de la configuración de la red),[52] debe agregarse el significativo requerimiento de fondos públicos que el sector demandaba para mantener su operación. Al momento de su privatización, Ferrocarriles Argentinos recibía un subsidio anual de 1,400 millones de dólares.[53] En este contexto, las motivaciones fiscales resultaron predominantes.

Dos datos son aquí elocuentes. En primer lugar, como consecuencia de las reformas generadas después de las privatizaciones, se produjo una muy considerable reducción en la cantidad de empleados en el sector, que pasaron de unos 90 000 a alrededor de 17 000. En segundo lugar, se segmentó el sistema según las características del servicio: transporte de carga, transporte urbano de pasajeros y transporte de pasajeros de larga distancia. Así, de un único operador estatal que comprendía la totalidad del sistema, surgieron una variedad de operadores estatales y privados, diecinueve en total.

La privatización del sistema se desglosó en dos operaciones: la concesión del transporte urbano pasajeros y la concesión del transporte de cargas. La reestructuración de la prestación de los **servicios ferroviarios de pasajeros** del Área Metropolitana de Buenos Aires se efectuó en dos fases: en la primera, como consecuencia de la reestructuración de Ferrocarriles Argentinos se creó la empresa Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA), a cuyo cargo quedó la explotación de los servicios hasta su transferencia al sector privado; en la segunda fase se concesionó la explotación por un plazo

[52] Cardozo (1995).
[53] Muller (2001). Por otro lado, Cardozo op.cit. estima que entre 1989 y 1990 Ferrocarriles Argentinos recibió entre 600 y 700 millones de dólares exclusivamente para cubrir su déficit operativo.

privados de cargas.[59] Si bien han existido algunos límites en cuanto a las tarifas que éstos pueden cobrar, en la práctica se trata de prestaciones totalmente desreguladas (no existen obligaciones de servicio público); los únicos requisitos a cumplir se refieren al plan de inversiones comprometido y al mantenimiento de niveles mínimos de calidad de la infraestructura. Tales requisitos, también en este caso, han sido cumplidos sólo en forma parcial.[60]

Sin embargo, la calidad de la operación del transporte ferroviario de carga ha mejorado tras la privatización, lo que explica en parte la importante recuperación de tráfico que tuvo lugar después del cambio de régimen. Se incorporaron algunas innovaciones en la gestión (comando de trenes por radio/satélite, supresión de personal en tierra, tercerización de determinadas actividades) que incrementaron la eficiencia, y que se reflejan en la abrupta caída del personal empleado con relación a la situación anterior. Los niveles tarifarios se han mantenido, como ya se verificaba con anterioridad a la privatización, en aproximadamente un 25% por debajo de las tarifas del transporte automotor. Pero con esos niveles de precios, la viabilidad de los emprendimientos es, en general, precaria. La cobertura de costos operativos no se encuentra totalmente asegurada, y no existe margen para inversiones de ampliación de capacidad. Esto se ve reflejado en el hecho de que los cánones y alquileres pagados por el uso del material entregado en concesión son considerablemente inferiores a un cálculo razonable de valor locativo, lo que implica la existencia de un subsidio implícito. En definitiva, las perspectivas futuras de los ferrocarriles de carga no son en general muy favorables. A esto contribuye la intensa competencia del transporte automotor de carga (concentra el 96% del mercado), especialmente del segmento de operadores de baja escala. De permanecer estas condiciones, se estima que la operación se reducirá gradualmente, para concentrarse en aquellos corredores de suficiente densidad como para permitir una operación a costos relativamente reducidos.[61]

Por último las líneas de **larga distancia de pasajeros** fueron transferidas a las provincias como parte de la reestructuración, aunque el único corredor de consideración actualmente operado es el de Buenos Aires–Mar del Plata, que a su vez concentra la mayor parte del tráfico (éste es probablemente el único servicio con posibilidades de obtener rentabilidad comercial). Los servicios restantes son mayormente de fomento o de carácter turístico, y su cobertura alcanzan una escasa dimensión. Actualmente, pueden contabilizarse nueve operadores, la mayoría de ellos pertenecientes a los estados provinciales. En algunos casos, se trata de prestaciones que emplean infraestructura perteneciente a operadores de carga, contra el pago de peaje. Las prestaciones repiten, por lo general, las características de los servicios provistos anteriormente por Ferrocarriles Argentinos en términos de horarios y frecuencias; la única excepción relevante es la rehabilitación del servicio ferroviario a Pinamar, que había sido desactivado en 1968. No existió incorporación importante de material rodante; sólo se adquirió material usado, comprado principalmente a España; tampoco hubo renovación de infraestructura.[62]

4. Concesiones viales

A partir de la crisis fiscal de los años ochenta, y más aún después de las reformas estructurales de la década de los noventa, los fondos públicos destinados a la inversión en la red vial -alimentados por impuestos específicos sobre el transporte automotor o sobre el consumo de insumos relacionados

[59] Ferroexpreso Pampeano S.A. (Corredor Rosario - Bahía Blanca), Nuevo Central Argentino S.A. (ex-línea Mitre), Ferrosur Roca S.A. (ex-línea Roca), Buenos Aires al Pacífico- San Martín S.A. (ex línea San Martín) y Ferrocarril Mesopotámico Gral. Urquiza S.A. (ex-línea Urquiza). En un único caso (Línea Belgrano) no existieron interesados, por lo que la privatización no pudo concretarse y su operación fue entregada (con compromisos de apoyo financiero del estado) a un núcleo gremial.

[60] Muller op.cit. Por otro lado, en 1997, cuando la situación del conjunto de los concesionarios privados se avizoraba como muy complicada, éstos promovieron la renegociación de los contratos, que el gobierno habilitó por decreto. En la actualidad las obligaciones incumplidas por parte de los concesionarios superan en conjunto, los 400 millones de pesos.

[61] Muller op.cit. Además, Cardozo op.cit. sostiene que existen restricciones estructurales que desfavorecen la expansión del modo. En este sentido la densidad del tráfico es 60% de la observada en Brasil, 20% de la de México y entre 5%-10% de la de Estados Unidos.

[62] Muller (2001).

con éste, principalmente el impuesto a los combustibles- fueron mayormente destinados a otros fines, lo cual restó financiamiento a la red vial nacional. En tal contexto, la privatización de los servicios viales en la red nacional fue diseñada priorizando de las necesidades de financiamiento vía la recaudación de peajes. Esto se materializó entre 1989 y 1992 en la concesión de 8 878 km. de rutas a 14 consorcios de empresas constructoras, a fin de que realizaran obras financiadas mediante el cobro de peaje; el grueso de tales obras consistía en la reposición de capacidad y mantenimiento de las redes. Posteriormente, entre 1993 y 1995, se adjudicaron las obras de construcción, así como la administración y mantenimiento de la red de accesos a la ciudad de Buenos Aires. Por último, ente 1997 y 1998 se licitaron y adjudicaron la conexión Rosario-Victoria y la autopista Parque Presidente Perón (Arco del Sudoeste).[63]

En la licitación de los **corredores nacionales** participaron únicamente firmas viales argentinas, a pesar de no existir en los pliegos generales y particulares ningún requisito formal de capital nacional. La variable de adjudicación fue el nivel de canon ofrecido sujeto al cumplimiento de determinadas condiciones (plan de obras, tarifa media -fijada en 1.50 dólares reajustables cada 100 km. para un automóvil liviano-, lapso de 12 años de la concesión, etc.). Las licitaciones se llevaron a cabo en forma simultánea (fueron veinte en total), hecho que -sumado a la ausencia de firmas extranjeras oferentes- disminuyó el nivel de competencia por el mercado.[64] Finalmente, se adjudicaron diecinueve corredores a catorce grupos concesionarios, integrados por más de treinta firmas viales argentinas: entre las principales, figuran aquéllas que conforman el núcleo básico de los clásicos contratistas de obra pública en Argentina.[65]

Este sistema de corredores nacionales sufrió, a lo largo de los años de concesión, múltiples marchas y contramarchas. Pocos meses después de las primeras concesiones, los contratos fueron suspendidos por el gobierno y renegociados. Esta decisión unilateral del estado argentino originó reclamos por parte de los concesionarios y llevó a la necesidad de renegociar integralmente las concesiones en setiembre de 1992. Así, pese a que en la concepción original del sistema se contemplaba el financiamiento de las obras casi exclusivamente a través del cobro del peaje, en posteriores renegociaciones se resolvió en algunos casos la eliminación del canon, y hasta el otorgamiento de subsidios por parte del estado concedente, a cambio de reducciones en el valor del peaje (1 dólar cada 100 km). A partir de la renegociación, para compensar a los concesionarios se pospusieron inversiones, se extendieron los plazos de concesión (13 años), y se aplicaron subsidios anuales de 57 millones de dólares. Es decir, contrariando su motivación original, el gobierno ha enfrentado erogaciones para resarcir a los concesionarios debido a los errores de diseño en las concesiones.

Algunos autores sostienen que la red nacional concesionada por peaje parece generar ingresos superiores a sus necesidades de mantenimiento y reposición. Baste considerar que el ingreso por kilómetro de red pavimentada es 2.5 veces superior a la ejecución presupuestaria de la Dirección Nacional de Vialidad, en el período 1995-1999.[66] Por otra parte, es necesario remarcar que el costo del capital, incluido el costo de financiamiento, resulta menos relevante que en otras privatizaciones porque los concesionarios comenzaron a cobrar peajes antes de hacer las obras correspondientes. Como contrapartida el sistema de peaje ha generado recursos en cantidades importantes que han permitido mejorar los índices de estado de la red. Hacia 1999, de un total de 676 millones de dólares destinados al gasto vial sobre la red nacional, el 54% fue generado por el peaje. Como consecuencia, el estado de la red nacional pavimentada mejoró a lo largo de los noventa. Mientras que a principios de esa década el 53% de la misma merecía el calificativo de “regular” o “malo”, esta proporción había

[63] Delgado (2000) señala que los caminos no concesionados han sido mantenidos por fondos provenientes de rentas generales y, en años recientes, por el incremento de la deuda pública internacional (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo).

[64] De acuerdo a Delgado (op.cit.) las licitaciones de los accesos a Buenos Aires tampoco contaron con un nivel deseable de competencia, aunque hubo una importante participación de firmas extranjeras en la construcción, operación y mantenimiento.

[65] Delgado op.cit.

[66] Muller (2001).

descendido al 46% en 1999.[67] Sin embargo, algunos especialistas advierten que esta mejora del 7% en la calidad de la red no es significativa, debido a que los tramos que se concesionaron eran los que presentaban el mejor estado de mantenimiento de la red.[68]

Por su parte, la **red de accesos a la ciudad de Buenos Aires** -conformada por cuatro autopistas con una extensión aproximada de 200 km- fue entregada en concesión a operadores privados a partir de 1993, requiriendo fuertes inversiones iniciales destinadas a mejorar la calidad del servicio. Esto hace una diferencia con las concesiones de rutas interurbanas, cuyas inversiones fueron básicamente destinadas sólo a la reconstrucción de calzadas y mantenimiento posterior. El estado fijó en cada caso una tarifa máxima de peaje, calculada como el menor valor entre el beneficio que recibiría el usuario por la construcción de la obra y la que ofreciera al concesionario una rentabilidad razonable. La variable de adjudicación elegida en todos los casos fue la menor tarifa demandada y el plazo de concesión fue de 22 años y ocho meses. En todos los casos se renegociaron los contratos originales, tanto para agregar nuevas obras como para modificar los cronogramas de ejecución. Los cambios en las inversiones previstas, derivaron en aumentos tarifarios con el fin de mantener la rentabilidad que surgía de cada oferta ganadora.[69] Sin embargo, es poco probable que las nuevas obras vayan a ser ejecutadas.

Con la llegada de un nuevo gobierno en el año 2000, mediante el Plan Nacional de Infraestructura, se inicia una nueva estrategia de financiamiento mixto donde el estado instrumentó un impuesto a los combustibles de asignacion especifica, llamado "Fondo del Gasoil" con la idea de que el sector privado amplíe las redes viales. Aunque el esquema de origen y destino de los fondos generaba importantes subsidios cruzados (desde el agro o los consumidores urbanos de combustibles), el mayor problema se generó en los años siguientes porque el diseño del fondo se fue distorsionando desde su concepción original hasta la actualidad. Inicialmente, el fondo iba a ser autárquico, los criterios de desembolso técnicos y automáticos y se focalizaría en obras nuevas, no en los servicios preexistentes.

Sin embargo todas estas características fueron alterándose a medida que el fondo era sometido a revisión política mediante sucesivos decretos que modificaron su esencia original[70]. Como resultado, los recursos no han sido destinados a financiar obras nuevas, situación que se espera cambie cuando caduquen las actuales concesiones viales en octubre de 2003. En el sector vial el fondo se ha utilizado para para el pago de las sucesivas deudas generadas por el estado con los concesionarios privados, fundamentalmente las generadas en las primeras renegociaciones en 1991 y las devenidas por las bajas de peajes a los camiones en el 2001. Esta política regulatoria errática por parte del estado nacional ha implicado que los concesionarios privados hayan recibido, sólo en el año 2002, casi 300 millones de pesos a modo de compensaciones.

B. Buenos comienzos

¿Cuáles son los elementos que conducen a la calificación de *buenos comienzos*?: en primer lugar, importa que los procesos de privatizaciones se desenvuelvan de acuerdo al orden más apropiado: como primer paso, la elaboración de los marcos regulatorios; posteriormente, las

67 Muller op.cit.

68 Por otro lado, la instrumentación del cobro del peaje ha sido factible solamente en las rutas de tránsito elevado, por dos razones complementarias. En primer lugar, los costos de percepción son relativamente fijos para una amplia gama de tránsitos, por lo que resultan de una incidencia prohibitiva en el caso de vías de bajo nivel de tránsito. En segundo lugar, el propio costo del servicio vial es poco elástico a los niveles de tránsito, por lo cual el costo asignable en promedio a cada vehículo crece considerablemente en las rutas de tránsito bajo, impidiendo su cobro íntegro al usuario. Por último, cabe notar que el peaje grava diferencialmente el tráfico en rutas de densidad elevada, cuyo costo asignable por vehículo es inferior a las de bajo tránsito (mientras que el impuesto a los combustible por unidad es igual en ambas categorías de vías). En otros términos, resulta un gravamen altamente inequitativo.

69 Delgado op.cit.

70 En el año 2002, se pasó de un cargo fijo al gasoil a una alícuota que duplicó los recursos del Fondo y se estableció que el 80% de los nuevos recursos se dedicarían a vialidad, y el restante 20% a subsidiar las concesiones ferroviarias (que hasta entonces se habían financiado por rentas generales). En cuanto a la fracción dirigida a vialidad, el decreto que establece el fondo definió las siguientes prioridades: (i) compensación de concesionarios viales; (ii) terminación de nuevas construcciones a medias; (iii) Plan Federal de Caminos (con el fin de reforzar las conexiones con MERCOSUR); (iv) obras nuevas; y (v) deuda acumulada de concesionarios.

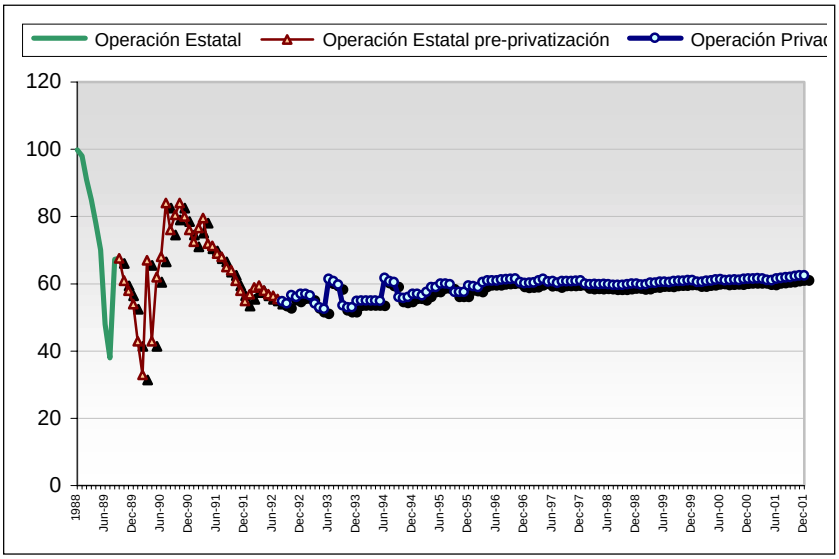
licitaciones y transferencias de activos. Simultáneamente, la reestructuración del sector, de modo de separar los segmentos potencialmente competitivos de aquéllos en los cuales resulta más eficiente la provisión monopólica combinada con la regulación pública. Así fue como se procedió en los casos de electricidad, gas y puertos, que constituyen buenos ejemplos de privatizaciones en las cuales primó el objetivo de eficiencia. En los tres sectores se respetó, en efecto, la secuencia recién mencionada y allí donde fue tecnológicamente posible, las industrias fueron reestructuradas en sentido vertical y horizontal. Es usual que en esa desagregación emerjan sectores competitivos y sectores que no lo son. Allí donde existe competencia se desregula y opera el mercado; y donde no la hay, se conforma un ente regulador relativamente autónomo del poder político, a cargo del seguimiento de la conducta de las empresas monopólicas u oligopólicas.

El resultado global al cabo de los años transcurridos desde el inicio de la operación privada no ha sido simétrico en los casos mencionados. El sector energético ejemplifica claramente las diferencias. Los distintos mecanismos mediante los cuales se llevó a cabo la reestructuración del segmento de aguas arriba condicionó finalmente el desenvolvimiento de cada una de las áreas: mientras que en el sector eléctrico los precios mostraron una tendencia decreciente en todo el período, en el sector de gas la evolución fue la opuesta. El desempeño de los servicios portuarios, por su parte, ha sido satisfactorio en la medida en que fue posible reducir los costos del comercio exterior, aun cuando se han verificado algunas modificaciones de las reglas originales y persisten ciertos interrogantes acerca de la conformación de la agencia regulatoria.

En el sector energético tomado como conjunto, los principales indicadores de desempeño de los segmentos regulados en ambos sectores- electricidad y gas- han sido satisfactorios en términos de calidad y eficiencia en la prestación del servicio. No se han verificado alejamientos importantes en los planes de inversión previstos ni en las metas establecidas en cuanto a la calidad del servicio, y frente a los desvíos que pudieron registrarse los entes reguladores aplicaron -en la mayoría de los casos- las correspondientes sanciones. Tampoco existieron renegociaciones de las condiciones establecidas en los contratos de concesión o en las licencias.

Gráfico 4

EVOLUCIÓN DE LAS TARIFAS RESIDENCIALES EN EL SERVICIO ELÉCTRICO



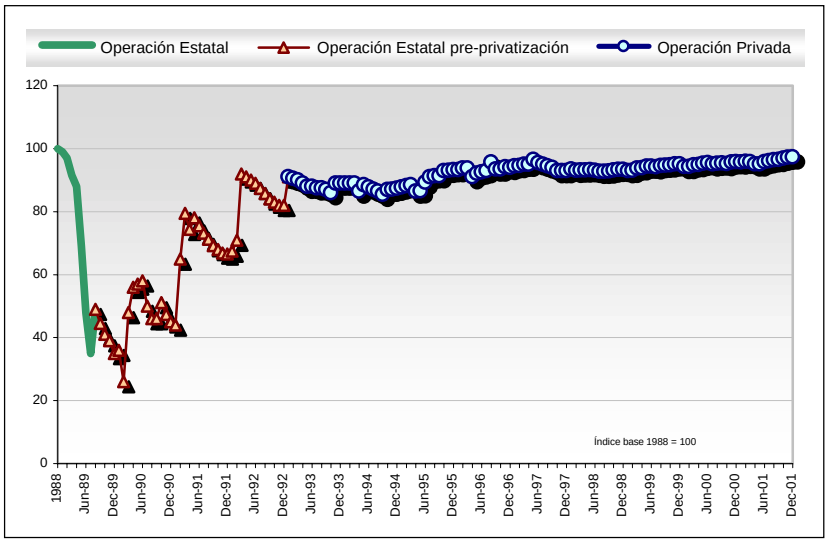
Fuente: La serie hasta diciembre de 1997 está tomada de Arza (2002), a partir de 1998 se empalma con una serie basada en información propia, Devoto (2002) y datos del INDEC.

En los marcos regulatorios se contempló la posibilidad de acceso abierto a los segmentos de transporte y distribución con el fin de estimular la competencia aguas arriba. De esta forma, los clientes con consumos energéticos superiores a un umbral -que fue paulatinamente bajando en ambos casos- podían comprar la energía en el mercado mayorista en lugar de hacerlo al distribuidor (*by pass*). Asimismo, con el objeto de evitar conductas colusivas y predatorias, se previeron normativamente restricciones a la integración vertical por parte de los agentes que ocupaban distintas posiciones en la industria. Es decir, los marcos regulatorios, tanto de gas como el de electricidad, buscaron que las respectivas industrias fueran dinámicas y eficientes, y que a partir de la competencia aguas arriba los precios de ambos sectores tendieran a disminuir.

La razón de las divergencias en el desempeño de estos sectores, desde el punto de vista de la demanda final, debe rastrearse en la privatización de las empresas de los segmentos de "aguas arriba". En el sector eléctrico, los activos de generación se transfirieron a diferentes grupos de accionistas, habiéndose incluido restricciones en los pliegos de licitación respecto de la concentración de la oferta.[71] En el caso de la producción de gas, la configuración del mercado estuvo fuertemente condicionada por la privatización de YPF, que fue transferida "en bloque" a sus nuevos propietarios, con una altísima participación en la oferta. De este modo, la evolución descendente de los precios mayoristas de energía eléctrica y la tendencia ascendente de los de gas natural, generó en el caso argentino un resultado inverso al observado en otros países con mercados energéticos desarrollados.[72]

Gráfico 5

EVOLUCIÓN DE LAS TARIFAS RESIDENCIALES EN EL SERVICIO DE GAS



Fuente: La serie hasta diciembre de 1997 está tomada de Arza (2002), a partir de 1998 se empalma con una serie basada en información del ENARGAS y datos del INDEC.

[71] Además, como se verá en la siguiente sección, ya bajo propiedad estatal la oferta de generación se encontraba disgregada en varias empresas.

[72] Tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido, los mercados eléctricos han generado mayores preocupaciones desde la perspectiva de la defensa de la competencia que los de gas natural. Una de las razones principales es que debido a la permanente fluctuación de la demanda y a la restricción de almacenamiento de la energía eléctrica, el mercado relevante va mutando a través del tiempo.

1. Energía eléctrica

En 1992 la industria eléctrica de Argentina experimentó un profundo proceso de reforma estructural y de privatización de sus principales empresas.[73] El monopolio estatal eléctrico, compuesto por Segba S.A, Hidronor S.A y Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado, fue desmembrado y sus empresas divididas en tres segmentos diferenciados: generación, transmisión y distribución. La reestructuración de las empresas de cada uno de estos segmentos de la industria se ha caracterizado por la desagregación horizontal y el traspaso de las empresas al sector privado.

El segmento de generación fue organizado como un mercado competitivo con muchos oferentes y por lo tanto pudo ser desregulado. El gobierno nacional desagregó horizontalmente este segmento en quince empresas de las cuales siete ya habían sido privatizadas hacia fines de 1992. En la etapa de transmisión, considerada naturalmente monopólica, la empresa de transporte de alta tensión y cuatro de las cinco empresas de transmisión regionales de media tensión fueron concesionadas bajo regulación por precio a distintos grupos empresarios. Por último, en el segmento de redes de baja tensión y distribución, en 1992 fueron concesionadas las tres empresas que estaban bajo órbita del estado nacional. Por su parte, la mayoría de las distribuidoras provinciales, que habían sido transferidas a las provincias en la década del ochenta, fueron otorgándose paulatinamente en concesión a partir del año 1993.[74]

Cinco años después de la privatización, en 1997, la cantidad de generadores ascendía a 44 y la capacidad instalada se había incrementado de 13 267 MW a 18 100 MW. Estas cifras muestran resumidamente los cambios profundos que en ese período experimentó el mercado de generación eléctrica. El proceso de reestructuración llevado a cabo hizo posible que el sector privado participe activamente, llegando a concentrar aproximadamente el 74% de la capacidad instalada del país a fines de 2000. La corriente de inversiones realizada en el sector tuvo como consecuencia inmediata una marcada reducción en los índices de indisponibilidad del parque térmico. Este hecho, junto con la incorporación de nuevos equipos de mayor eficiencia, redundó en una significativa disminución (del orden del 53%) del precio monómico (energía más potencia) en el mercado mayorista (*spot*) entre 1992 y 2000.[75]

La reestructuración ocurrida en el área de generación de electricidad ha arrojado resultados positivos en términos de menores precios en el mercado eléctrico mayorista. Sin embargo, las tarifas residenciales no bajaron en igual medida. Ello se debió a que las privatizaciones de las distribuidoras de jurisdicción nacional incluyeron la transferencia de sendos contratos de abastecimiento de energía eléctrica, con una duración de ocho años cada uno: Edenor y Edesur con Central Puerto y Central Costanera y Edelap con Central térmica San Nicolás (obviamente este hecho significó un mayor valor de venta de las centrales térmicas mencionadas). Estos contratos representaban aproximadamente entre el 50% y el 60% de las compras totales de energía de las distribuidoras en el mercado y sus precios -que se ajustaban anualmente- ascendieron a 38 dólares/MWh aproximadamente. Al momento de finalizados los contratos (año 2000), el precio minorista no bajó como se esperaba. Por ejemplo, en 2001 la tarifa para "usuarios cautivos" solamente se redujo en un 3,3% pese a que el precio medio observado de la energía cayó un 22,5% y el precio monómico un 13%. Ello se explica – aunque sigue siendo materia de debate- porque el precio medio estacional sancionado por la Secretaría de Energía estuvo muy por encima del precio medio observado en el mercado durante el 2001.

Puede resultar paradójico que la privatización eléctrica, la mejor diseñada y ejecutada en el área de servicios públicos, haya sido la que desató la primera impugnación popular masiva al

[73] Bajo el marco legal brindado por la ley nacional 24.065 (Marco Regulatorio Eléctrico).
[74] Romero (2000).
[75] Chisari et al. (2001).

proceso de privatizaciones. Durante la noche del 15 de febrero de 1999, una falla en la prueba de un cable en una de las subestaciones de la compañía Edesur, provocó un incendio que generó la interrupción del suministro eléctrico a diez barrios de la ciudad de Buenos Aires. Aproximadamente 600000 personas fueron afectadas inicialmente por el apagón, pero lo notable fue que el desperfecto duró once días de pleno verano, con temperaturas por encima de los 30 grados centígrados. Un problema técnico que parecía ser de rápida solución se convirtió en un conflicto social y político que insumiría más de dos meses hasta acallar las últimas protestas. La primera reacción del ente regulador fue la de "esperar y ver". Era lo que usualmente hacía, siguiendo el procedimiento previsto para las sanciones: el ENRE tomaba conocimiento de las irregularidades y dos veces al año sancionaba con multas a las empresas. Pero ante la prolongación de la crisis, el descontento social y las presiones tanto políticas como de los medios de comunicación, el ente regulador cambió su actitud: intimó a Edesur a restablecer el servicio en 24 horas y, frente a la falta de respuestas, obligó a la empresa a pagar multas y compensaciones a los usuarios perjudicados por 60 millones de dólares. Edesur no apeló la resolución y, luego de superar la catástrofe técnica, negoció la forma de resarcimiento con los clientes. Así fue como, en un año de elecciones presidenciales, las privatizaciones y la gestión regulatoria pasaron a ocupar el centro de la escena.[76]

Por último, cabe plantear el interrogante acerca de las posibilidades de ampliación del sistema de transmisión de energía eléctrica en el futuro, dado que los actuales mecanismos regulatorios no proveen incentivos suficientes para el desarrollo de proyectos de expansión de la capacidad**.** Las empresas transportistas deciden la expansión sólo cuando se trata de ampliaciones menores; los generadores y/o los distribuidores lo hacen cuando media un contrato entre ellos que opera como mecanismo coordinador; en algunos casos, hace falta que el estado convoque a concurso público para que las inversiones se lleven a cabo. El funcionamiento de la red como insumo público de acceso abierto implica que pueden aparecer problemas de revelación de preferencias y de oportunismo al momento de invertir. Por ejemplo, una empresa transportista puede no revelar su verdadero precio de reserva para la ampliación de la capacidad de transporte si espera que esa capacidad esté disponible como consecuencia de los planes de inversión de otras empresas.[77]

2. Gas natural

Previo a su privatización, la industria del gas estaba compuesta fundamentalmente por dos empresas estatales. Por un lado, la empresa Gas del Estado, encargada de la compra, el transporte, la distribución y la comercialización, y por otro lado YPF, a cargo de la producción. En diciembre de 1992 se reestructuró la industria, resolviéndose la separación de las actividades de Gas del Estado verticalmente en transporte y distribución y horizontalmente por zonas geográficas.[78] Las empresas resultantes de este proceso fueron concesionadas mediante licitación pública internacional.[79] Así pues, la estructura de Gas del Estado quedó conformada por dos transportadoras -a las que se asignaron los gasoductos existentes-, y nueve distribuidoras que atienden a los usuarios finales.[80]

El desempeño de la industria resultó satisfactorio en términos de calidad y expansión del servicio, permitiendo que la participación del gas natural en la matriz energética argentina supere

[76] llberg (2002).
[77] Ver Romero (2000).
[78] El marco regulatorio fue establecido mediante la Ley Nº 24.076 (Ley del Gas).
[79] La recaudación total por la privatización de Gas del Estado ascendió a 2,077 millones de dólares, de los cuales 680 millones fueron pagados en efectivo y el resto con títulos de deuda interna y externa.
[80] En un principio eran ocho. En julio de 1998 se sumó Gasnea. Por otro lado, se debe aclarar que las distribuidoras también cuentan en algunos casos con transporte de alta presión.

actualmente el 50%,[81] lo cual lo ubica en uno de los valores más altos a nivel internacional. La capacidad de las redes de transporte aumentó un 60% entre diciembre de 1992 y diciembre del año 2000, pasando de 74.7 MM m^3/día a 119.5 MM m^3/día. Con respecto a las redes de distribución, el stock de cañerías pasó de 66765 Km a 105614 Km en igual período, lo que representa un incremento de más del 58%.[82] El aumento de la capacidad de transporte del sistema hizo posible que se redujeran notablemente las restricciones de gas a los grandes usuarios durante la época de mayor demanda. Por ejemplo, en 1993 las restricciones superaron el 34% del gas inyectado, mientras que en 1996 fueron del 12.6% y en 1999 del 1.2%.[83]

Sin embargo, a diferencia del caso eléctrico, el precio final del gas natural se incrementó con posterioridad a la privatización. La tarifa residencial aumentó casi un 13% entre 1992 y 2001, la tarifa industrial máxima un 24%, aunque, considerando los descuentos, la tarifa industrial promedio se habría incrementado un 4.6%.[84] Sin embargo, los componentes regulados de la tarifa final explican una pequeña proporción del aumento total. La tarifa final para el servicio residencial aumentó sólo un 3% por la incidencia de los componentes regulados de transporte y distribución. Además, debido a los descuentos otorgados a los grandes usuarios, la incidencia de los componentes regulados en la tarifa final industrial fue negativa durante el mismo período (cerca de un 14% promedio). El problema es que esta dinámica de precios en los segmentos regulados se vio contrarrestada por el significativo aumento del precio del gas en boca de pozo. Por lo tanto, la razón del resultado neto hay que buscarla en el sector de producción, dominado por YPF, que se privatizó un año después que Gas del Estado. En particular, las características que dominaron el proceso privatizador de YPF provocó que "aguas abajo" no se generaran menores precios del gas natural a los usuarios finales. Este vínculo entre la empresa de petróleo y gas y los demás segmentos de la industria, hace necesario que, como se señalara más arriba, se incorpore en esta sección el análisis del caso YPF. [85]

Cuadro 1

VARIACIÓN DE LAS TARIFAS FINALES DE GAS. DICIEMBRE 1992 A JULIO 2001

(en porcentaje)

Concepto	Residencial	Industrial	
		Máxima	Promedio
Tarifa final	12.9	24.4	4.6
Componente regulado	3.3	2.2	-13.9
-Transporte	0.3	1.6	1.1
-Distribución	3.0	0.6	-15.0
-Gas	9.6	22.2	18.5
IPC, IPIM	11.3	4.3	4.3

Fuente: ENARGAS.

Nota: Mix industrial 66% ID - 33% FD (incluye usuarios con descuentos)

81 Medido sobre el total de la oferta interna de energía primaria.

82 Informes Anuales del Enargas.

83 Informes Anuales del Enargas.

84 Los precios finales del gas en la Argentina se ubicaron entre los más bajos a nivel internacional aún antes de la devaluación. Sin embargo, esta comparación no es del todo relevante para evaluar el desempeño del sector ya que, al no tratarse de un bien transable, en cada país el valor está influido por la dotación de recursos y la demanda interna, y en este sentido la Argentina tiene una importante cantidad de reservas, comparada con muchos de los países más desarrollados.

85 Greco (1994) analiza, en el caso argentino, el *trade-off* entre el ahorro de costos de transacción proveniente de la integración vertical y la mayor potencialidad de competencia que proporciona la fragmentación estructural.

La privatización de YPF

La privatización de YPF se llevó a cabo en 1993 con la venta del 59% de las acciones de la compañía. Previamente, la empresa estatal se había desprendido de varios activos (tres refinerías pequeñas, algunas terminales marítimas, equipamiento de transporte, etc.). Algunos autores sostienen que, ya sea porque se privilegió el mayor valor que obtendría el fisco por la venta de una empresa cuasi monopólica, o porque se quiso tener un "campeón nacional" monopólico privado que pudiera competir internacionalmente, el hecho fue que YPF se privatizó en bloque en el marco de una profunda desregulación del mercado de combustibles. Al diseñar la privatización se dejaron deliberadamente de lado recomendaciones de especialistas que, desde el campo académico coincidían en que la solución más eficiente consistía en dividir la empresa en varias compañías. [86] Esta última estrategia se orientaba hacia la organización de un mercado menos concentrado que hiciera posible conductas y resultados pro-competitivos.

Pese a la fuerte concentración de la oferta, los precios en boca de pozo fueron totalmente desregulados desde comienzos de 1994.[87] Debido a los costos marginales crecientes de los campos y a que la escala mínima de las plataformas para la extracción de gas (nivel de la producción en el que se agotan las economías de escala) no es grande con relación al tamaño de los mercados que se abastecen, habitualmente la liberalización del mercado del gas conduce a aumentos de eficiencia en la asignación de recursos.[88] Sin embargo, la liberalización de los mercados y la desregulación de precios en boca de pozo en Argentina se hizo en un entorno poco apto para la formación de un mercado competitivo:[89] a) una sola empresa –YPF- controlaba el 60% de las ventas; b) la explotación de reservas demandaba fuertes inversiones, lo que frenaba la entrada de nuevos oferentes, ya que implicaba costos hundidos de producción y retrasos entre la entrada en el sector y el desarrollo de la capacidad de ofertar; y c) existencia de barreras legales para el ingreso: para adquirir el derecho de propiedad es preciso obtener un permiso de exploración y posteriormente una concesión de explotación por parte de la Secretaría de Energía. [90]

En este contexto, un alto nivel de reservas en manos de una empresa o grupo coligado puede funcionar como una barrera a la entrada de nuevos competidores, o como un elemento disuasivo del intento de los competidores menores para intentar involucrarse en una política comercial agresiva destinada a ganar participación en el mercado vía reducciones de precios. Fue en este ambiente -con YPF ya parcialmente privatizada- en el que primero las acciones residuales del estado y luego la mayoría del capital fueron vendidos a Repsol en 1999, y con ello se abandonó definitivamente el objetivo de tener un "campeón nacional" en el área de hidrocarburos.[91] Quizás haya sido ésta la peor decisión en materia microeconómica durante el proceso de privatizaciones. YPF había sido la empresa estatal de mayor desarrollo tecnológico de América Latina y su productividad y capacidades gerenciales habían mejorado extraordinariamente desde que a principios de los noventa ganó autonomía respecto a las interferencias gubernamentales. Su venta a Repsol fue la

86 Por ejemplo, Bogo (2000).
87 Decreto 2731.
88 Balzarotti (1999).
89 Bondorevsky y Petrecolla (2000).
90 Novara (1997).
91 La privatización de YPF no sólo tuvo una incidencia directa en los mercados de petróleo y sus derivados como el del gas (natural y GLP), sino que también fue una herramienta de negociación del gobierno para llevar a cabo una de las reformas más importantes de la economía argentina de los últimos años, la reforma previsional. Torre y Gerchunoff (1999) sostienen que al girar el proyecto de reforma de la seguridad social al Congreso, el gobierno prometió recomponer el nivel de las jubilaciones, a fin de que alcanzaran los montos fijados por ley y cancelar la ingente deuda contraída con los jubilados. En el debate parlamentario se estableció que los recursos para ello se obtendrían mayormente de los ingresos de la venta de YPF. El vínculo entre la privatización de la compañía petrolera y la reforma previsional fue la estrategia escogida para fortalecer la posición negociadora del gobierno. Resultó una estrategia exitosa. En setiembre de 1992 el Congreso aprobó la venta de acciones de YPF en el mercado. Meses más tarde se completó la operación con la venta de una proporción significativa del paquete accionario y el grueso de los fondos se destinó específicamente a cancelar las deudas con la población pasiva. Ello contribuyó a debilitar uno de los focos de malestar y permitió concentrar los esfuerzos en la negociación de la reforma previsional en el Congreso.

consecuencia de dos factores que nada tuvieron que ver con su comportamiento como firma: por un lado, la necesidad del fisco de contar con ingresos líquidos para cerrar las metas trimestrales con el FMI; por otro lado, la tasa de interés que pagaba YPF por su endeudamiento triplicaba la de Repsol. La imperfección de los mercados de capitales le jugó a YPF una mala pasada.

Cuadro 2

YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES (YPF)-VENTAS DE GAS NATURAL

(en porcentaje)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gas Propio (producción)	40	39	34	34	34	40
Gas Propio más de Terceros	63	58	60	62	59	51

Fuente: ENARGAS.

3. Puertos

En la experiencia privatizadora de los puertos argentinos se optó por un diseño de concesión similar a los casos ya analizados de electricidad y gas, reestructurando vertical y horizontalmente el sistema en 1990. La descentralización tuvo lugar en dos etapas. En una primera, los puertos más importantes -Dock Sud, Bahía Blanca, Quequén, Rosario y Santa Fe- fueron transferidos a las provincias respectivas, sujeto a la creación de entes administradores sin fines de lucro, presididos por los operadores navieros y representantes de los gobiernos provinciales, los que debían concesionar las terminales y recibir un cargo de parte del concesionario. Toda ganancia percibida por los entes debía ser volcada a inversión en infraestructura. En la segunda etapa, los 60 puertos de menor porte -la mitad de los cuales estaban fuera de operación- fueron transferidos directamente a las provincias, que los podían operar por su cuenta, concesionar o bien cancelar definitivamente la operación de los mismos.

Paralelamente, entre 1990 y 1993, el gobierno eliminó la mayoría de las restricciones regulatorias – sobre todo en el ámbito laboral-vigentes para puertos y navegación. A partir de tales medidas se permitió a los propietarios registrar sus embarcaciones bajo bandera extranjera y de esta forma beneficiarse de los menores requerimientos sobre las dimensiones de la tripulación. Los contratos con los estibadores fueron liberalizados. Las tarifas de remolque y pilotaje fueron desreguladas y los operadores autorizados a establecer sus tarifas; los operadores extranjeros fueron autorizados a realizar viajes de cabotaje. Por último, otras normas laborales que obstaculizaban posibles incrementos de productividad en las operaciones portuarias fueron abolidas.[92]

La reestructuración comenzó en el puerto más grande e importante, el de Buenos Aires, que fue dividido en tres áreas con diferentes funciones y administraciones: Dock Sud fue transferido a la provincia de Buenos Aires como un puerto especializado en cargas líquidas; Puerto Nuevo -que permaneció bajo jurisdicción nacional- fue descentralizado en seis terminales que competirían entre sí, después de ser concesionadas al sector privado. Finalmente, Puerto Sur, todavía a ser desarrollado, fue pensado para ser oportunamente adjudicado en concesión al sector privado. Para 1995, la nueva autoridad de Puerto Nuevo había concesionado las seis terminales y un proceso similar estaba sucediendo en los demás puertos del país. Las concesiones fueron licitadas a quien ofertaba al gobierno el canon más alto -basado en el tráfico esperado- y el período de adjudicación iba de dieciocho a veinte años. Durante dicho lapso, el concesionario gozaría de exclusividad sobre todos los servicios de carga y descarga en la terminal, pero bajo obligación de brindar el servicio a todo aquel que lo demande. También se establecieron tarifas máximas para los servicios a las cargas (importadores/exportadores) bajo el control de la agencia regulatoria, previéndose que

[92] Estache et al. (1996).

fueran eliminadas una vez que se verificasen condiciones de competencia efectiva en el mercado. Las tarifas de estiba/desestiba se desregularon y se negocian libremente entre las compañías navieras y los concesionarios. Asimismo, a fin de fomentar la competencia, en el pliego original de concesión se prohibió la adquisición de una terminal por parte de alguno de los concesionarios que ya operaban en el mismo puerto.

La combinación de desregulación, competencia y privatización ha dado lugar a significativas reducciones en las tarifas. Por ejemplo, las tarifas para el transporte de contenedores entre Argentina y el norte de Europa bajaron entre un 30% y 70% en menos de dos años, y aquellas de transporte de granos un 10%. Por otra parte, la descentralización condujo a la clausura de pequeños puertos deficitarios, transferidos a las provincias. Ello pudo dar lugar a algunas ganancias de eficiencia, pero las principales se originaron en una mejor organización y un mayor productividad del trabajo. El Puerto de Buenos Aires, que operaba con 8 000 empleados antes de las reformas, pasó a hacerlo con unos 2 500 en 1994; [93] al mismo tiempo las tarifas de servicios portuarios también cayeron: los precios de los servicios de remolque disminuyeron un 40% a partir de los cambios regulatorios y la introducción de competencia. Por último, se registró un descenso de entre 40% y 50% en las tarifas marítimas para los movimientos de carga -antes limitados a embarcaciones con bandera argentina- .

Sin embargo y a pesar de las ganancias de eficiencia y competitividad logradas a nivel global, existe una señal de alerta que debe tenerse en cuenta: hasta la fecha no se ha creado el organismo regulatorio previsto por la normativa -Sociedad Administradora Portuaria- destinado a monitorear las conductas y el desempeño de las concesiones. Ello ha dado pie a que sucesivas intervenciones, vía el dictado de decretos ad-hoc, introdujeran cambios en los pliegos originales, permitiendo, por ejemplo, operaciones de integración horizontal entre las terminales de Puerto Nuevo de Buenos Aires, que originalmente estaban vedadas a fin de evitar riesgos de posibles pérdidas de competitividad.[94]

[93] La incidencia transitoria de las privatizaciones sobre el desempleo es un fenómeno que se ha registrado en varias de las privatizaciones analizadas en este trabajo, como Puertos, Ferrocarriles y Agua entre otras. La coordinación de las políticas sociales, imprescindibles para enfrentar esta problemática, con las políticas de privatizaciones excede el alcance de este trabajo. Por otro lado, para una mayor profundización del efecto de las privatizaciones sobre el desempleo se sugiere Estache et al (1999).

[94] Briggs et al. (2001).

V. Cuestiones regulatorias

A partir de la década del noventa, el estado argentino se retiró casi totalmente de su rol de productor de bienes y servicios y se concentró en su nueva función como regulador de aquellos mercados que -considerados monopolios naturales o, más atenuadamente, mercados imperfectos- pasaron a ser atendidos por nuevas empresas privatizadas. La magnitud del fenómeno así como la escasa experiencia doméstica en el tema explica que la regulación de las empresas públicas privatizadas se erigiera en una cuestión prioritaria en el debate sobre las consecuencias del proceso de privatizaciones. Un conjunto de cuestiones relevantes que emanan de la observación de la experiencia argentina, tales como las reglas de ajustes de precios, las revisiones tarifarias, la promoción de la competencia y las renegociaciones de contratos, se han manifestado de diversas formas en las distintas privatizaciones ocurridas a lo largo de la última década e integran la agenda del debate regulatorio actual. Ellas constituyen el tema de la presente sección.

A. La regulación por precios en Argentina

La adopción generalizada del método de regulación por precios del tipo RPI-X o *price-cap* en Argentina respondió a varias motivaciones, no siendo ajeno a ellas el auge de la regulación por incentivos y la influencia de los diseños regulatorios aplicados en Inglaterra desde una década atrás.[95] La práctica regulatoria internacional

[95] El RPI-X, que es un sistema de precios tope con un ajuste de X% bajo un índice de precios (*Retail Price Index*), fue desarrollado en Gran Bretaña y se vislumbró como una mejor alternativa que la regulación de tasa de retorno, ampliamente difundida en Estados Unidos hasta ese momento.

mostraba una clara tendencia hacia sistemas que promovieran el esfuerzo en la reducción de costos por parte de las empresas reguladas, tomando en cuenta para establecer los incentivos, la asimetría informativa del regulador respecto de la tecnología y de los costos de las firmas. El tema fue extensamente tratado en la literatura especializada y en general ha merecido aceptación en las evaluaciones del proceso de privatizaciones; aquí el análisis se centrará en sólo dos aspectos: el índice de ajuste y el factor X, que es el mecanismo a través del cual se trasladan los incrementos de productividad de las empresas reguladas a los usuarios.

1. La regla de ajuste de tarifas por la inflación internacional: *shocks* macroeconómicos y contratos

Es preciso tener en cuenta que las reglas de formación de precios de los servicios públicos reflejaron el contexto macroeconómico en el que fueron establecidas. Las privatizaciones de la primera etapa, con preeminencia de motivaciones macroeconómicas de corto plazo, tuvieron lugar en un ambiente de fuerte incertidumbre respecto de la evolución futura de la economía y en particular de la inflación, y es por ello que el gobierno ofreció a los inversores condiciones que garantizaban un mínimo de rentabilidad o bien fijaban tarifas en pesos indexadas por la inflación doméstica. Sin embargo, una vez aprobada la ley de convertibilidad, tanto los esquemas tarifarios nuevos como los diseñados con anterioridad, convergieron en general al establecimiento de reglas de ajuste de precios según la evolución del tipo de cambio (tarifas dolarizadas) más las variaciones en un índice de inflación internacional -comúnmente de Estados Unidos-. Estas reglas procuraron excluir de las tarifas la inflación inercial de la economía argentina: los índices de precios internacionales utilizados exhibieron menores variaciones que los internos durante los primeros años de operación privada.

Prevaleció, asimismo, una visión de los activos transferidos como una inversión financiera más que como una inversión física. Es decir, las reglas de formación de precios intentaron brindar una señal muy fuerte a los inversores de que se mantendría el poder adquisitivo en dólares del capital invertido en términos reales, lo cual implica preservar el poder de compra en el mercado externo de los dólares invertidos en activos argentinos. Por ejemplo, en el área de telecomunicaciones, las licencias de las empresas Telecom y Telefónica contemplaban una regulación de incentivos por medio del sistema de tarifas máximas. El sistema de actualización tarifaria tenía frecuencia mensual, según la evolución de los precios al consumidor (IPC) y contemplaba, adicionalmente, una cláusula de ajuste por acontecimientos extraordinarios e imprevisibles.[96] En noviembre de 1991, en respuesta al nuevo régimen monetario de convertibilidad, se firmó entre las licenciatarias y el gobierno un acuerdo posteriormente ratificado por decreto. La principal modificación establecida a la estructura tarifaria fue la dolarización del pulso telefónico y el ajuste de este patrón tarifario dos veces al año en función de la variación del índice de precios al consumidor (CPI-todos los rubros-) de los Estados Unidos de Norteamérica.

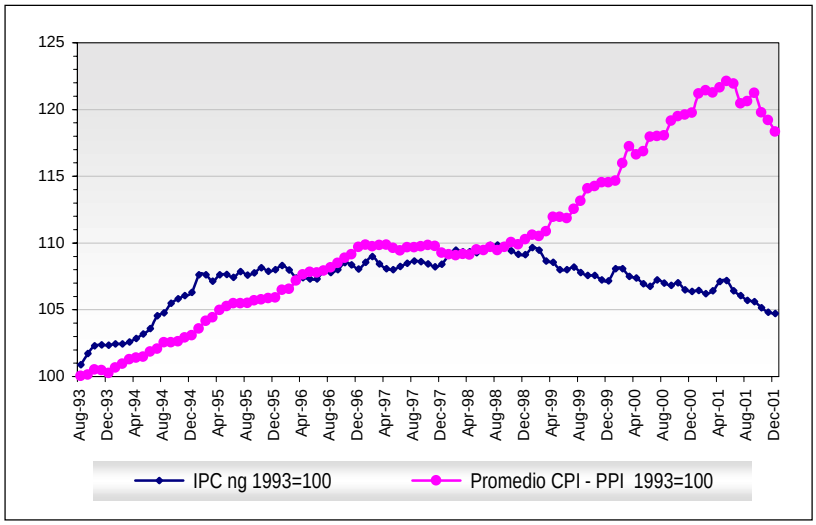
[96] Se establecía el ajuste por un índice conformado por el 60% del IPC y un 40% de un índice de devaluación (ID) acumulados desde la toma de posesión. De esta forma la tarifa (T) quedaba determinada por la siguiente fórmula:

$$T = T_0 (0.60 \frac{IPC}{IPC_0} + 0.40 \frac{ID}{ID_0})$$

El índice descrito aplica:
Cuando el cociente ID/ID0 supere en más del 25% (y viceversa) al cociente IPC / IPC0
Cuando el cociente ID/ID0 supere al cociente IPC/IPC0 en los tres últimos meses consecutivos anteriores al de ajuste, en porcentajes que sumados superen al 25% (y viceversa).

Gráfico 6

ÍNDICE DE PRECIOS ARGENTINA – ESTADOS UNIDOS



Fuente: Bureau of Labor Statistics (U.S. Department of Labor) e INDEC.

Nota: Se realizó un promedio simple entre el índice de precios mayoristas (PPI *Producer Price Index*-) de los Estados Unidos de Norteamérica y el CPI (Consumer Price Index). La ponderación entre estos dos índices varía de acuerdo a la regulación de cada sector, siendo por ejemplo en electricidad 67% PPI y 33% CPI. En el sector de agua la ponderación era 50% PPI y 50% CPI. Los casos de telecomunicaciones y gas se encuentran en los extremos, 100% CPI y 100% PPI, respectivamente. La serie comienza en 1993 ya que la mayoría de las empresas estaban privatizadas en ese año.

Estas reglas de ajuste dieron origen a dos tipos de problemas díficiles de prever al momento de su aprobación: en primer lugar, mientras la paridad cambiaria se mantuvo estable (1 a 1), se alteró la estructura de precios relativos como producto de la diferente evolución de la inflación doméstica y la inflación americana. Aun cuando en los primeros años de la convertibilidad los aumentos de los precios internos fueron superiores o similares a los de Estados Unidos,[97] a partir de mediados de la década pasada los precios internos evolucionaron por debajo respecto a los internacionales, lo cual contribuyó a una alteración de los precios relativos que afectó negativamente la competitividad de la producción nacional.

Desde que comenzó la crisis en 1998, la inflación en EE.UU., por un lado, y la tendencia deflacionaria de la economía argentina por el otro, generaron una fuerte tensión entre las reglas de ajuste tarifario preestablecidas y la posibilidad de la economía de generar una salida más rápida de la recesión, ya que el nuevo escenario demoraba el ajuste por "precios"; de este modo, al postergarse las reducciones de costos de las empresas usuarias intensivas de servicios públicos vía menores tarifas, una mayor proporción del peso del ajuste recaía sobre su productividad. Ello motivó que el gobierno que había asumido a fines de 1999 iniciara una negociación con las empresas para posponer los ajustes por la inflación internacional, a lo cual se sumaron algunas decisiones judiciales que detuvieron, de hecho, la aplicación de esta regla. Debe notarse que si bien en algunos sectores como el de telecomunicaciones ya se habían verificado alteraciones del marco regulatorio con anterioridad a la eliminación del ajuste por la inflación internacional, en el sector de gas la suspensión de los ajustes por la inflación internacional constituyó el primer apartamiento importante del marco regulatorio establecido originariamente. Si bien las motivaciones del

[97] Debe tenerse presente sin embargo que la evolución de los precios mayoristas y minoristas fue distinta.

gobierno tenían una sólida justificación, este hecho marcó un antecedente que disminuiría la capacidad del regulador para establecer compromisos creíbles y generaría en las firmas reguladas la percepción de un aumento en la probabilidad de oportunismo y -por lo tanto- una disminución en los incentivos a la inversión.

En segundo lugar, una vez abandonada la paridad cambiaria en enero de 2002 se tornó insostenible la regla de ajuste tarifario en función de la evolución del tipo de cambio. En este sentido, es interesante señalar que la fijación de una regla rígida de ajuste tarifario -tarifas en dólares escaladas por la inflación americana- resultó funcional al fortalecimiento de una regla cambiaria como la convertibilidad. De esta forma, la dolarización de las tarifas a través de instrumentos legales como los contratos y marcos regulatorios, cumplió el rol de reforzar la señal de compromiso con la regla macroeconómica, al incrementar significativamente los costos de incumplirla. Sin embargo, una vez rota la regla macroeconómica, emerge la inconsistencia de tal esquema de señalamiento, pues el costo de mantener la regla sectorial -tarifas en dólares- resulta claramente mayor a sus beneficios, sugiriendo como una solución superior la renegociación contractual.

Adicionalmente, si bien el criterio de conservar el poder adquisitivo y la rentabilidad en dólares de las inversiones permite reflejar el costo de oportunidad de "hundir" capital en los sectores regulados considerando las alternativas de riesgo equivalente a nivel internacional, su utilización como mecanismo de ajuste automático o como método de cálculo en períodos de fuerte volatilidad en el ciclo económico equipararía el tratamiento de los flujos de capital hacia los servicios públicos, que son esencialmente inversiones de largo plazo, con los flujos de capital de corto plazo. De tal manera, ya sea que se establezca un mecanismo regulatorio con bajo poder en términos de incentivos asociado a la rentabilidad en dólares de las inversiones, o bien que se renegocien contratos o se recalculen tarifas de mediano/largo plazo con dichas premisas y en un contexto de alta volatilidad macroeconómica, puede llegarse al resultado de generar variaciones de tarifas procíclicas, es decir, aumentos durante la fase recesiva y disminuciones durante la fase expansiva.

2. El Factor X: ¿Se beneficiaron los usuarios con los incrementos en la productividad?

Un aspecto relevante y relativamente poco estudiado referido al desempeño de las empresas privatizadas y su regulación, es el referente a la relación entre las ganancias de eficiencia productiva y su efecto sobre la asignación de recursos y la equidad. Este punto adquiere significación porque, avanzado el proceso de gestión privada de los servicios públicos, una evaluación ex-post de los aumentos de productividad alcanzados constituye un elemento central del cálculo tarifario[98] y podría utilizarse para mejorar la asignación de recursos -tarifas más cercanas a los costos marginales- y mejorar, asimismo, el resultado distributivo entre consumidores y accionistas al trasladar parte de la renta generada a los primeros.

En este sentido, la modificación de las condiciones iniciales no requiere la ruptura de los contratos ya que la mayor parte de ellos incluye cláusulas de revisión tarifaria periódica y admite como criterio de cálculo la fijación de tarifas para cubrir los costos y una rentabilidad "razonable" para la prestación de los servicios. Sin embargo, dado el rango de discrecionalidad implícito en la modificación de precios, su análisis necesariamente requerirá la consideración del impacto sobre el

[98] Nótese que el cálculo tarifario basado en la evaluación ex-post de la mejora de eficiencia no implica un ajuste retroactivo en el cual se transfieran al usuario rentas ya obtenidas por las firmas, lo cual eliminaría los incentivos para la minimización de costos (la información histórica sería de utilidad para la determinación de tarifas aún con un enfoque puramente prospectivo), aunque debilite algo el poder del esquema de incentivos respecto de un enfoque puramente prospectivo (efecto ratchet).

sistema de incentivos de largo plazo, es decir, la señal que se genere hacia los accionistas respecto de la remuneración de sus inversiones futuras.[99]

La regla de ajuste tarifario de los servicios regulados de telecomunicaciones es un caso de utilización del factor X. Al respecto, mucho se ha discutido acerca de si las excesivas ganancias obtenidas por las LSB -por tomar el ejemplo de las telecomunicaciones- han sido un ejemplo del exceso de los precios sobre los costos, y de ser así, si el factor X no ha sido "subutilizado". La determinación del factor X en telecomunicaciones fue instrumentada a través de un decreto en el marco de la renegociación que convirtió un sistema de tarifas en pesos indexadas por la inflación local en uno de tarifas en dólares ajustadas por la inflación americana. Las decisiones subsiguientes se llevaron a cabo en el marco de la extensión del período de exclusividad, y luego con la apertura a la competencia. Sin embargo, en ningún caso se fundamentó el cálculo del valor con alguna metodología compatible con los objetivos de eficiencia de la regulación por precios; su determinación fue, en cambio, discrecional, en el marco de renegociaciones con las empresas. [100]

Los casos del gas y la electricidad son diferentes, aunque -por distintos motivos- en el transcurso de los dos primeros quinquenios no se trasladaron en todo su potencial las ganancias de eficiencia a las tarifas. En el sector eléctrico, la primera revisión tarifaria (para el servicio de distribución) estaba prevista recién a los diez años de la privatización y durante ese período el factor de descuento X fue cero.[101] En el caso del gas, el factor X fue cero durante el primer quinquenio y en la revisión tarifaria efectuada a los cinco años de la privatización se utilizó un criterio marginal, es decir, se calculó el factor X para el siguiente período estimando las variaciones esperadas en la productividad con un criterio prospectivo, sin revisar el nivel tarifario inicial. Como resultado, se obtuvieron factores X que significaron reducciones de entre 4.4% y 6.5% en las tarifas de transporte y en los márgenes de distribución.[102]

Conviene analizar la incidencia del costo de capital en la revisión tarifaria para el caso del gas. Por un lado, una parte importante del costo del capital[103] está definida por el *spread* soberano, principalmente influido por las condiciones macroeconómicas, y hay que tener en cuenta que en 1997 –momento en que se calculó el factor X- este costo era significativamente más bajo que al momento de la privatización. Por otra parte, el riesgo propio de la actividad es bajo y no está expuesto a grandes cambios. Con respecto al costo de financiamiento, también se redujo en ese período, ya que las empresas podían endeudarse en el exterior a tasas bajas en dólares. Asimismo, el aumento del *leverage* tendió a disminuir el costo promedio, al aumentar la proporción de la deuda en el total, ya que el costo de la deuda es menor que el del capital propio. Si se considera al costo del capital como uno más de los costos sujetos al régimen de ajuste por precios, la posibilidad de trasladar a los usuarios parte de sus disminuciones implica una señal eficiente que funciona como contrapartida del mayor endeudamiento de la empresa, siempre que dicho endeudamiento no incremente excesivamente el riesgo de default.

Para el siguiente período, los entes reguladores de gas y electricidad habían iniciado procesos de revisión tarifaria de carácter integral y no marginal, en línea con un análisis amplio de los costos del servicio.[104] Sin embargo, dada la situación del mercado financiero (inclusive antes de la devaluación), la determinación del costo del capital que se iba a utilizar para calcular tarifas para

[99] Si el regulador actuara con una función objetivo de corto plazo, podría ceder a la tentación de oportunismo (a la Williamson), remunerando las inversiones "hundidas" por un valor menor al costo del capital.

[100] Los factores de eficiencia (factor "X") se establecieron en el pliego en niveles del 0% para el período de transición (Noviembre 1990 a Noviembre 1992), 2% para el período de exclusividad (Noviembre 1992 a Noviembre 1997), 4% para el período de prórroga de exclusividad (Noviembre 1997 a Noviembre 2000).

[101] La revisión tarifaria de la etapa de transporte se realizó a los cinco años de la privatización.

[102] Éstas reducciones se focalizaron sobre los clientes residenciales, comerciales, pequeñas empresas y GNC.

[103] El método generalmente utilizado es el CAPM (*capital asset pricing model*), donde al riesgo de la actividad se le agrega el riesgo país medido por el *spread* soberano.

[104] Este proceso fue interrumpido por la crisis macroeconómica y la decisión del gobierno de renegociar los contratos con las empresas.

los siguientes cinco años constituía un elemento central en el resultado, ya que un cálculo de corto plazo (con un elevado *spread* soberano) hubiese implicado valores muy altos y posiblemente aumentos de tarifas. Por otro lado, si se hubiese tomado un horizonte de largo plazo para el cálculo del costo de capital, difícilmente se habría logrado una señal creíble para promover inversiones.

Como ya se mencionara, tanto en el caso de la energía eléctrica como en el de gas natural, los precios pagados por los usuarios industriales tuvieron una evolución distinta respecto de las tarifas de los consumidores residenciales. Esta divergencia tuvo su origen principal en la posibilidad de *by pass*, la cual habilitaba a los primeros a la obtención de descuentos por parte de las distribuidoras o de mejores condiciones de compra en el mercado mayorista. De tal modo, los consumidores con mayor posibilidad de sustituir una proporción de los servicios provistos por las empresas reguladas a través de la competencia en los segmentos desregulados, fueron quienes lograron apropiarse de una mayor proporción de las ganancias de productividad de las firmas y este hecho ha trasladado una parte significativa de la acción regulatoria hacia la cuestión del acceso de terceros a la infraestructura.[105] Es así que la eficacia de la regulación para reflejar en las tarifas finales las mejoras de eficiencia de las empresas privatizadas cobra mayor significación para los usuarios "cautivos".

Finalmente, es relevante determinar si los consumidores se han efectivamente beneficiado de los incrementos en la productividad obtenidos por las empresas privatizadas. Desde la óptica de los usuarios de los servicios públicos, el resultado final de las privatizaciones depende centralmente de cómo han sido reguladas las empresas y de las oportunidades que han tenido las consumidores -vía reducciones de precios- para beneficiarse de los menores costos de producción. Algunos autores han estimado mediante modelos de equilibrio general los efectos globales de la privatizaciones[106] y han arribado a la conclusión de que, pese a sus defectos, las privatizaciones habrían tenido -en términos generales- resultados positivos sobre la economía. Sin embargo, en esos mismos trabajos se sostiene que los beneficios para los usuarios podrían haberse ampliado si la regulación hubiera sido más eficaz en trasladar al resto de la economía las ganancias de eficiencia productiva de las empresas.[107]

B. La tendencia a la renegociación de contratos

La renegociación de contratos es un práctica bastante difundida en las privatizaciones, no sólo en Argentina y Latinoamérica sino también en otras partes del mundo, y sus orígenes pueden rastrearse en las relaciones comerciales entre las empresas del Estado y sus proveedores -muchos de los cuales se transformaron en accionistas de las empresas de servicios públicos.[108] Esas relaciones estaban sometidas a cambios permanentes que ambas partes aceptaban como una rutina, muchas veces derivada de la inestabilidad del contexto macroeconómico y otras de los cambios que los gobiernos imponían a la administración de las empresas estatales. Este hecho tiene dos consecuencias: por un lado, la difusión del fenómeno de la renegociación promueve la percepción de inestabilidad de las reglas contractuales; por otra parte, esta percepción retroalimenta la conducta oportunista de los inversores en la competencia por el mercado, incentivándolos a ofrecer condiciones insostenibles a largo plazo.

La "amenaza" de la renegociación surge porque una vez adjudicada una concesión o una licencia, el regulador o el gobierno perciben que existen costos importantes en volver a foja cero.

[105] Greco (2002).
[106] Chisari et al. (1999).
[107] Chisari et al. (1999).
[108] Véase el anexo de las participaciones accionarias. Los grupos económicos a los que se encuentran ligados los accionistas Astra, Pérez Companc, Sociedad Comercial del Plata, Techint, Sideco, fueron previamente proveedores importantes del Estado Nacional, principalmente a través de la prestación de servicios a las empresas públicas.

Se trata de costos reputacionales o costos de transacción que pueden repercutir en la calidad y continuidad del servicio. Bajo tal supuesto, la probabilidad de oportunismo del regulador -en el sentido de no reconocer una adecuada compensación a los costos hundidos de las firmas prestadoras- se ve contrabalanceada por la probabilidad de oportunismo del concesionario para promover una renegociación, dados los "costos hundidos" que el gobierno enfrentaría por haberlo seleccionado como prestador.

En ese contexto, puede identificarse un escenario que incentiva a las empresas a promover la renegociación. Se trata de aquellos casos en los que la firma seleccionada no efectúa un pago inicial por la licencia o concesión sino que recibe los activos a cambio de menores tarifas o de un compromiso de futuras inversiones; allí los costos de salida son menores y el poder de negociación de la empresa es mayor. Si la empresa concesionaria no ha incurrido aún en costos hundidos, se verá alentada a impulsar una renegociación en un período cercano a la privatización, ya que el costo reputacional de romper el contrato sería muy alto para el gobierno. Si además la empresa percibe el riesgo de oportunismo regulatorio, retrasará los planes de inversión o los pagos de canon comprometidos a fin de fortalecer la posición renegociadora del concesionario.

Algunas de estas circunstancias se han podido también observar en las concesiones de servicios postales y de aeropuertos del final de la década pasada: ambos concesionarios dejaron de cumplir con su obligación de pago del canon, dando inicio al proceso formal de renegociación. El caso del correo resulta paradigmático, ya que el grupo inversor ganador de la licitación ofreció pagar un canon anual de 103 millones de dólares, mientras que el siguiente grupo hizo una oferta que ni siquiera alcanzó al 50% de ese valor. ¿Se trató de un ejemplo de la "maldición del ganador" o de oportunismo de la empresa? Existe unanimidad respecto a que el negocio no era viable al nivel de canon de la oferta ganadora y bajo las condiciones regulatorias vigentes al inicio de la concesión en agosto de 1997. De hecho, la empresa dejó de pagar el canon casi de inmediato y está acumulando deudas contra el Estado. En el caso de los aeropuertos, que en febrero de 1998 pasaron a manos privadas por un pago semestral de 85,5 millones de dólares, la empresa concesionaria, Aeropuertos Argentina 2000, también dejó de pagar.

Existen otros ejemplos en los cuales las empresas pudieron explotar la debilidad estatal. Ya hemos visto que en el caso de aguas y servicios sanitarios, en mayo de 1996 -ante la dificultad para afrontar el cargo de infraestructura[109] por parte de la población beneficiaria- la concesionaria dejó de exigirlo. A partir de entonces, Aguas Argentinas argumentó, frente al Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) que «situaciones sociales tales como el crecimiento de la desocupación y la subocupación y la mayor marginalidad» resultaban «hechos imprevisibles y sobrevinientes» a la firma del contrato, que afectaban la cobrabilidad del cargo. Sin embargo, la imprevisibilidad de las circunstancias no es un dato estadístico objetivo, por lo cual podría ser considerada como un recurso para renegociaciones oportunistas. Calificar al desempleo y a la marginalidad de la población del conurbano bonaerense como un hecho imprevisible, resulta difícil de sostener. Pero a los efectos de la renegociación, las consecuencias derivadas de aceptar la calificación de «hecho imprevisible», implica abrir la posibilidad de recomponer la ecuación económica del contrato. Estos argumentos de la empresa fueron -más tarde- recogidos en el informe que el ETOSS elevara a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte recomendando la renegociación, que finalmente fue llevada a cabo en 1997.[110]

Con respecto a las primeras concesiones viales, como ya se señalara, las empresas comenzaron a operar sin un marco regulatorio previo, con contratos muy frágiles -tanto en términos de claúsulas de rescate y penalidades, como en el terreno de las garantías, fórmulas de ajuste tarifarios, etc.- y, paulatinamente, volvieron a depender de los subsidios para continuar en

[109] Para servicios de agua ascendió a 450 millones de dólares y para desagües cloacales a 670 millones de dólares.
[110] Laura Delfino, op.cit.

operaciones. Algunos de estos problemas fueron salvados en posteriores concesiones, como la de los accesos a Buenos Aires y en la conexión Rosario-Victoria; sin embargo aun en ellas no se lograron articular contratos flexibles, al tiempo que más robustos, a fin de evitar que situaciones imprevistas lleven, irremediablemente a nuevas renegociaciones.[111]

Por fin, aun en el caso de una privatización inicialmente bien planteada, como la de Puertos, se presentaron problemas de la misma naturaleza: el criterio de selección utilizado en la licitación había sido el de adjudicar la explotación a la firma que ofreciera el mayor canon. Sin embargo, el gobierno lo redujo en un 25%, sólo cinco meses después de la fecha de transferencia, con el argumento de que había economizado en su presupuesto y que de esta manera también reducía la tasa a las cargas que pagan importadores y exportadores. Ello significó una pérdida de ingresos para el Estado y una mejora en el flujo de caja de los concesionarios, respecto de las condiciones vigentes al momento de la realización de las ofertas, menos de un año atrás.[112]

El problema de la renegociación no es exclusivo de Argentina. A nivel mundial, análisis realizados para un total de mil concesiones de empresas de servicios públicos y de transporte llevadas a cabo durante la década del noventa indican que un 50% de las mismas han sido renegociadas. De ese 50%, la mayor parte fueron renegociadas antes de los cuatro años de la adjudicación, siendo de 2.19 años el tiempo medio corrido entre el inicio de la concesión y su renegociación.[113]

C. Algunos comentarios sobre el diseño institucional de las agencias regulatorias

Las agencias regulatorias son –sin lugar a dudas- un factor relevante a la hora de comprender el derrotero seguido por los distintos procesos de privatización. En Argentina, el diseño institucional de los entes reguladores ha adoptado diversas variantes en aspectos tales como su estado legal, la oportunidad de su creación, la designación de sus autoridades, los mecanismos de su financiamiento, los procedimientos aplicables a la toma de decisiones y la capacitación de su personal, entre otros factores. Una revisión sintética de los mismos se ofrece en el Cuadro 3 para los casos de agua, gas, electricidad y telecomunicaciones.

Cuadro 3

DISEÑO INSTITUCIONAL DE LOS ENTES REGULADORES: LOS CASOS DE AGUA, GAS, ELECTRICIDAD Y TELECOMUNICACIONES

	Agua (ETOSS)	Gas (ENARGAS)	Electricidad (ENRE)	Telecomunicaciones (CNC)
Creación	Por decreto – pos privatización	Por ley – pre privatización	Por ley – pre privatización	Por decreto – pos privatización
Nombramiento Directores	Nación, Prov. de Bs.As. y MCBA (2 cada uno)	5 miembros nombrados por el Presidente con acuerdo del Congreso		5 miembros nombrados por el Presidente (1 propuesto por Congreso de gobernadores)
Presupuesto	Lo establece el ETOSS (debe ser equilibrado)	Se incluye en el presupuesto nacional		
Financiamiento	Suma fija cargada en la tarifa (se mantuvo una tasa fija)	% ingresos empresas reguladas y multas		0,5% de los ingresos de las empresas reguladas (excedentes al Tesoro Nacional)
Audiencias públicas previstas para las decisiones	No	Sí		No

Fuente: Fiel (1999).

[111] Delgado op.cit.
[112] FIEL (1999).
[113] Guasch (2001).

Parte de la explicación de las diferencias en el diseño institucional puede buscarse en los factores motivacionales predominantes a la hora de decidir la privatización. Así, en los casos en que prevalecieron objetivos macroeconómicos de corto plazo se concretaron las transferencias de activos sin haber creado la agencia regulatoria y en un precario contexto normativo -en esta categoría pueden ubicarse los casos de telecomunicaciones y peajes-. En cambio, las privatizaciones con mayor ponderación de los objetivos de eficiencia contaron, en general, con un diseño institucional más organizado, con la creación de las agencias a través de una ley del congreso y la incorporación de audiencias públicas al proceso decisorio, a fin de incluir a los grupos de interés potencialmente afectados -casos electricidad y gas-.

En cuanto al financiamiento de las agencias reguladoras, también se observa una considerable heterogeneidad en sus mecanismos de captación de recursos. Si bien en gran parte de los casos el presupuesto lo propone el Poder Ejecutivo y lo aprueba el Congreso, en el caso del ETOSS éste deriva de una proporción fija de la facturación de la empresa regulada. La forma de recaudación también es proporcional en el caso de la CNC, aunque una parte de los fondos es apropiada por el Tesoro Nacional, funcionando de hecho como un impuesto al consumo. En los casos del ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad) y el ENARGAS (Ente Nacional Regulador del Gas), una vez aprobado el presupuesto, los fondos son recaudados entre los participantes en la industria, en forma proporcional a los ingresos de la actividad, pero no se traslada a la factura de los usuarios. En este caso, el costo de la regulación se carga sobre las firmas prestadoras.

Una determinación endógena del presupuesto -como en el caso del ETOSS- disminuye los incentivos del regulador a ser estricto en el ejercicio de la regulación, puesto que sus ingresos dependen de los de la firma regulada, hecho agravado porque se trata de una única firma bajo su jurisdicción. Por otro lado, los organismos financiados por el presupuesto nacional estarán más expuestos a la influencia política del gobierno central y a las fluctuaciones de la política fiscal. Una alternativa intermedia fue la establecida en los casos de electricidad y gas, en los cuales el gobierno (Poder Ejecutivo más Congreso) fija el presupuesto pero éste no incide en el superávit o déficit fiscal en forma directa, ya que son las empresas reguladas las que lo solventan como parte del costo de la actividad.[114]

Respecto de la estabilidad de los directorios de los entes reguladores, si bien en los casos expuestos se prevé un mandato por tiempo determinado, en la práctica existen variantes, ya que los entes de gas y electricidad han mantenido directorios nombrados por el Poder Ejecutivo mediante un concurso y con acuerdo del Congreso,[115] mientras que la CNC fue intervenida y sus miembros fueron removidos en diversas oportunidades. En el caso del ETOSS, la conformación de su directorio es la resultante de una relación de fuerzas entre el gobierno nacional, el de la provincia de Buenos Aires y el de la Ciudad de Buenos Aires.

Finalmente, existe una visión muy difundida entre varios de los actores intervinientes en el proceso regulatorio, según la cual la regulación es percibida como una forma de mediación, como una negociación entre diferentes partes por un stock fijo de rentas a ser transferidas, visión que se ha expresado, por ejemplo, en propuestas para integrar a las asociaciones de consumidores en los directorios de los entes reguladores y, más recientemente, en la incorporación de las mismas y del

[114] En la práctica, la utilización por parte de estos entes de los fondos aprobados por el Congreso ha sido restringida por haber estado sujeta a los procedimientos y criterios generales utilizados por la Secretaría de Hacienda para el resto de la administración pública. En este sentido, el cómputo de los gastos de estos entes en el cumplimiento de las metas globales de gastos del sector público incluídas en los acuerdos con organismos multilaterales de crédito ha contribuido a dicho resultado.

[115] No obstante, las demoras en los procesos de concurso para ocupar cargos de directores luego de vencidos algunos mandatos, originadas en parte en los frecuentes cambios de funcionarios en el Ministerio de Economía, han llevado a la falta de quorum (quedaron dos directores sobre cinco) en los directorios de los dos entes del sector energético, lo cual motivó el nombramiento interino (sin concurso ni aprobación parlamentaria) de un nuevo director en cada uno de ellos, hasta tanto se finalicen los concursos convocados para completarlos.

defensor del pueblo en la comisión de renegociación de contratos. El problema de este tipo de enfoque es que puede derivar en una concepción corporativa de la regulación, soslayando su carácter de política pública en la cual no sólo deben ser atendidas las transferencias de rentas, sino también los efectos netos sobre la eficiencia y el bienestar general, incluyendo aquí los objetivos de cobertura y acceso al servicio de los sectores de menores ingresos. Una visión corporativa de la regulación, puede llevar a soluciones que impliquen la satisfacción de intereses de los consumidores actuales y de las empresas prestadoras, a costa de postergar inversiones, sacrificando por consiguiente objetivos de largo plazo y perjudicando así a potenciales futuros usuarios. En este contexto, la fragilidad y altos costos transaccionales de la Justicia argentina como recurso de última instancia empeoró todavía más la calidad de la regulación.

D. Captura y oportunismo regulatorio

Si bien no está entre los propósitos de este trabajo realizar una evaluación exhaustiva de las decisiones en materia regulatoria, existe cierta correlación entre el diseño y el desempeño de las agencias regulatorias que merece ser comentada.

La teoría tradicional de la captura de las agencias[116] amplió la función objetivo con la que se modela el comportamiento de los reguladores, en especial respecto a la visión según la cual el regulador es "benevolente" y maximiza el bienestar agregado de consumidores y productores, incorporando una perspectiva nueva: sus acciones y decisiones son ahora determinadas por la influencia de los grupos de interés involucrados. Más tarde fue incorporado el análisis del proceso de toma de decisiones y los problemas de asimetría informativa, que permiten modelizar el comportamiento a través de las *teorías de agencia*. De acuerdo a esta visión, las decisiones no dependen de un único agente con una única función objetivo, sino que existen varios actores, desde los legisladores que intervienen en el diseño de los marcos regulatorios y en la selección de las autoridades de las agencias, hasta los funcionarios del poder ejecutivo en cuyas áreas jurisdiccionales funcionan. Estos factores han sido utilizados para explicar el comportamiento de los reguladores, ya sea cuando sus decisiones han evidenciado signos de captura del ente regulador por parte de la empresa regulada, como cuando –simétricamente- se han tomado decisiones que impidieron a las firmas la recuperación de los costos hundidos (oportunismo ex-post).

Se ha sostenido que la captura, así como la eventual extorsión por parte de la empresa regulada amenazando el retiro del servicio, se ve dificultada en la medida en que el ente regulador tenga a muchas empresas bajo su responsabilidad, como ocurre en los casos del ENARGAS o el ENRE; en cambio, la regulación de una única empresa sin competencia potencial facilita la captura, como en el caso del ETOSS.[117] En este sentido, la existencia de un único ente regulatorio para un proveedor de servicio también único parece ser el diseño menos aconsejable por los riesgos de cooptación implícitos.[118] Dos factores acotan el riesgo de la captura de los reguladores por parte de las empresas reguladas: la necesidad de aprobación parlamentaria para la designación de los directores de los entes y la existencia del mecanismo de audiencia pública. Ambas condiciones están presentes en los casos del ENRE y el ENARGAS.[119]

Finalmente hay que señalar que el órgano que se encarga de controlar externamente el correcto cumplimiento de los entes reguladores en Argentina es la Auditoría General de la Nación (AGN), dependiente del Congreso de la Nación. La AGN controla, asimismo, el cumplimiento de

[116] Desarrollada a partir de los aportes de Stiegler (1971), Peltzman (1976) y Becker (1983).
[117] Urbiztondo el al. (1997).
[118] Vispo (1999).
[119] Urbiztondo op.cit.. Por otro lado, El ETOSS reglamentó el mecanismo de Audiencias Públicas posteriormente a la confección del marco regulatorio.

las cláusulas contractuales por parte de quienes se han hecho cargo de las empresas privatizadas y concedidas. Sin embargo, la misma AGN enfrenta falencias que limitan la efectividad de los controles que realiza: en muchos casos los auditores carecen de los conocimientos técnicos

reguladas, la autoridad de competencia debería, de acuerdo a la nueva norma, consultar a los entes reguladores respectivos.

Sin embargo, tampoco la aplicación de la nueva ley ha resultado en una interacción sistemática entre los organismos de regulación y de defensa de la competencia. En efecto, el Tribunal de Defensa de la Competencia previsto aún no ha sido constituido, por lo cual la resolución de los casos se mantiene a nivel de la autoridad política – Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor-, previo dictamen no vinculante de la agencia de competencia subsistente, creada por la ley anterior -Comisión Nacional de Defensa de la Competencia-. Por otro lado, no se ha avanzado en la determinación de criterios analíticos que permitan la evaluación de casos específicos de intersección entre ambas políticas públicas, en particular en lo referente al control previo de fusiones y adquisiciones de empresas reguladas, la coordinación de políticas de promoción de la competencia[123] y las condiciones de acceso a la infraestructura.

La ausencia de articulación entre las actividades desarrolladas por los entes reguladores y la agencia de defensa de la competencia en áreas con objetivos de política pública compartidos, constituye, como se ha visto, un escollo en el proceso de privatizaciones y regulación de los servicios públicos, ya que priva al sistema de un instrumento destinado a incentivar la eficiente asignación de recursos y aumentar la competitividad de las industrias usuarias de los servicios en el largo plazo.[124]

[123] Incluída la aplicación de mecanismos de competencia por comparación.
[124] Para un análisis más específico véanse: Bondorevsky et al. (2002) y Greco (2002)

VI. Consecuencias macroeconómicas de las privatizaciones

La política de transferencia de activos del estado al sector privado produjo efectos macroeconómicos que van más allá de los objetivos de estabilización de corto plazo de principios de los noventa. Este conjunto de efectos pueden agruparse en dos categorías principales: los vinculados al impacto fiscal y los efectos sobre el balance de pagos.

A. Impacto fiscal

Una primera aproximación al impacto fiscal de las privatizaciones arroja conclusiones bastante obvias, teniendo en cuenta la situación financiera del estado y sus empresas al inicio del proceso. El impacto fiscal de corto plazo ha sido frecuentemente utilizado como un argumento a favor de las privatizaciones debido, principalmente, a los ingresos extraordinarios que se obtienen con la venta de los activos, la eliminación de las transferencias a empresas deficitarias y los pagos de impuestos por parte de las nuevas empresas privadas. El Cuadro 4 ilustra la evolución de los ingresos fiscales asociados a las transferencias de propiedad de las empresas estatales durante la década del noventa; allí se observa un ingreso total por privatizaciones equivalente a 23,849 millones de dólares, de los cuales el 81% correspondió al sector público nacional y el 19% al sector público provincial.[125]

[125] Juvenal (2001). Para un detalle de las privatizaciones, ver Cuadro A.2 del Anexo.

Cuadro 4

INGRESOS TOTALES POR PRIVATIZACIONES NACIONALES Y PROVINCIALES Y MODALIDAD DE PAGO

(millones de dólares)

	Nacional					Provincial			Total
	Total Nac.	Efectivo	Títulos de deuda (*)	Fideicomisos	Otras	Total Prov.	Efectivo	Fideicomisos	
1990	0	611	886 (14%)	-	290	-	-	-	1,787
1991	1,963	1,943	20 (15%)	-	-	-	-	-	1,963
1992	5,477	2,972	2,198 (46%)	308	-	19	19	-	5,496
1993	4,496	2,851	1,521 (68%)	124	-	960	960	-	5,456
1994	848	783	29	37	-	74	74	-	922
1995	1,319	1,319	-	-	-	91	73	18	1,410
1996	291	291	-	-	-	445	445	-	736
1997	1	1	-	-	-	1,219	1,219	-	1,220
1998	83	83	-	-	-	439	439	-	522
1999	3,156	3,156	-	-	-	1181	1,181	-	4,337
Total	**19,422**	**14,010**	**4,654**	**469**	**290**	**4,427**	**4,410**	**18**	**23,849**
Porcentaje	**81**	**72**	**24**	**2**	**1**	**19**	**99.6**	**0.4**	**100**

Fuente: Juvenal (2001) - Estadísticas de la DNCI.

Nota: (*) valuados a precio de mercado, entre paréntesis la paridad promedio.

En realidad, una mirada acotada resulta irrelevante para una evaluación global del proceso ya que es casi imposible un resultado de caja que sea negativo; sólo podría ocurrir en caso de empresas públicas que estuvieran remitiendo utilidades a su accionista –el Estado-, o pagándole impuestos.[126] Pero no era ésa la situación prevaleciente al momento de privatizar en Argentina; por lo contrario, aquí el proceso da lugar a que el Estado se libere de pérdidas a cambio de bonos, dinero por la venta de los activos e impuestos futuros. Nuevamente, es obvio que el resultado será una ganancia fiscal.

El impacto fiscal de las privatizaciones puede ser visto como un cambio de stocks en la cartera del sector público. De acuerdo a ese enfoque pueden distinguirse los efectos fiscales sobre los flujos de ingresos y egresos en el corto plazo y los efectos patrimoniales -de largo plazo- que modifican la posición financiera del estado. Desde el punto de vista del intercambio entre Estado y empresas, la existencia o no de ganancia de capital para el Estado depende, por un lado, de cuánto valora el comprador el activo que el Estado vende y de cuál hubiese sido su valor si continuaba en manos del estado.[127] En las privatizaciones argentinas el caso que domina es aquél en el cual los gobiernos aumentan las tarifas antes de la privatización y dan vía libre a la reorganización de la

Donde ΔW representa la variación patrimonial del estado, PP el precio pagado por los activos transferidos, VPr_0 el valor presente de las ganancias que la empresa hubiera generado para el fisco de haber continuado bajo operación estatal (o la transferencias que hubiese requerido) y $VP\Delta t$ el valor presente de los mayores impuestos cobrados bajo propiedad privada. El primer término del lado derecho de la ecuación (PP) es el que alcanzó un valor cercano a los 24,000 millones de dólares de acuerdo con el Cuadro 4. El último término también es positivo: no hay mayor controversia respecto de que las empresas privatizadas generan mayores ingresos tributarios al fisco. El componente más complejo de estimar es VPr_0 ya que si se hubiese mantenido la propiedad estatal -y de no mediar reorganización en las empresas-, esta variable adoptaría valor cero o negativo (muchas empresas requerían transferencias); en tal caso, el resultado final de la ecuación resulta necesariamente positivo. Por fin, como ya fue expuesto, asignar un valor a esta variable en caso de empresas bajo operación pública pero con las nuevas reglas de funcionamiento, implicaría un ejercicio contrafáctico probablemente imposible de llevar a cabo.

B. Impacto en la balanza de pagos[128]

Aún cuando este trabajo no pretende desarrollar un análisis detallado de las consecuencias de la política de privatizaciones sobre el desempeño macroeconómico durante la última década, se presentará un enfoque alternativo para evaluar el impacto de las privatizaciones sobre el movimiento de capitales. Desde una de las perspectivas extremas de la literatura se enfatiza la magnitud de los ingresos de capital externo[129] como resultado de la venta inicial de los activos y por el financiamiento de nuevas inversiones -ya sea a través de capital propio (aportes de capital) como de endeudamiento-; la visión opuesta, en cambio, pone el acento en las salidas de fondos por remisión de utilidades al exterior y por el pago de intereses de deuda.

El tiempo transcurrido desde el inicio del proceso de privatizaciones permite una apreciación de la dinámica del balance de pagos que las perspectivas extremas suelen soslayar. En primer lugar, conviene señalar que los movimientos en la cuenta de capital –sea por ingresos en concepto de inversión extranjera directa (IED), por inversión de cartera o nueva deuda- tienen su contrapartida en la cuenta corriente a través de posteriores remisiones de utilidades o pagos de intereses. De modo que los argumentos "híper-favorables" o "híper-críticos" caen en una visión parcial de esta dinámica.

En principio, un proceso privatizador genera un saldo positivo en el balance de pagos proveniente del ingreso de fondos por la venta inicial; más tarde son esperables ingresos adicionales por inversiones y salidas de capital por remisión de utilidades y por pagos de intereses, con posibles efectos netos de menores saldos positivos y aun negativos a medida que se amortizan los activos. Paralelamente, en los casos en que la calidad de la prestación del servicio se incrementó y el desempeño regulatorio fue eficaz, los efectos indirectos sobre el balance de pagos podrían ser positivos, a través de los resultados en la cuenta corriente provocados por la mayor competitividad de los sectores productivos usuarios del servicio en cuestión.

El efecto (directo) de las privatizaciones sobre el balance de pagos puede expresarse sintéticamente mediante la siguiente ecuación:

$$\Delta BP = IF + IED + IC + \Delta D - RU - I$$

[128] Las estadísticas de esta sección están basadas en el trabajo de Juvenal (2001).

[129] La adquisición de una empresa por parte de no residentes puede llevarse a cabo a través de inversión extranjera directa (IED), si se obtiene más del 10% del paquete accionario, o por medio de inversión de cartera (IC) si se obtiene menos del 10% del mismo. Esta definición está basada en la recomendación del Manual de Balance de Pagos del FMI, quinta edición.

Donde *ΔBP* representa la variación de reservas como consecuencia del impacto sobre las cuentas corriente y de capital; *IF* son los ingresos fiscales por privatizaciones provenientes del exterior; *IED* e *IC* la inversión extranjera directa y de cartera en empresas privatizadas respectivamente; *ΔD* la variación en el stock de endeudamiento neto de dichas empresas; *RU* la remisión de utilidades al exterior e *I* el pago de intereses de deuda externa.

Respecto de los ingresos de fondos desde el exterior, en primer lugar puede observarse en el Cuadro 5 que el ingreso de capital originado en la venta inicial de los activos (*IF*) ascendió, entre los años 1992 y 1999, a 13,977 millones de dólares, es decir un 70% de los ingresos totales presentados en el Cuadro 4 de la sección anterior. Otro rubro de ingresos de capital lo constituye la inversión extranjera en las empresas privatizadas, ya sea en concepto de inversión extranjera directa –*IED*- o de inversión de cartera –*IC*-, que alcanzó -para igual período- un valor neto de 10,050 millones de dólares.

Cuadro 5

ALGUNOS INDICADORES DE LOS MOVIMIENTOS DE CAPITAL DE LAS EMPRESAS PRIVATIZADAS Y SU IMPACTO EN LAS CUENTAS EXTERNAS

(millones de dólares)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1992-99
Ingresos fiscales por privatización provenientes del exterior	2,853	3,515	481	1,113	580	892	351	4,192	13,977
Inversión Extranjera en las empresas[130]	205	989	1,642	1,219	465	1,970	844	2716	10,050
IED	30	237	398	593	388	805	611	13,376	16,438
IC	175	752	1,245	626	77	1,165	232	-10,660	-6,388
Obligaciones Externas									
Stock de endeudamiento	1,567	3,824	6,720	9,769	10,980	13,271	15,691	17,515	
Intereses pagados	86	142	397	685	895	1,041	1,199	1,385	5,830
Utilidades devengadas IED[131]	159	415	641	1,128	957	1,240	1,325	1,670	7,535
Reinversión	29	127	51	354	210	342	270	680	2,063
Remisión al exterior (e)	130	288	590	774	747	898	1,055	990	5,472

Fuente: Juvenal (2001). Estadísticas de la DNCI.

Nota: (e): datos estimados.

Asimismo, las privatizaciones generaron ingresos de capital a través del endeudamiento externo de las empresas privatizadas (*ΔD*), que hacia fines de 1999 superó los 17,000 millones de dólares. Debe tenerse presente que este período constituye la etapa de mayor expansión del endeudamiento por parte de empresas que iniciaron su actividad con un bajo umbral de financiamiento externo pero que a fines de los noventa había adquirido niveles ya muy significativos.[132] De tal manera, era previsible que ese ritmo descendiera mucho en los años subsiguientes y que las amortizaciones de las deudas tuvieran un mayor peso relativo y tendieran a disminuir y aún a revertir los flujos de capital.[133]

[130] La apertura de los valores de IED e IC se encuentra sesgada principalmente por el efecto de la venta de YPF en el año 1999, que pasó de una categoría a la otra.

[131] Ver cuadro 6.

[132] Esta apreciación refleja una tendencia general, aunque la situación financiera de cada empresa en particular ha evolucionado en forma diversa. Aun en un mismo sector, la participación de la deuda en la estructura de financiamiento de cada firma ha mostrado importantes diferencias.

[133] Con posterioridad a la devaluación y al *default* de varias empresas de servicios públicos con alto nivel de endeudamiento externo, resulta obvia la dificultad para regenerar nuevos ingresos de capital.

También pueden apreciarse en el Cuadro 5 las salidas de fondos hacia el exterior originadas en la evolución del proceso de privatizaciones: los pagos de intereses y la remisión de utilidades. Por un lado, el creciente endeudamiento de las empresas prestadoras generó, a su vez, un flujo de intereses a pagar al exterior (*I*). En el período 1992-1999, los intereses pagados por las empresas privatizadas fueron de 5,830 millones de dólares, monto equivalente a un 43% de los intereses totales pagados por el Sector Privado no Financiero.

Con respecto a las utilidades y dividendos, tal como se ve en el Cuadro 6, las empresas privatizadas aumentaron paulatinamente su participación en el total de las utilidades y dividendos correspondientes a IED, alcanzando entre 1992 y 1999, en promedio, el 50% de aquel total con un máximo en 1999. El volumen global de utilidades y dividendos de las empresas privatizadas en el período mencionado ascendió a 7,535 millones de dólares, de los cuales 2,063 millones fueron reinvertidos. Si la diferencia corresponde a la remisión de utilidades de estas empresas (*RU*), la misma alcanza un valor de casi 5,500 millones de dólares en igual lapso.

Cuadro 6

UTILIDADES DEVENGADAS SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, REINVERSIÓN Y REMISIÓN DE UTILIDADES

(millones de dólares)

	Utilidadesdébito IED (1)	Reinversión (2)	Remisión (1) – (2)	Remisión sobre el total (%)	Utilidades y dividendos empresas Privatizadas (3)	(3)/(1) (%)
1992	1,133	813	320	28	159	14
1993	1,678	870	808	48	415	25
1994	1,929	898	1,031	53	641	33
1995	1,968	659	1,309	67	1,128	57
1996	1,850	397	1,453	79	957	52
1997	2,369	726	1,643	69	1,240	52
1998	2,380	788	1,592	67	1,325	56
1999	1,658	-145	1,803	109	1,670	101
2000	2,406	1,548	,858	36	n/d	n/d
2001	648	441	207	32	n/d	n/d
1992-1999	14,965	5,006	9,959	67	7,535	50
1992-2001	18,019	6,995	11,024	61		

Fuente: Juvenal (2001) . Estadísticas de la DNCI.

En síntesis, si se comparan los efectos de todas estas variables sobre el balance de pagos el saldo resulta positivo medido hasta finales de los noventa, debido en gran medida a los ingresos de capital generados por los pagos iniciales por concesiones o licencias durante los primeros años de la década anterior y a las entradas de divisas por créditos externos. Sin embargo, es esperable que los saldos futuros tiendan a disminuir. Señales de ello pueden advertirse al comparar los flujos de inversión extranjera en las empresas privatizadas con los de remisión de utilidades y pagos de intereses durante el período 1992-1999: se observan montos crecientes en la remisión de utilidades y pagos de intereses y un resultado relativamente equilibrado, con un efecto neto negativo de 1,252 millones de dólares (10,050 millones de dólares en concepto de ingresos de inversión extranjera directa e inversión de cartera menos 5,472 millones de utilidades remitidas y 5,830 millones por pago de intereses). Naturalmente, estas cifras agregadas esconden una realidad heterogénea.

VII. Las empresas privatizadas y la crisis después de la devaluación: ¿final abierto?

Si bien las empresas de servicios públicos han evolucionado de manera diferente en los últimos años, existen elementos comunes que alteraron su desenvolvimiento a partir de la crisis que hizo eclosión hacia fines del año 2001. Entre los hechos que afectaron al conjunto de empresas cabe señalar el cambio significativo de precios relativos, las modificaciones de reglas contractuales o regulatorias -principalmente el congelamiento de tarifas en pesos-, el contexto inflacionario y la reducción de la rentabilidad.

No obstante, para analizar de qué forma la crisis macro-económica afecta a cada sector y a cada empresa en particular, importa identificar las condiciones bajo las cuales cada una llega a esa coyuntura. En primer lugar, los requerimientos de fondos de las empresas se verán más o menos incrementados, dependiendo del nivel de endeudamiento, así como de su composición –en términos de la moneda y la plaza en que fue concertado-. En segundo lugar, la fortaleza de las firmas para enfrentar la coyuntura adversa variará en función de los niveles de rentabilidad previa a la crisis. En tercer lugar, el diseño regulatorio jugará un rol importante: en los casos en los que se hayan previsto compromisos de inversión explícitos a ser cumplidos a lo largo del período de concesión, la empresa estará menos expuesta, ya que cuenta con la alternativa de postergarlos para mejorar su flujo de fondos; en cambio, en los casos en los cuales la inversión está implícita en las metas de calidad del servicio (casos gas y electricidad), las empresas pierden margen de maniobra. Por último,

hay que tener en cuenta que las distintas elasticidades de la demanda hubieran condicionado en forma diversa el traslado de la devaluación a las tarifas. En este contexto, las opciones que enfrentaba el gobierno respecto de su relación con las empresas prestadoras de servicios públicos pueden resumirse en las siguientes tres alternativas: 1) mantener las reglas contractuales previas -básicamente mantener las tarifas en dólares-; 2) quebrar la regla, congelando las tarifas en pesos; y 3) modificar reglas y contratos, es decir, renegociar.

La primera opción -mantener las reglas contractuales previas- habría significado asumir costos muy altos –probablemente imposibles de pagar- ya que la depreciación real experimentada por la moneda doméstica hubiera derivado en un fuerte incremento de precios de los servicios. Por su parte, la segunda opción -quebrar la regla manteniendo congeladas las tarifas en pesos- involucra un alto riesgo jurídico por la vigencia de tratados de protección de inversiones con la mayoría de los países de procedencia de los accionistas de las empresas. Provocaría asimismo el desfinanciamiento de las empresas y pondría en riesgo la continuidad de los servicios y las inversiones futuras.

En cuanto a la tercera opción –la renegociación de los contratos-, el gobierno inició un proceso en tal dirección sin establecer –hasta el momento- los objetivos que persigue y sin lograr, por consiguiente, ningún avance sustantivo. En términos generales, la mayoría de las firmas puede -en el corto plazo- cubrir sus costos operativos, por lo cual la restricción relevante es la financiera, ya que varias empresas se encuentran en serias dificultades para afrontar el pago de sus deudas, y es este factor el que pone en riesgo la prestación de los servicios. Uno de los principales problemas a resolver en la renegociación es, pues, el peso de la deuda en moneda extranjera, que ha alterado drásticamente la situación patrimonial y financiera de varias empresas. El enfoque que se adopte respecto del tratamiento de la deuda será determinante del resultado final de las renegociaciones. La importancia de la estructura del capital en el valor de las firmas ha sido profusamente investigado en la literatura desde Modigliani-Miller en adelante.[134] Así, en el caso de las empresas reguladas de servicios públicos, además de las motivaciones impositivas que inducen el aumento del *leverage* financiero, existen motivaciones estratégicas asociadas a las características de las inversiones comprometidas y a las prioridades del gobierno. Es decir, el regulador tendrá menos incentivos a modificar la regla tarifaria si ello aumenta el riesgo de que la empresa quiebre.

Frente al dilema que la crisis macroeconómica impuso a la cuestión de la deuda, se plantean dos posiciones extremas: a) reconocer totalmente la deuda y b) ignorar la deuda. La primera alternativa genera problemas de incentivos al premiar a quien más se endeudó, convalidando la percepción de imposibilidad de compromiso del regulador y promoviendo un nivel de deuda superior al óptimo. La firma tendría, así, incentivos para endeudarse por encima del nivel en el cual el aumento del riesgo de *default* implica un aumento del costo promedio del capital, y esto sería así porque el riesgo recae totalmente en los usuarios, quienes pagarían el sobre-costo. Por otro lado, ignorar el problema de la deuda puede generar la quiebra de empresas eficientes o agravar el problema de subinversión futura.

Tanto la práctica regulatoria internacional como la mayor parte de los marcos normativos de las privatizaciones argentinas, reconocen que las empresas de servicios públicos reguladas deben operar con un nivel de tarifas tal que les permita recuperar sus costos a largo plazo. Esto es, los costos de operación y mantenimiento, la depreciación de los activos y una remuneración razonable al capital. Esta visión de largo plazo requiere determinar -entre otros factores- el costo de oportunidad del capital que será remunerado, lo cual implica la definición de cierta estructura financiera (deuda/capital propio) y evita la necesidad de convalidar a través de las tarifas el endeudamiento efectivamente contraído por la firma. No obstante, la alta volatilidad macroeconómica en el corto plazo genera que dicho costo del capital se encuentre virtualmente

[134] Stanley (2000).

indeterminado, lo cual dificulta la posibilidad de fijar tarifas de largo plazo. Es así que el problema actual se asemeja al de determinación de tarifas al inicio del proceso de privatizaciones. En efecto, si se fijaran tarifas sobre la base de los indicadores de coyuntura del mercado financiero, los niveles resultantes serían extremadamente altos y no reflejarían los costos de largo plazo. Por otro lado, estimar un costo de capital y una tarifa de largo plazo no sólo resulta complejo por la incertidumbre y alta volatilidad actual, sino que además no sería una señal creíble para las inversiones dado que el costo de oportunidad de corto plazo es mucho mayor. De esta manera, existe un problema de inconsistencia temporal, en la medida en que no resulta posible en la coyuntura de la crisis desarrollar la solución óptima de largo plazo sin tener información respecto de la evolución futura de las principales variables macroeconómicas y del mercado financiero.

De este problema deriva, en parte, la necesidad de diseñar mecanismos de transición hacia una solución sustentable en el largo plazo. Es aquí donde se plantea otro conjunto de opciones de política resumido en el *trade off* entre los objetivos macroeconómicos de corto plazo y el restablecimiento del proceso de inversión junto a la continuidad en los servicios bajo regulación.

Evidentemente, el gobierno tiene en las tarifas de los sectores regulados un instrumento de control de la inflación, pues manteniéndolas congeladas restringe la cadena de transmisión de los aumentos ocasionados por los cambios en los precios relativos; fundamentalmente limita la presión sobre los salarios. Sin embargo, la utilización de este instrumento puede generar consecuencias antes inexistentes para las empresas de propiedad estatal, ya que si se sostiene la situación de *statu-quo* con tarifas congeladas e incertidumbre acerca de la forma en que se reconfigurará en el futuro el proceso regulatorio, muchas empresas podrían enfrentar pedidos de quiebra de sus acreedores. Aun cuando se iniciara alguna recomposición de los ingresos de las empresas prestadoras, podría ocurrir que algunas firmas no puedan sostenerse. Por lo tanto, una cuestión a evaluar es el costo de que algunas firmas quiebren y deban licitarse nuevamente las licencias.

Un aspecto que ha cobrado relevancia a partir de la crisis, y que no había sido tratado en forma sistemática en la elaboración de los distintos marcos normativos y en las posteriores renegociaciones contractuales y revisiones tarifarias, es el de la fijación de tarifas diferenciales o de subsidios para ciertos grupos de usuarios de escaso poder adquisitivo. Con la brusca caída de los salarios reales y la necesidad de diseñar un esquema de adecuación de las tarifas que permitan sostener la prestación de los servicios, el diseño de mecanismos de subsidios o de tarifas diferenciales para determinados umbrales de consumo viene a dar respuesta a dos objetivos principales: amortiguar el impacto de los ajustes tarifarios entre los usuarios de menores recursos y -simultáneamente- viabilizar algún sendero de incrementos tarifarios. Con anterioridad a la crisis, y a diferencia de lo que se verifica en la práctica regulatoria internacional -aun en los países con menores niveles de pobreza- la protección de determinados grupos de usuarios no había sido para el gobierno argentino un tema de relevancia en la agenda regulatoria.

La tercera opción en el tratamiento de las empresas privatizadas frente a la crisis es la renegociación de los contratos. En este campo, la falta de definición de las reglas tarifarias generales de transición y de largo plazo, constituye un incentivo favorable a las empresas con mayor margen discrecional, ya que implicaría para ellas una mayor remuneración relativa. Existen sectores en los cuales las transferencias de activos no tuvieron como contrapartida un pago, sino que se fijó un compromiso de abonar un canon o cobrar determinada tarifa e invertir en determinados proyectos o por determinados montos a lo largo de la concesión; en estos casos las empresas cuentan con flexibilidad para postergar esos compromisos y recomponer su flujo de caja. En cambio, en los sectores en los que se realizaron significativas inversiones y el descenso de los montos de inversión futuros pondría en riesgo la prestación del servicio, los flujos de fondos de las empresas dependen fuertemente de sus ingresos por tarifas. En este sentido, puede valorarse el costo de mantener el *statu-quo* como un costo en términos de incentivos, ya que el problema de la

subinversión no sólo se ve agravado por la ruptura de las reglas contractuales sino también por la forma de renegociarlas, generando un mayor costo a quien tiene el mayor volumen de costos hundidos y permitiendo, en cambio, una recuperación más rápida en sus flujos de caja a las firmas más oportunistas.

Quizás la situación que prevalece en la crisis actual pueda ser vista como una forma extremadamente cruda de resaltar el *trade-off* entre el corto y el largo plazo, implícito en el análisis de las más importantes cuestiones regulatorias y que constituye, además, una de las principales fuentes de controversia en la literatura. Así, la baja ponderación del largo plazo aumenta el atractivo para los gobiernos de incurrir en prácticas oportunistas que reduzcan la remuneración del capital ya invertido, puesto que constituye un costo hundido para los inversores, pero al costo de incurrir en sub-inversión, lo cual afecta la expansión y calidad futuras del servicio.

Uno de los principales desafíos en términos del diseño regulatorio reside, entonces, en la necesidad de regenerar las reglas para obtener mejores resultados en términos de eficiencia en la asignación de recursos –por ejemplo, tarifas y rentabilidades no superiores a las "razonables" y mayores niveles de provisión-, reconstruyendo, asimismo, el proceso de inversiones a su nuevo valor de equilibrio, más bajo que el de la década del noventa. Vista la experiencia argentina, en la cual con el propósito de atraer inversiones se ofrecieron condiciones de alta rentabilidad que luego resultaron difíciles de sostener en el tiempo, una alternativa que merece ser explorada es la de ofrecer un esquema con una remuneración razonable al capital y con reglas exigibles y más perdurables, que neutralicen el incentivo a su incumplimiento.

Bibliografía

Abdala, M. (1998), "Instituciones, Contratos y Regulación de Infraestructura en Argentina." Fundación Gobierno y Sociedad, Ed. Temas, Buenos Aires.

Abeles, M. (1999), "El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa, ¿Reforma estructural o consolidación hegemónica?", *Revista Epoca*, Nº 1:1.

Arza, C. (2002), "El impacto social de las privatizaciones: El caso de los servicios públicos domiciliarios". *Documento de Trabajo* FLACSO, Nº 3 *Proyecto* "Privatización y Regulación en la Economía Argentina".

Azpiazu, D. (2001), "Privatizaciones y regulación pública en la Argentina. Captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios en privatizaciones en la Argentina; en *Renegociación permanente, consolidación de privilegios, ganancias extraordinarias y captura institucional,* FLACSO, Buenos Aires.

Balzarotti, N. (1999), "Antitrust en el mercado de gas natural". Centro de Estudios Económicos de la Regulación, *Serie Textos de Discusión,* CEER, Nº 10.

Becker, G. (1983), "A theory of competition among pressure groups for political influence". *Quarterly Journal of Economics*, Nº 98:3.

Bogo, J. (2000), "La privatización de un campeón nacional. El caso de YPF en Argentina." *Boletín Latinoamericano de Competencia*, Nº 10.

Bondorevsky, D. y D. Petrecolla (2001), "Concesiones de agua y saneamiento en Argentina: Impacto en los sectores pobres". *Serie Textos de Discusión* CEER, Nº 32.

Bondorevsky, D y D. Petrecolla (2001), "The structure of natural gas markets in Argentina and antitrust issues in regional energy integration" , *Technical Paper Series*, Nº 131, Inter-American Development Bank Sustainable Development Department.

Bondorevsky, D.; D. Petrecolla; C. Romero y C. Ruzzier (2002), "Competencia por comparación en el sector de distribución eléctrica: el papel de la política de defensa de la competencia". *Serie Textos de Discusión,* CEER, Nº 38.

Briggs, M. C.; D. Petrecolla y V. Vallés (2001), "Efectos de la regulación en las condiciones de competencia de Puerto Nuevo de Buenos Aires, *Serie Textos de Discusión,* CEER, Nº 33.

Bureau of Labor Statistics (U.S. Department of Labor) www.bls.gov.

Cardozo, J. (1995), "Concession and Regulation of Commuter Railways and Subway Network in the Metropolitan Area of Buenos Aires". Mimeo OXERA.

Cardozo, J. (2001), "La concesión y regulación de los ferrocarriles de pasajeros y carga de la Argentina". Mimeo

Celani, M. (2000), "Determinantes de la Inversión en Telecomunicaciones en Argentina", en Heymann D. y B. Kosacoff (eds.) *La Argentina de los Noventa: Desempeño Económico en un Contexto de Reformas*. EUDEBA– CEPAL , Buenos Aires.

Centro de Estudios Económicos de la Regulación (2001), *Las empresas privadas de servicios públicos en la Argentina: Análisis de su contribución a la competitividad del país*, Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Buenos Aires, Argentina.

Cetrángolo O. y J. P. Jiménez (2003) , "Política Fiscal en Argentina durante el Régimen de Convertibilidad". Mimeo.

Concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales prestados por OSN en favor de Aguas Argentinas S.A. (1993)

Chisari, O.; A. Estache, y C. Romero (1999), "Winners and Losers from Utility Privatization: Lessons from a General Equilibrium Model of Argentina". *The World Bank Economic Review*, Nº 13 (2).

Chisari, O., Lazarich y C. Romero (2001), "Análisis de la concentración horizontal en el mercado de generación eléctrica argentino", Mimeo CEER.

Chudnovsky, D.; A. López y F. Porta (1994), "La nueva inversión extranjera directa en la Argentina: Privatizaciones , mercado interno e integración regional." *Documento de trabajo,* Cenit, Nº 15.

Delfino, L. (1997), "La Renegociación del Contrato de Agua Potable y desagües cloacales" *Serie Notas Fundación,* CECE, Nº 6.

Delgado, R. (2000), "Inversiones en infraestructura vial: la Experiencia Argentina" en Heymann D. y B. Kosacoff (eds.) *La Argentina de los Noventa: Desempeño Económico en un Contexto de Reformas*. EUDEBA– CEPAL , Buenos Aires.

Demsetz, H. (1968), "Why regulate utilities?"; *The Journal of Law and Economics*, Nº 11.

Devoto, A. y J. Cardozo (2002), "La Tarifa de Distribución antes y después de la Reestructuración del Sector Eléctrico." *Serie Textos de Discusión,* CEER, Nº 39.

De Wachter, S. y S. Galiani (2000), "Optimal Income Support Targeting", Serie *Documentos de Trabajo,* Universidad Torcuato Di Tella, Nº 3.

Enargas, *Informes anuales* 1994-2000.

Enargas, (1999), Expediente 4943 "Actualización Tarifaria por cambios en el precio del gas en boca de pozo".

Estache, A. y J. Carbajo (1996), "Competing Private Ports - Lessons from Argentina", *Public Policy for the Private Sector*, Note 100, The World Bank Group.

Estache, A. y J. Carbajo (1996), "Designing Toll Road Concessions- Lessons from Argentina", *Public Policy for the Private Sector*, Note 99, The World Bank Group.

Ferro, G. (1999), "Evolución del Cuadro Tarifario de Aguas Argentinas: Financiamiento de las expansiones en Buenos Aires", *Serie de Texto de Discusión,* CEER, Nº 11.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1999), La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente. Buenos Aires.

Gerchunoff, P. y G. Cánovas (1995), "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica". *Desarrollo Económico*, Nº 34:136.

Greco, E. (1994), "Políticas regulatorias estructurales. El caso del gas en Argentina". ITDT-UTDT-BID. Tesis Master en Economía del Programa Regional de Posgrado de Capacitación e Investigación en Análisis de Políticas Públicas.

Greco, E. (2002), "Regulación y Competencia en la Industria del Gas. Las condiciones de acceso a los servicios de transporte y distribución". Mimeo CEER

Guasch, J.L. (2001), "A decade of concession contracts in infrastructure: Lessons from the experience", mimeo, The World Bank.

Heymann D. y B. Kosacoff (eds.) (2000), *La Argentina de los Noventa: Desempeño Económico en un Contexto de Reformas*. EUDEBA– CEPAL , Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadística y Censo (Indec), *Indec Informa*, varios números.

Juvenal, L. (2001), *Movimiento de Capitales en Argentina en los noventa*, www.econ.uba.ar/siyaecon.htm

Kosacoff, B. (1999), "El caso argentino", en Chudnovsky D. , Kosacoff B. y López A. , *Las Multinacionales Latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*. Fondo de Cultura Económica.

Mansoor, A. M. (1988), "The Budgetary Impact of Privatization", en M. I. Blejer e K. Y.Chu (org.), *Measurement of Fiscal Impact: Methodological Issues*..International Monetary Fund, Occasional Paper, Nº 59, Washington, D.C, EE.UU.

Marcel, M. (1989), "Privatización y Finanzas Públicas: El Caso de Chile, 1985-1988"; *Colección Estudios* CIEPLAN, Nº 26.

MEYOSP (1999), "El Proceso de Privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del Balance de Pagos", DNCI.

Müller, A. (2001), "Reforma y privatización del sector transporte : Reseña y Balance preliminar". Anales de la XXXVI Reunión anual, Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires.

Murillo, V. (2001), "Political Bias in Policy Convergence: Privatization Choices in Latin America". Mimeo

Navajas (2002), "Estructuras tarifarias bajo estrés", *Documento de Trabajo,* FIEL, Nº 73.

Novara, J (1997), "Precios internos y de exportación de Gas Natural y Gas Licuado de Petróleo: ¿Diferenciación o discriminación de precios en el mercado interno?". *Estudios*, Nº 83.

Nuñez Miñana, H y A. Porto (1982), Inflación y Tarifas Públicas: Argentina 1945-1980. *Desarrollo Económico*, Nº 21:84.

Oszlak, O; R. Felder y K. Forcinito (2000), "La capacidad regulatoria del estado en la Argentina". Documento elaborado por el Area de Investigación de Privatización y Regulación de Servicios Públicos de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Papazian, A. (2000), "Algunas reflexiones sobre el diseño institucional de los organismos de Regulación y Control del Transporte." *Revista de la Sindicatura General de la Nación*, Nº 11.

Peltzman, S. (1976), "Toward a more general theory of regulation". *Journal of Law and Economics*, Nº 19.

Romero, C. (2000), "Regulación de las inversiones en el sector eléctrico argentino" en Heymann D. y B. Kosacoff (eds.) *La Argentina de los Noventa: Desempeño Económico en un Contexto de Reformas.* EUDEBA– CEPAL , Buenos Aires, Argentina.

Shaikh, F.; M. Abdala; Ch. Kappaz; P. Lauter; y A. Visintini (1996), *Argentina Privatization Program. A Review of Five Cases*, Private Sector Development Department , The World Bank, Washington DC, EE.UU.

Spiegel, Y. (1994), "The Capital Structure and Investment of Regulated Firms Under Alternative Regulatory Regimes". *Journal of Regulatory Economics*, Nº 6.

Spiegel, Y. y D. Spulber (1994), "The Capital Structure of a Regulated Firm". *Rand Journal of Economics*, Nº 25:3.

Stanley, L (2000), "Capital Structure, Investment decision and Firm's Valuation under regulation". Mimeo DEA, Universite d'Evry Val dEssone.

Stigler, G. (1971), "The economic theory of regulation". *Bell Journal of Economics* 2:3-21

Torre, J. y P. Gerchunoff (1999), "La economía política de las reformas institucionales en la Argentina. Los casos de la política de privatización de Entel, la reforma de la seguridad social y la Reforma Laboral" *Documento de trabajo,* BID R-349.

Urbiztondo, S.; D. Artana y F. Navajas (1997), "La Autonomía de los Entes Reguladores Argentinos". *Desarrollo Económico*, Número Especial l:38.

Ullberg, S. (2002), "El Apagón en Buenos Aires 1999, Manejo de crisis en los sectores privados y públicos en la Argentina" *Serie Textos de Discusión CEER*, Nº 36.

Vispo, A. (1999), *Los Entes de Regulación*. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires, Argentina.

Williamson, O. (1976), "Franchise Bidding for Natural Monopolies: in general and with respect to CATV". *Bell Journal of Economics*, Nº 7.

Anexo

Cuadro A.1

DETALLE DE LAS PRIVATIZACIONES QUE GENERARON INGRESOS DE CAPITAL AL MOMENTO DE LA TRANSFERENCIA (1)

(en millones de dólares)

Mes	Año	Empresa privatizada	% Capital	Ingresos Fiscales	Efectivo	Titulos de Deuda (ve)	Fidei-comisos	Otras Formas de pago	Pasivos asumidos	Sector	Tipo
10	1990	Áreas petroleras marginales(28)	100	241	241	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
11	1990	Areas petroleras marginales(9)	100	16	16	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
11	1990	Aerolíneas Argentinas	85	613	141	183	-	290	-	Transporte	Nacional
11	1990	ENTEL-Zona Norte(Telecom Argentina)	60	424	100	324	-	-	-	Comunicaciones	Nacional
11	1990	ENTEL-Zona Sur(Telefónica de Argentina)	60	493	114	379	-	-	-	Comunicaciones	Nacional
8	1991	Areas petroleras marginales(22)	100	141	141	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
6	1991	Area Central Tordillo	90	179	179	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
	1991	Asociación con YPF									
6	1991	Area Central El Huemul-Koluel Kaike	70	170	170	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
	1991	Asociacióncon YPF									
6	1991	Area Central Puesto Hernandez	60	286	286	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
	1991	Asociación con YPF									
6	1991	Area Central Vizcacheras	90	168	168	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
	1991	Asociación con YPF									
12	1991	Area Central Santa Cruz I	70	55	55	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
	1991	Asociación con YPF									
3	1991	Induclor	30	25	18	7	-	-	-	Petroquímica	Nacional
3	1991	Monómeros Vinílicos	30	13	9	4	-	-	-	Petroquímica	Nacional
3	1991	Petropol	30	6	5	2	-	-	-	Petroquímica	Nacional
1	1991	Polisur	30	21	14	7	-	-	-	Petroquímica	Nacional
12	1991	Tandanor	100	60	60	-	-	-	-	Transporte	Nacional
12	1991	Telefónica de Argentina	30	838	838		-	-	-	Comunicaciones	Nacional
7	1992	Altos Hornos Zapla-Aceros Zapla	100	18	3	14	-	-	-	Industrias básicas de hierro y acero	Nacional
1	1992	Areas petroleras marginales(5)		19	19	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
6	1992	Areas petroleras marginales(22)		48	48	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
1	1992	Area Central Tierra del Fuego	70	144	144	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
	1992	Asociación con YPF									
3	1992	Area Central Santa Cruz II	70	142	142	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
	1992	Asociación con YPF									
11	1992	Area Central Aguaragüe	55	144	144	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
	1992	Asociacióncon YPF									
11	1992	Area Central Palmar Largo	70	36	36	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
	1992	Asociación con YPF									
11	1992	Carboquímica Argentina	42	1	0	0	-	-	-	Petroquímica	Nacional
8	1992	Central Alto Valle	90	22	22	-	-	-	10	Energía eléctrica	Nacional
9	1992	Central Güemes	60	86	10	76	-	-	50	Energía eléctrica	Nacional
10	1992	SEGBA-Central Pedro de Mendoza	90	9	9	-	-	-	5	Energía eléctrica	Nacional
10	1992	SEGBA-Central Dock Sud	90	25	25	-	-	-	5	Energía eléctrica	Nacional
5	1992	SEGBA-Central Costanera	60	90	90	-	-	-	21	Energía eléctrica	Nacional
4	1992	SEGBA-Central Puerto	60	92	92	-	-	-	50	Energía eléctrica	Nacional
11	1992	SEGBA-Edelap	51	139	5	134	-	-	-	Energía eléctrica	Nacional
3	1992	SEGBA-Edenor	51	428	30	288	110	-	95	Energía eléctrica	Nacional
8	1992	SEGBA-Edesur	51	511	30	283	198	-	135	Energía eléctrica	Nacional
11	1992	Elevadores Puerto Diamante	100	2	2	-	-	-	-	Construcción	Nacional
11	1992	Empresa Distribuidora de Energía de San Luis S.A.	100	19	19	-	-	-	-	Energía eléctrica	Provincial
1	1992	Telecom Argentina	30	1.227	1.227	-	-	-	-	Comunicaciones	Nacional
12	1992	Gas del Estado-Camuzzi Gas del Sur	90	144	24	120	-	-		Gas	Nacional
12	1992	Gas del Estado-Camuzzi Gas Pamapeana	70	226	18	208	-	-		Gas	Nacional
12	1992	Gas del Estado-Distribuidora de Gas Cuyana	60	118	26	92	-	-		Gas	Nacional

Cuadro A.1 (continuación)

s	Año	Empresa privatizada	% Capital	Ingresos Fiscales	Efectivo	Titulos de Deuda (ve)	Fidei-comisos	Otras Formas de pago	Pasivos asumidos	Sector	Tipo
12	1992	Gas del Estado-Distribuidora de Gas del Centro	90	140	25	115	-	-		Gas	Nacional
12	1992	Gas del Estado-Distribuidora Gas Metropolitana	70	320	106	214	-	-		Gas	Nacional
12	1992	Gasdel Estado-Gas NaturalBan	70	183	61	122	-	-		Gas	Nacional
12	1992	Gas del Estado-Gasnor	90	74	22	52	-	-		Gas	Nacional
12	1992	Gas del Estado-Litoral Gas	90	101	27	74	-	-		Gas	Nacional
12	1992	Gas del Estado-Transportadora de Gas del Norte	70	233	66	167	-	-		Gas	Nacional
12	1992	Gas del Estado-Transportadora de Gas del Sur	70	539	305	234	-	-	n/d	Gas	Nacional
3	1992	Hotel Llao-Llao	100	8	3	5	-	-	-	Hoteles y restaurantes	Nacional
3	1992	Petroquímica RíoTercero	39	7	7	-	-	-	-	Petroquímica	Nacional
11	1992	Siderar SA(Somisa)	80	140	140	-	-	-	-	Industrias básicas de hierro y acero	Nacional
11	1992	Refinor (YPF-Refinería de Campo Durán)	70	64	64	-	-	-	-	Derivados de petróleo y gas	Nacional
1	1993	Central Sorrento	90	9	5	2	2	-	6	Energía eléctrica	Nacional
12	1993	Central Costanera	30	97	97	-	-	-	-	Energía eléctrica	Nacional
12	1993	Central Puerto	30	134	134	-	-	-	-	Energía eléctrica	Nacional
3	1993	Centrales Térmicas del Noroeste	90	15	2	7	7	-	1	Energía eléctrica	Nacional
4	1993	Central San Nicolás	88	66	10	28	28	-	47	Energía eléctrica	Nacional
12	1993	Centrales Térmicas Patagónicas	15	5	2	-	3	-	2	Energía eléctrica	Nacional
7	1993	Elevadores Terminales de Rosario	100	4	4	-	-	-	-	Construcción	Nacional
2	1993	Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos(ECA)	100	2	1	0	1	-	-	Electrónicos y electrodomésticos	Nacional
3	1993	Fábrica Militar de Acido Sulfúrico	100	2	2	-	-	-	-	Químicos	Nacional
4	1993	Fábrica Militar General San Martín	100	9	9	-	-	-	-	Otras industrias manufactureras	Nacional
2	1993	Fábrica Militar de Tolueno Sintético	100	3	1	2	-	-	-	Químicos	Nacional
8	1993	Hidronor-Central Hidroeléctrica Alicurá SA	59	178	48	130	-	-	180	Energíaeléctrica	Nacional
8	1993	Hidronor-Central Hidroeléctrica Cerros Colorados SA	59	73	27	46	-	-	92	Energía eléctrica	Nacional
8	1993	Hidronor-Central Hidroeléctrica El Chocón SA	59	224	87	53	84	-	258	Energía eléctrica	Nacional
12	1993	Hidronor-Hidroeléctrica Piedra del Aguila SA	59	272	100	172	-	-	477	Energía eléctrica	Nacional
7	1993	Transener	65	234	30	204	-	-	46	Energía eléctrica	Nacional
5	1993	Unidad Portuaria San Pedro	100	4	4	-	-	-	-	Construcción	Nacional
1	1993	Refinería San Lorenzo S.A.	100	12	12	-	-	-	-	Derivados de petróleo y gas	Nacional
	1993	YPF-Destilería San Lorenzo									
1	1993	Ebytem SA	70	19	19	-	-	-	-	Derivados de petróleo y gas	Nacional
	1993	YPF-Puerto Rosales									
1	1993	YPF-Destilería Dock Sud	100	12	12	-	-	-	-	Derivados de petróleo y gas	Nacional
9	1993	YPF-Interpetrol	49	9	9	-	-	-	-	Derivados de petróleo y gas	Nacional
9	1993	YPF-Planta de Aerosoles Dock Sud	100	1	1	-	-	-	-	Químicos	Nacional
10	1993	YPF-Buques Tanques (100)		27	27	-	-	-	-	Transporte	Nacional
1	1993	YPF-Oleoductos del Valle	70	77	77	-	-	-	-	Oleoductos, gasoductos y poliductos	Nacional
12	1993	YPF-Terminales Marítimas Patagónicas	70	10	10	-	-	-	-	Construcción	Nacional
7	1993	YPF-Transporte Marítimo	70	42	42	-	-	-	-	Transporte	Nacional
6	1993	YPF-Oferta Pública de acciones (45.3)	45	2.080	2.080	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
	1993			960	960	-	-	-	-	Petróleo y gas	Provincial
6	1993	YPF-Cancelación de Deuda Pública (11.2)	11	749	-	749	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
9	1993	YPF-Cancelación de Deuda Pública (1,9)	2	129	-	129	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
	1993	(acciones por deuda a jubilados)									
7	1994	Centrales Térmicas de lLitoral	90	1	1	-	-	-	2	Energía eléctrica	Nacional
7	1994	Fábrica Militar Pilar	100	3	3	-	-	-	-	Otras industrias manufactureras	Nacional
9	1994	Emp. Líneas Marít. Argentinas	100	2	2	-	-	-	-	Transporte	Nacional

Cuadro A.1 (continuación)

Mes	Año	Empresa privatizada	% Capital	Ingresos Fiscales	Efectivo	Títulos de Deuda (ve)	Fidei-comisos	Otras Formas de pago	Pasivos asumidos	Sector	Tipo
	1994	Buque Chubut									
5	1994	Corporación Argentina de Productores	100	2	2	-	-	-	-	Agricultura ganadería y pesca	Nacional
4	1994	Caja Nacional de Ahorro y Seguros	60	86	86	-	-	-	-	Bancos y servicios financieros	Nacional
8	1994	Centrales Térmicas Mendoza	51	10	2	-	8	-	20	Energía eléctrica	Nacional
11	1994	Distribuidora de Gas Metropolitana SA	18	122	122	-	-	-	-	Gas	Nacional
8	1994	Hidroeléctrica Ameghino	59	14	14	-	-	-	-	Energía eléctrica	Nacional
8	1994	Hidroeléctrica Diamante	59	33	4		29	-	-	Energía eléctrica	Nacional
9	1994	Hidroeléctrica Los Nihuiles	51	74	74	-	-	-		Energía eléctrica	Provincial
8	1994	Hidroeléctrica Río Hondo	98	4	4	-	-	-	-	Energía eléctrica	Nacional
7	1994	Empresa Líneas Marítimas Argentinas	100	13	13	-	-	-	n/d	Transporte	Nacional
	1994	RioNegro II									
	1994	Libertador Gral. San Martín									
	1994	Chaco									
	1994	Catamarca II y San Luis									
	1994	SantaCruz II									
	1994	Santa Fe II y Santiago del Estero									
8	1994	Transnea	60	3	1	2	0	-	-	Energía eléctrica	Nacional
1	1994	Transnoa SA	90	9	2	7	-	-	11	Energía eléctrica	Nacional
8	1994	Transpa SA	51	21	1	20	-	-	2	Energía eléctrica	Nacional
5	1994	Transportadora de Gas del Sur SA	27	527	527	-	-	-	-	Gas	Nacional
1	1995	Distrocuyo	51	20	3	-	18	-	-	Energía eléctrica	Provincial
12	1995	Edenor SA	19	156	156	-	-	-	-	Energía eléctrica	Nacional
12	1995	Edesur SA	39	390	390	-	-	-	-	Energía eléctrica	Nacional
2	1995	Empresa de Distribución de Energía de Formosa		9	9	-	-	-	-	Energía eléctrica	Provincial
	1995	Empresa Provincial de Energía de La Rioja S.A.	90	14	14	-	-	-	-	Energía eléctrica	Provincial
1	1995	Hidroeléctrica Futaleufú	59	226	226		-	-	32	Energía eléctrica	Nacional
11	1995	Hidroeléctrica Rio Juramento	98	41	41	-	-	-	-	Energía eléctrica	Nacional
12	1995	Indupa	38	186	186	-	-	-	-	Petroquímica	Nacional
12	1995	Petroquímica Bahía Blanca	51	179	179	-	-	-	-	Petroquímica	Nacional
8	1995	Transportadora de Gas del Norte S.A.	25	142	142	-	-	-	-	Gas	Nacional
4	1995	Empresa de Energía de Tucuman S.A.	90	48	48	-	-	-	-	Energía eléctrica	Provincial
6	1996	Edelap	39	110	110	-	-	-	-	Energía eléctrica	Nacional
6	1996	Edenor S.A.	20	164	164	-	-	-	-	Energía eléctrica	Nacional
8	1996	Empresa Distribuidora de Electricidad de Salta S.A.	60	45	45	-	-	-	-	Energía eléctrica	Provincial
	1996	Empresa de Sistemas Eléctricos Dispersos S.A.	100								
8	1996	Empresa de Energía de Río Negro S.A.	90	98	98	-	-	-	-	Energía eléctrica	Provincial
1	1996	Empresa Distribuidora de Energía de		20	20	-	-	-	n/d	Energía eléctrica	Provincial
	1996	Santiago del Estero (EDESAE)									
5	1996	Empresa Provincial de Energía Eléctrica	90	161	161	-	-	-	-	Energía eléctrica	Provincial
	1996	De Entre Ríos S.A.									
12	1996	Empresa Jujeña de Sistemas Energeticos	90	46	46	-	-	-	-	Energía eléctrica	Provincial
	1996	Dispersos S.A.									
1	1996	Empresa de Energía de Catamarca S.A. (EDECAT)		12	12	-	-	-	-	Energía eléctrica	Provincial
1	1996	Empresa Distribuidora de Energía de San Juan	90	63	63	-	-	-	n/d	Energía eléctrica	Provincial
	1996	Hidroeléctrica Tucumán	98	5	5	-	-	-	-	Energía eléctrica	Nacional
3	1996	Hidrotérmica Rio San Juan	98	12	12	-	-	-	-	Energía eléctrica	Nacional
10	1997	Hidroeléctrica Pichi Picún Leufú	100	1	1	-	-	-	-	Energía eléctrica	Nacional
7	1997	ESEBA-Generación-Central Piedrabuena	100	30	30	-	-	-	n/d	Energía eléctrica	Provincial

Cuadro A.1 (conclusión)

Mes	Año	Empresa privatizada	% Capital	Ingresos Fiscales	Efectivo	Títulos de Deuda (ve)	Fidei-comisos	Otras Formas de pago	Pasivos asumidos	Sector	Tipo
6	1997	ESEBA-Distribución-EDEA	100	404	404	-	-	-	n/d	Energía eléctrica	Provincial
8	1997	ESEBA-Distribución-EDEN y EDES	100	565	565	-	-	-	n/d	Energía eléctrica	Provincial
7	1997	ESEBA-Transmisión-Transba	100	220	220	-	-	-	-	Energía eléctrica	Provincial
6	1998	Obras Sanitarias de Mendoza	51	133	133	-	-	-	n/d	Agua y saneamiento	Provincial
6	1998	Obras Sanitarias de Mendoza	7	19	19	-	-	-	-	Agua y saneamiento	Provincial
1	1998	Papel Misionero S.A.	100	50	50	-	-	-	-	Celulosa y papel	Provincial
6	1998	Electricidad de Mendoza SE (EMSE)	100	238	238	-	-	-	-	Energía eléctrica	Provincial
3	1998	Gas Natural Ban S.A.	20	83	83	-	-	-	-	Gas	Nacional
1	1999	YPF	15	2.011	2.011	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
6	1999	YPF	5	838	838	-	-	-	-	Petróleo y gas	Nacional
6	1999	YPF	5	743	743	-	-	-	-	Petróleo y gas	Provincial
1	1999	Banco Hipotecario Nacional	28	308	308	-	-	-	-	Bancos y servicios financieros	Nacional
7	1999	Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA)		438	438	-	-	-	-	Agua y saneamiento	Provincial
Totales				**23.849**	**18.419**	**4.653**	**487**	**290**	**1.546**		

Fuente: Estadísticas de la DNCI.

Nota: (1) No incluye aquellas ventas directas de activos a inversores privados que no generaron un ingreso fiscal inmediato, como fueron, por ejemplo, las concesiones otorgadas por menores tarifas o por un mayor canon futuro.

Cuadro A.2

PARTICIPACIÓN ACCIONARIA DE LAS PRINCIPALES PRIVATIZACIONES ANALIZADAS

(en porcentaje)

Sector	Empresa	Participación			
		Al Privatizarse		En la Actualidad	
Electricidad	EDENOR	Astra Capsa	20,00	EASA	51,00
		EDF-SAUR	34,00	EDF International S. A.	34,13
		Endesa-Santander	25,00	SAUR	4,87
		Empresa Hid. Ribagorzana	10,00	PPP	10,00
		PPP	10,00		
	EDESUR	Peréz Companc PCI	21,00	Peréz Companc- PCI	27,00
		Dis. Chilectra Metrop.	10,00	Endesa Internacional	72,00
		Enersis-Chilectra	49,00	PPP	1,00
		Endesa de Chile	6,00		
		TAICO	5,00		
		PPP	10,00		
	TRANSENER	Eléctrica del Plata S. A.	10,00	National Grid Finance	28,00
		Sade SA-RIO	17,00	Peréz Companc - IRHE	32,00
		Duke – Entergy	20,00	The Argentine Inv. Com.	5,00
		The Inter. Grid Fin.	10,00	PPP	10,00
		APDT	3,00	Estado Nacional	25
		PPP	10,00		
		Estado Nacional	25,00		
Telecomunicaciones	TELECOM	STET Italia	32,5	Paquete accionario de Telecom Argentina STET-France Telecom S.A. es propiedad de Nortel Inversora S.A. Nortel pertenece a los grupos europeos Telecom Italia y France Telecom.	54.74
		France Cable	32,5		
		Perez Companc	25,00	Las acciones de Telecom cotizan en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, en el New York Stock Exchange y en la Bolsa Mexicana de Valores.	40,58
		J.P. Morgan	9,75	Representan las acciones clase "C", pertenece al personal de la compañía a través del Programa de Propiedad Participada (PPP).	4,86
		Morgan Corporation	0,25		
	TELEFONICA	Citicorp	20,00	Telefónica Internacional S.A.	26,21
		Bco. Río de la Plata	15,30	Telefónica Móviles	15,09
		Telefónica Internacional	10,10	Telefónica Datacorp	2,97
		Inversora Catalina	8,10	Telefónica Internacional Holding BV	0,77
		Bco. Central de España	7,00	Minoritarios ADR (NYSE)	2,46
		Soc. Com. del Plata	5,10	Minoritarios BCBA	1,50
		Bco. Hispano	5,00	CONITEL	51,00
		Telarg Corporación	4,30	**Composición de CONITEL**	
		Southetel E. Corporación	4,20	Telefónica Internacional Holding BV	37,33
		Zurich Ltd.	4,20	Telefónica Internacional (TISA)	12,67
		Bank of Tokyo	4,20	CEI	50,00
		Bank of New York	4,20	**Composición de CEI**	
		Otros	8,00	ACH (Hicks, Muse, Tate & Furst)	19,05
				Telefónica S.A.	80,95

Cuadro A.2 (conclusión)

Sector	Empresa	Participación			
		Al Privatizarse		**En la Actualidad**	
Agua	AGUAS ARGENTINAS	Lyonnaise des Eaux - Dumez	25,30	Lyonnaise des Eaux – Dumez	34,73
		Programa de Propiedad Participada	10,00	Programa de Propiedad Participada	10,00
		Sociedad General de Agua de Barcelona S.A.	12,60	Sociedad General de Agua de Barcelona S.A.	25,00
		Banco de Galicia y Buenos Aires	8,10	Banco de Galicia y Buenos Aires	8,26
		Compagnie Générale des Eaux S.A. / Vivendi	8,00	Compagnie Générale des Eaux S.A. / Vivendi	7,55
		Anglian Water Plc.	4,50	Anglian Water Plc.	4,25
		Sociedad Comercial del Plata S.A.	20,70	Corporación Financiera Internacional	5,00
		Meller S.A.	10,80	Aguas Inversora	5,20
SECTOR GAS	TGS	Cia. de Inversiones de Energia S.A.	70,00	Cia. de Inversiones de Energia S.A.	55,30
		Estado Nacional	27,00	Accionistas en Oferta Pública	44,70
		P.P.P.:	3,00		
		Composición de la Cia. de Inversiones de Energia S.A:		**Composición de la Cia. de Inversiones de Energia S.A:**	
		a) Perez Companc	25,00	Perez Companc	25,00
		Enron Pic. Argentina S.A. (ot)	25,00	Perez Companc Internacional	25,00
		Cia. de Inversión en Transporte de Gas (1)	25,00	Enron Argentina CIESA Holding S.A.	16,67
		Argentina Priv. Dev. Trust	25,00	Enron Pic. Argentina S.A. (ot)	33,33
	TGN	Gas Invest S.A.	70,00	Gas Invest S.A.	70,44
		Estado Nacional	25,00	CMS Gas Argentina Company	29,42
		P.P.P.:	5,00	Transcogas Inversora S. A.	0,03
		Composición Gas Invest S.A.:		Compañía General de Combustibles S. A.	0,01
		a) Transco Gas Inv S.A.	22,28	Nova Gas Internacional S. A. (OT)	0,03
		Novacorp Inv, S.A. (ot)	16,24	Nova GasAndes Gas Transmisión (Arg) Ltd.	0,01
		Petronas S.A.	15,00	Compañía General de Combustibles S. A.	0,03
		TCW American Devel	3,72	Petrogas Argentina S. A.	0,04
		Fima Finance	4,57	*Composición Gas Invest S.A.:*	
		The Argentine Inv.	11,55	Tecgas Inv.	27,24
		J.P. Morgan	4,36	Nova Gas Internacional S. A. (OT)	20,60
		Inversora Catalinas S.A.	22,28	Nova GasAndes Gas Transmisión (Arg) Ltd.	6,63
				Transcogas Inversora S. A.	22,28
				Compañía General de Combustibles S. A.	4,96
				Petrogas Argentina S. A.	18,29
	METROGAS	Gas Argentino S.A.	70,00	Gas Argentino S.A.	70,00
		Estado Nacional	20,00	Accionistas de Oferta Pública	20,00
		P.P.P.:	10,00	P.P.P.:	10,00
		Composición de Gas Argentino S.A.:		*Composición de Gas Argentino S.A.:*	
		a) British Gas Plc.(Op. Tecn.)(1)	41,00	British Gas Plc.(Op. Tecn.)	54,67
		Cia. Naviera Perez Companc Sacfimfa	25,00	Astra Capsa	26,67
		Astra Capsa	20,00	Argentine British Dev. Company	18,66
		Invertrad S.A. (2)	14,00		
	GAS BAN	Invergas S.A.	70,00	Invergas S.A.	51,00
		Estado Nacional	20,00	Gas Natural SOG Argentina S. A.	19,00
		P.P.P.:	10,00	Accionistas de Oferta Pública	30,00
		Composición de Invergas S.A.:		*Composición de Invergas S.A.:*	
		a) Gas Natural Int Ltd (OT)	54,00	Gas Natural SOG Argentina S. A.	51,00
		Discogas Inversora S.A.	25,00	LGBE Power Argentina III LLC	28,00
		Manra S.A.	21,00	Manra S.A.	21,00

Fuente: Elaboración propia en base a los balances de las empresas

ILPES

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Serie gestión pública

Números publicados

1 Función de coordinación de planes y políticas, Leornardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US$10.00), 2000 www

2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US$10.00), 2000 www

3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US$10.00), 2000 www

4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US$10.00), 2000 www

5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US$10.00), 2000 www

6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US$10.00), 2000 www

7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US$ 10.00), 2000 www

8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, DanteSica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US$ 10.00), 2001 www

9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US$10.00), 2000 www

10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes,(LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US$10.00), 2000 www

11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number: E.00.II.121 (US$10.00), 2000 www

12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US$ 10.00), 2001 www

13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P;LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US$10.00), 2001 www

14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP.L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US$ 10.00), 2001 www

15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US$10.00), 2001 www

16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US$10.00), 2002 www

17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US$10.00), 2002 www

18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US$10.00), 2002 www

19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US$10.00), 2002 **www**

20 La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US$10.00), 2002 **www**

21 ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US$10.00), 2002 **www**

22 El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US$10.00), 2002 **www**

23 Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US$10.00), 2002 **www**

24 Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un *cluster* eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US$10.00), 2002 **www**

25 Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US$10.00), 2002 **www**

26 Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US$10.00), 2002 **www**

27 Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US$10.00), 2002 **www**

28 Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un "nuevo consenso" en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US$10.00), 2002 **www**

29 Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P, LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US$10.00), 2003 **www**

30 Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P;LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US$10.00), 2003 **www**

31 La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L. 1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), N° de venta: S.03.II.G.32 (US$10.00), 2003 **www**

32 Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US$10.00), 2003 **www**

33 Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US$10.00), 2003

34 Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US$10.00), 2003

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Dirección del ILPES, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

www: Disponible también en Internet: http://www.eclac.cl

Nombre: .....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: .....E.mail: .....