

# Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias\*

*Daniel Azpiazu y Martín Schorr\*\**

El acelerado y vasto programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina emerge como uno de los hitos fundamentales de las profundas transformaciones estructurales –económicas, sociales e institucionales– de la década de los noventa. La premura privatizadora, la amplitud de sus realizaciones, las garantías –normativas y/o regulatorias– de internalización de beneficios extraordinarios, la transferencia de capacidades decisivas en cuanto a la delimitación de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía, las discontinuidades normativas y regulatorias, las fragilidades institucionales son, en última instancia, algunos de los componentes esenciales y funcionales –en el campo normativo, regulatorio e institucional– al exitoso intento de conformar y afianzar sólidas articulaciones de intereses hegemónicos en la reconfiguración del poder económico en la Argentina.

\* Este artículo resume una ponencia en el Primer Congreso de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, 30 de agosto al 1 de septiembre de 2001.

\*\* Daniel Azpiazu es miembro de la carrera de Investigador Científico y Tecnológico del Conicet, Investigador Superior del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, sede Argentina, y director del proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, con el patrocinio de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Martín Schorr es investigador del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, sede Argentina, miembro del proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, y becario del Conicet.

## I. Introducción

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

En ese marco, la vasta y abarcativa política de privatización de empresas públicas encarada bajo la administración Menem constituye, atento al impacto económico y social de sus realizaciones, uno de los ejes centrales de dicho programa. Basta considerar, en tal sentido, algunos de sus principales resultados estructurales: la configuración y preservación de mercados monopólicos u oligopólicos con, en la casi totalidad de los casos, garantías legales de internalización de ganancias extraordi-

narias; la transferencia de activos –subvaluados– y, fundamentalmente, de un poder regulatorio decisivo en términos de la configuración de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía (y, por ende, de la competitividad y la distribución del ingreso); la profundización del proceso de concentración y centralización del capital y la consiguiente reconfiguración del poder económico local<sup>1</sup>.

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

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

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

Es en este marco que se inscribe el presente trabajo, cuya finalidad central es delimitar algunas de las “fallas” que pueden reconocerse en materia de regulación de los servicios públicos privatizados, así como las principales implican-

cias económico-sociales que se desprenden. Atento a dicho objetivo, la Sección II se focaliza en el análisis de las “debilidades” de mayor significación que presentan los distintos marcos regulatorios de los sectores privatizados, mientras que la Sección III apunta a identificar la forma en que ese entorno normativo impactó sobre el desempeño económico de las firmas prestatarias. Finalmente, en la Sección IV, y a manera de conclusiones, se sintetizan las principales reflexiones que surgen del conjunto de los desarrollos previos.

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

En la Argentina, en la generalidad de los servicios públicos privatizados, se ha venido aplicando -en sus diversas variantes domésticas- el sistema de regulación tarifaria conocido como de “*price cap*”, o de precio tope o máximo<sup>2</sup>. El mismo, desarrollado en la experiencia privatizadora inglesa, concentra la acción reguladora en los precios máximos que pueden percibir las empresas monopólicas por la prestación de los respectivos servicios; contraponiéndose a los criterios aplicados usualmente en Estados Unidos,

<sup>2</sup> Las únicas excepciones, muy parciales y acotadas en cuanto a su significación real, las brindan los ejemplos de la regulación *inicial* de las telecomunicaciones, y la de la concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales.

donde el control regulatorio se ha focalizado, histórica y preponderantemente, sobre las tasas de ganancias obtenidas por las empresas (mecanismo de “*cost plus*” o de tasa de retorno).

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

tructuras tarifarias deberían tenerla en cuenta como referente básico para corregir los potenciales desvíos que se podrían llegar a registrar en los niveles tarifarios a lo largo del tiempo.

Bajo este último sistema, se fija un precio tope de las tarifas, que es donde se concentra la regulación pública. En forma sumamente estilizada, a ese precio máximo se lo pondera, en forma periódica, por un factor que conjuga, por un lado, la evolución de los precios *domésticos* (el Índice de Precios al Consumidor, el Índice de Precios Mayoristas, o una combinación de ambos) y, por otro, el denominado factor de ajuste (“X”, restado de aquél) asociado con la eficiencia empresarial. De allí que el mecanismo se conozca también como “IPD-X”, donde “X” constituye el referido coeficiente de eficiencia. Con ello se procura satisfacer diversos objetivos como, entre otros, minimizar los requerimientos de información por parte del organismo regulador (y, con ello, los problemas que plantean las -por cierto, importantes- asimetrías de información) y beneficiar a los usuarios al transferirles, cuanto menos parcialmente, los aumentos de productividad de las empresas monopólicas, bajo la forma de tarifas reales decrecientes en el tiempo (objetivo implícito fundamental en el propio mecanismo de regulación por “*price cap*”).

Además de minimizar los proble-

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

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

monopólicas), el supuesto beneficio que este mecanismo regulatorio reporta a los usuarios quedaría prácticamente neutralizado de antemano.

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

- tarifas reales decrecientes en el tiempo, en tanto el factor de eficiencia que se sustrae transfiere a usuarios y consumidores las ganancias de productividad o eficiencia microeconómica registradas por la/s firma/s sujeta/s a regulación;
- la actualización de las tarifas no está relacionada con costos o precios que pueden ser manipulados por la/s empresa/s regulada/s (como, por ejemplo, a través de precios de transferencia con firmas vinculadas);
- esta/s última/s cuenta/n con incentivos suficientes como para incrementar su eficiencia microeconómica en tanto ello deviene en beneficios internalizables hasta que se transfieran a tarifas, tendiendo a configurarse un proceso de retroalimentación positiva;
- los procedimientos de ajuste de tarifas son relativamente automáticos, sin conllevar grandes costos de información y regulación. Ello supone, a la vez, la

posibilidad cierta de minimizar el riesgo de la llamada captura o "cooptación" del regulador.

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

En ese marco, cabría referirse, cuando menos, a cuatro aspectos o rasgos sustantivos de la regulación tarifaria aplicada en el país: la fijación inicial de los "precios tope" (es decir, aquéllos correspondientes al momento de la transferencia de las empresas públicas al sector privado); la llamada "demora regulatoria" en cuanto a la efectiva aplicación -y traslación a los usuarios- del factor de eficiencia; los índices de precios utilizados para el ajuste periódico de las tarifas y, finalmente, las atípicas y recurrentes renegociaciones contractuales que siempre han tendido a preservar -o acrecentar- las rentas de privilegio de las empresas prestarias de los servicios por sobre la seguridad jurídica de usuarios y consumidores.

### "Precios base" y ganancias extraordinarias

La teoría de la regulación de los servicios públicos privatizados, o de los monopolios naturales, ha tratado suficientemente los problemas que plantea la determinación de los precios "base". Así, como bien señalan Vickers y Yarrow al referirse al mecanismo de regulación por precio tope o "*price-cap*"<sup>3</sup>, muy difícilmente ("excepto tal vez por casualidad") puedan establecerse parámetros de la fórmula de precios correctos o razonables, desde sus inicios. Tal afirmación, particularmente válida para aquellos países que, como Gran Bretaña (es el ejemplo que, fundamentalmente, analizan tales autores), se tomaron su tiempo para concretar las privatizaciones, para el diseño previo de los marcos y mecanismos regulatorios, y para la instauración de agencias reguladoras con anterioridad al traspaso de los activos al sector privado, la reestructuración de las empresas por privatizar y el reordenamiento de los respectivos mercados, se ve naturalmente potenciada en casos como el de la Argentina. Más aun cuando, en este último, la celeridad por privatizar (estrechamente ligada con la necesidad del gobierno de dar señales claras al capital concentrado interno en cuanto a la orientación que iba a adoptar la política económica) fue priorizada respecto de casi cualquier otro tipo de

<sup>3</sup> Véase, Vickers, J. y Yarrow, G.: *Un análisis económico de las privatizaciones*, Fondo de Cultura Económica, 1991.

consideración, especialmente de aquellas vinculadas con la posterior regulación de los respectivos mercados. Esa premura derivó, entre otras cosas, en la fijación de “precios tope” que desde los mismos inicios de la actividad de las empresas en manos privadas les garantizaron la posibilidad de internalizar muy holgados márgenes de beneficio (de los más elevados tanto en el ámbito local como en el internacional).

Un muy claro ejemplo lo ofrece la privatización de ENTel que, en tal sentido, emerge como uno de los casos emblemáticos. En efecto, al cabo de los diez meses previos a la transferencia de la empresa el valor del pulso telefónico se incrementó, medido en dólares estadounidenses, más de siete veces (en un período en el que los precios mayoristas se incrementaron el 450%, y el tipo de cambio —“apenas”— el 235%). De resultados de ello, los precios de partida de la actividad privada superaron con holgura a los establecidos, incluso, al momento del llamado a licitación pública<sup>4</sup>.

En relación con lo anterior, cabe destacar que no se trata de un ejemplo aislado sino un denominador común en las privatizaciones argentinas. Así, en la privatización de Gas del Estado, con-

cretada a fines de 1992, se verifica idéntico fenómeno, donde en realidad la “casualidad” (señalada por Vickers y Yarrow) tiende a transformarse, en *causalidad* de fijación de “precios tope” iniciales que garantizan, desde el mismo inicio de la prestación privada del servicio, elevadas tasas de rentabilidad. En este caso, basta confrontar los volúmenes comercializados y la facturación de Gas del Estado en 1992, respecto de los correspondientes en 1993 a las ocho distribuidoras en las que se segmentó la última fase de la cadena gasífera, para inferir la presencia de incrementos sustantivos en el precio medio del gas natural. En efecto, mientras el volumen consumido de gas natural por redes aumentó, entre 1992 y 1993, un 5,1%, la facturación agregada de las ocho distribuidoras en 1993 creció un 23,0% respecto de la correspondiente a Gas del Estado en el año anterior, al tiempo que el precio medio resultante se incrementó un 17,0%, siempre entre 1992 y 1993, coincidente con la transferencia de la empresa estatal al sector privado.

En consecuencia, en la medida en que se partió, como fue en el caso argentino, de elevados niveles tarifarios iniciales, la reducción tarifaria implícita en la aplicación del coeficiente “X” se tornó, en los

<sup>4</sup> Al respecto, consultar Abeles, M.: “La privatización de ENTel: regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica”, en Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M.: *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001.

hechos (aun en los pocos casos en los que se la contempla), prácticamente superflua.

### *La "demora regulatoria" y los ajustes tarifarios por factores de eficiencia*

Como una nueva manifestación de las peculiaridades bajo las cuales se ha venido aplicando el mecanismo de regulación tarifaria de tipo "price cap" en el ámbito de los servicios públicos privatizados en la Argentina, cabe incorporar una breve digresión analítica vinculada con la "demora regulatoria" con que, en la generalidad de los casos, se transfirieron a los usuarios las —por cierto, también muy elevadas— ganancias de productividad registradas por las empresas prestatarias<sup>5</sup>. A este respecto, cabe destacar que en la normativa no está contemplada la revisión de las tarifas, o ésta puede realizarse recién después de transcurridos varios años de prestación de los servicios (y de internalización empresarial de muy altas ta-

sas de ganancia). Ello no hace más que minimizar o anular el llamado "riesgo regulatorio" asociado con la consideración de las tasas de rentabilidad y, naturalmente, garantiza la persistencia temporal de elevados márgenes de beneficio para los consorcios que se hicieron cargo de las empresas privatizadas.

Por ejemplo, en el caso de las telecomunicaciones, durante la vigencia del período de reserva legal de mercado (monopolio) del que gozaron Telefónica de Argentina y Telecom Argentina hasta fines de 1999, no estuvo contemplado ningún tipo de revisión tarifaria (sólo ajustes por factores de eficiencia preestablecidos, que tampoco se cumplieron en tiempo y forma). En el caso del gas, la primera revisión tarifaria se concretó a los cinco años de la transferencia del servicio, sin mayores evidencias de consideración alguna de las ganancias extraordinarias de las empresas del sector (en especial, las de las transportistas)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> A simple título ilustrativo, cabe mencionar que, según información del INDEC, entre 1995 y 1998 la productividad del trabajo de las empresas privatizadas que integran el panel de las 500 firmas más grandes del país (medida por la relación valor agregado/personal ocupado) se incrementó un 22%. En el mismo período, la remuneración media de los asalariados empleados en tales empresas aumentó apenas el 4%, lo cual determinó que su participación en el valor agregado generado, de conjunto, por este subgrupo de firmas líderes disminuyera casi un 15% (pasó del 19,7% al 16,8%). Al respecto, consultar INDEC: "Grandes empresas en la Argentina, 1993-1998", 2000.

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



En el caso de la energía eléctrica, la primera revisión tarifaria se efectuará recién a los diez años de inicio de la concesión del servicio (la ley N° 24.065 –marco regulatorio del sector– la fijaba a los cinco años, pero su decreto reglamentario –N° 1.398/1992– extendió, sin justificación ni argumentación alguna, dicho plazo a diez años). En el ámbito de las concesiones viales no está prevista la realización de revisiones tarifarias; mientras que en el servicio de agua potable y saneamiento<sup>7</sup> originalmente se estableció que se realizaría para el segundo quinquenio de la prestación del servicio, cuando “sólo podían disponerse reducciones de los valores tarifarios y precios vigentes” (sin embargo la primera revisión -incrementando las tarifas- se produjo a los pocos meses de otorgada la concesión y al margen de toda previsión normativa o regulatoria).

En definitiva, las consideraciones precedentes sugieren que la “demora regulatoria” asociada con el traslado a las tarifas abonadas por los distintos tipos de

usuario de los servicios públicos del coeficiente de “eficiencia empresarial” ha sido, en la Argentina, por demás significativa. Ello merece ser resaltado porque se trata de una de las principales “fallas normativas” que contribuyeron a desvirtuar buena parte de las ventajas que se desprenden de regular precios en mercados monopólicos u oligopólicos a través del mecanismo de “*price cap*” y, como tal, ha jugado un papel decisivo en la explicación de, por un lado, el comportamiento de las tarifas de los distintos servicios privatizados<sup>8</sup> y, por otro, la notable expansión económica que experimentaron las empresas privatizadas en el transcurso de los años noventa.

#### *Atípicas e ilegales cláusulas de ajustes periódicos de las tarifas*

Sin duda, la fijación de elevados “precios tope” de partida, y la “demora regulatoria” con que se transfirieron a las tarifas las mejoras en la eficiencia microeconómica de las firmas prestatarias (en los muy pocos casos en que dicho traslado efectivamente ocurrió),

<sup>7</sup> En la recientemente concluida, y largamente demorada, revisión tarifaria se consideró un factor “X” de eficiencia de apenas el 0,5% anual que, naturalmente, no derivará en reducciones tarifarias por cuanto, a la vez, se le reconoce a Aguas Argentinas un incremento de costos (asociado con la inflación estadounidense) de 1,5% anual, para el corriente año, y de 1,0% para 2002 y 2003.

<sup>8</sup> Un seguimiento analítico de la evolución tarifaria en los principales sectores privatizados, así como de sus características e impactos de mayor significación, puede consultarse en FLACSO, Área de Economía y Tecnología, Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”: “Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica”, Documento de Trabajo Nro. 7, FLACSO/SECYT/CONICET, abril 1999.

tendieron a configurar un escenario de privilegio para un muy reducido –aunque muy sólido e influyente– núcleo hegemónico del capital concentrado. Esos privilegios (muy difícilmente adjudicables a la casualidad y a “defectos” o “problemas de diseño” normativos) se han visto potenciados ante la aplicación de atípicas cláusulas de ajuste periódico de las tarifas que, incluso, convierten la experiencia privatizadora argentina en un caso único en el nivel internacional (como el de aplicar, como “precios correctores” en la utilización del mecanismo de “price cap”, la evolución de índices de precios ajenos a la economía local). Se trata, en otras palabras (y al margen de la contravención que supone en términos de las taxativas disposiciones de la Ley de Convertibilidad)<sup>9</sup>, de la utilización de índices de precios que poco o nada reflejan el comportamiento de los costos domésticos de las empresas

“reguladas”.

En efecto, bajo diversas formas, todas ellas “ilegales”, en tanto violan las normas de orden público emanadas de la ley de Convertibilidad (Nº 23.928), los distintos marcos regulatorios y/o –según los sectores– posteriores opacas re-negociaciones contractuales, concretadas a través de decretos y/o resoluciones –naturalmente, de inferior estatus jurídico que una ley, han ido incorporando disposiciones que contravienen lo dispuesto en forma taxativa por la ley de Convertibilidad<sup>10</sup>. Se trata, en la generalidad de los casos, de la recurrencia a una artimaña normativa (de más que dudosa legalidad): la “dolarización” de las tarifas como paso previo al establecimiento de cláusulas de indexación de las mismas, asociadas con las variaciones en índices de precios al consumidor, mayoristas, o una combinación de ambos, de los Estados Unidos<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Téngase presente, en tal sentido, que el artículo Nº 10 de la ley Nº. 23.928 sancionada a principios de 1991 dispone que a partir de su entrada en vigencia quedan derogadas “todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios”.

<sup>10</sup> Al respecto, el Dictamen Nro. 153/200 de la Procuración del Tesoro, por el que se dispone que las cláusulas de ajuste por variaciones de precios estadounidenses contenidas en los contratos de concesión de las redes de acceso a la Ciudad de Buenos Aires “devienen inaplicables frente a lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley Nº 23.928”, emerge como un importante antecedente sobre el imprescindible respeto jurídico de la normativa legal y de la seguridad jurídica, en su sentido más amplio y profundo.

<sup>11</sup> En este sentido, vale la pena recordar lo acontecido en el campo de las telecomunicaciones. En el Decreto Nº 2.585/1991 se señala que la ley de Convertibilidad constituía un “obstáculo legal insalvable por el que quedan sin efecto las disposiciones del mecanismo de actualización automática del valor del pulso telefónico”. En ese marco, se optó por una peculiar solución al disponerse que, en función de dicha restricción, “era

De allí se desprende una doble situación de privilegio para las empresas responsables de la prestación de los servicios públicos privatizados. Por un lado, cuentan con un seguro de cambio que les permite quedar a cubierto de cualquier tipo de contingencia en la política cambiaria o, más explícitamente, sus ingresos se encuentran “dolarizados”. Por otro lado, a partir de una interpretación *ad-hoc* de las disposiciones de la ley de Convertibilidad, han venido ajustando sus tarifas de acuerdo con la evolución de índices de precios de EUA que, como privilegio adicional, han crecido muy por encima de sus similares en el ámbito local. En efecto, por ejemplo, entre el mes de enero de 1995 y junio de 2001, en la Argentina, el Índice de Precios al Consumidor registró una disminución acumulada de 1,1%, al tiempo que los precios mayoristas se incrementaron apenas el 1,6%. En idéntico período, el índice de precios al consumidor (CPI) de EUA (que determina o pondera en las actualizaciones aplicadas en la mayor parte de los servicios públicos en el país) registró un incremento acumulado de 18,4%, al tiempo que los precios mayoristas (PPI) lo hicieron en un 9,8 por ciento.

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

En ese marco, el acceso a tarifas reales decrecientes, una de las ventajas intrínsecas del “*price cap*” como mecanismo de regulación tarifaria de los monopolios naturales, se ha visto más que erosionado –si no negado– para los usuarios y consumidores locales. Así, no sólo no son decrecientes en términos reales sino que, por lo contrario, en un contexto de

---

conveniente expresar el valor del pulso telefónico en dólares estadounidenses”, ya que “es *legalmente aceptable* contemplar las variaciones de precios en otros países de economías estabilizadas como, por ejemplo, los Estados Unidos de América” (énfasis propio). En otras palabras, como en la ley de Convertibilidad no se señala explícitamente la moneda para la que rige la prohibición de indexación, pasó a asumirse que su ámbito de aplicación se circunscribiría sólo a aquellos precios y tarifas fijados en moneda local. Bajo esa atípica concepción, bastaría con expresarlos en cualquier otro signo monetario (como el dólar) para quedar eximidos de los alcances de la ley.

deflación de precios y salarios domésticos, las tarifas de los servicios públicos privatizados se han venido incrementando sistemática y persistentemente, al amparo de normas de más que dudosa legalidad. En buena medida, se puede afirmar que en la Argentina, la matizada adopción del “*price cap*” deviene en la antítesis de lo que enseña la teoría de la regulación pública.

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

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

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

La renegociación de los contratos de concesión, así como los cambios introducidos en diversas cláusulas contractuales y/o en la propia normativa regulatoria emergen como una constante del período post-privatización, que rara vez han estado vinculadas con la necesidad de resolver y/o superar determinadas imprecisiones o imprevisiones normativas (en especial, aquellas relacionadas con la regulación de las tarifas y de la propiedad del capital de las firmas prestatarias), asociadas con la propia premura privatizadora. Por lo contrario, se han centrado, en la generalidad de los casos, sobre modificaciones que han alterado –siempre con un mismo sentido– las tarifas de los distintos servicios, las respectivas cláusulas de ajuste periódico, los compromisos de inversión de –y generalmente, incumplidos por– las empresas y/o

los plazos de concesión de los servicios. En ese marco, todas ellas han tendido a garantizar, a las prestadoras de los distintos servicios (como las realizadas en el ámbito de las telecomunicaciones, las concesiones viales, de aguas y servicios cloacales, los ferrocarriles, etc.), un nulo grado de exposición a cambios en las condiciones de contexto<sup>12</sup> y/o a preservar (cuando no, acrecentar) sus rentas extraordinarias de privilegio<sup>13</sup>.

Las metodologías de renegociación (nula transparencia y negociación “a puertas cerradas” con cada una de las empresas), su propia dinámica y el contexto macroeconómico –y político– en el que se han ido inscribiendo, terminaron por confluir en la garantía de, por un lado, un nulo riesgo empresario –rasgo característico de los mercados de los servicios públicos privatizados– y, por otro,

un contexto regulatorio que viabiliza la obtención de tasas de rentabilidad extraordinarias, holgadamente superiores a las que se registran en el resto de las actividades económicas.

Así, sistemáticamente, las estrategias oficiales de negociación han partido de una concepción en la que la “seguridad jurídica” ha quedado circunscripta a mantener inalterada, o incluso mejorar, las ecuaciones económico-financieras originales de las diferentes empresas que, vale la pena destacar, fueron formuladas, en la generalidad de los casos, en pleno contexto hiperinflacionario, con las consiguientes y considerables primas de riesgo que no se justifican en las actuales condiciones de relativa estabilidad –o, incluso, deflación– de precios como las que asiste la economía argentina desde hace largos años<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> En tal sentido, las primeras renegociaciones del contrato con Aguas Argentinas resultan por demás emblemáticas. Así, por ejemplo, se consideró (decreto N° 1.167/1997) que los ajustes de tarifas por incrementos de costos se tornaban “impracticables” ante el éxito del plan de estabilización, “con grave detrimento de la ecuación económico-financiera del contrato” (sic); por su parte, a juicio de la empresa, “situaciones sociales tales como el crecimiento de la desocupación y la subocupación y la mayor marginalidad” constituían “hechos imprevisibles y sobrevinientes” a la firma del contrato que, por tanto, debía ser renegociado (argumento empresario insostenible que, sin embargo, fue considerado al encararse una de las tantas renegociaciones contractuales con Aguas Argentinas, por la cual se le concedió un importante incremento de las tarifas).

<sup>13</sup> En este plano, al margen de muy ligeros matices, las renegociaciones acordadas bajo el gobierno de la Alianza no difieren sustancialmente, ni en sus formas ni en sus contenidos básicos, de las que fueran realizadas bajo la administración Menem.

<sup>14</sup> Este tema ha sido sistemáticamente ignorado por las autoridades gubernamentales que, sin embargo, en los considerandos y/o en el cuerpo central de los respectivos acuerdos con las empresas (Actas-Acuerdos, Resoluciones, Decretos, etc.) suelen hacer referencia a las potestades públicas en materia de reformulaciones contractua-

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

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

das a actividades privatizadas en la Argentina<sup>15</sup>.

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

---

les que, en última instancia, parecerían adecuarse plenamente a los intereses de las empresas prestadoras de los servicios privatizados por sobre los costos/beneficios sociales involucrados.

<sup>15</sup> Tal referencia a la “justicia” y “razonabilidad” de las tarifas reproduce, en cierta medida, criterios aplicados en el plano jurídico y normativo en otros países que cuentan con una muy sólida regulación en materia de servicios públicos y de defensa o protección de la competencia y el consumidor. Sin embargo, en estos últimos casos, la consideración de “justas y razonables” remite, a la vez, a una multiplicidad de disposiciones y fallos judiciales que precisan y acotan sobremanera tal conceptualización. “Las tarifas deben ser justas y razonables y el público no puede estar sujeto al pago de tarifas no razonables porque los accionistas tengan que ganar dividendos (US Supreme Court Covington, 1896)”, citado en Solanes, M.: “Servicios públicos y regulación. Consecuencias de las fallas de mercado”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 2, septiembre 1999.

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

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

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

artículo 41 de la ley N° 24.065 se estipula que esa razonable tasa de rentabilidad deberá “guardar relación con el grado de eficiencia y eficacia operativa de la empresa”, y “ser similar, como promedio de la industria, a la de otras actividades de riesgo similar o comparable nacional e internacionalmente”. Por su parte, las consideraciones incluidas en el artículo 39 de la ley N° 24.076, no difieren sustancialmente de aquéllas, cuando se argumenta que, a “los efectos de posibilitar una razonable rentabilidad a aquellas empresas que operen con eficiencia, las tarifas ... deberán contemplar: a) que dicha rentabilidad sea similar a la de otras actividades de riesgo equiparable o comparable; b) que guarde relación con el grado de eficiencia y prestación satisfactoria de los servicios”.

En definitiva, con ligeros matices en cuanto a las formas bajo las que se expresa y/o en sus alcances respectivos, la casi totalidad de la normativa regulatoria vigente en el país remite a consideraciones no muy disímiles en lo que se refiere a la necesaria justicia y razonabilidad de las tarifas de los servicios públicos y, por ende, a la razonabilidad de las correspondientes tasas de beneficio empresario. No obstante, a pesar de los recurrentes señalamientos acerca de la necesidad de contar con tarifas “justas y razonables” que, a su vez, garanticen la internalización empresaria de tasas de rentabilidad igualmente “razonables”,

no existe normativa alguna que aporte elementos de juicio más precisos en cuanto a la definición y/o delimitación de tal “razonabilidad”. A lo sumo, como se desprende de las normas señaladas precedentemente, todo lo que podría inferirse es que, en principio, la razonabilidad y justicia de las tarifas de los servicios públicos tiene el mejor parámetro de referencia en la “razonabilidad” de los consiguientes beneficios empresarios; al tiempo que esta última remite a la necesaria consideración de los márgenes de rentabilidad obtenidos, en promedio, en actividades “comparables”, “similares”, “equiparables”, en términos del riesgo empresario involucrado.

En ese marco, cabe incorporar una breve digresión analítica vinculada, en última instancia, con las especificidades del contexto operativo —y, fundamentalmente, normativo— en el que se inscribe el desenvolvimiento de las empresas que se hicieron cargo de los activos privatizados en la Argentina durante los años noventa. Los rasgos distintivos de los mercados involucrados (monopólicos, con demanda cautiva y reservas legales de mercado, y sujetos a una “débil” regulación) conllevan, naturalmente, un menor riesgo empresario que el que se desprendería de casi cualquier otra actividad

económica. Hasta allí, independiente de toda otra consideración, el criterio de “razonabilidad” de las tasas de beneficio (y de las tarifas que las sustentan) sugeriría que las esperables en esos ámbitos protegidos, natural y/o normativamente, deberían ser inferiores a las correspondientes a la mayor parte de los restantes sectores económicos, expuestos a la competencia<sup>16</sup>, con el consiguiente riesgo empresario que se desprende de esas mismas condiciones de —más o menos— cierta competencia interempresaria.

Sin duda, ese “modelo” de interrelaciones entre la morfología de los mercados, el riesgo empresario implícito, y la “razonabilidad” de las consiguientes tasas de rentabilidad, se ve mediatizado por las propias idiosincrasias del proceso privatizador en la Argentina. En efecto, la obvia minimización del riesgo empresario asociada con la condición de monopolios naturales se ve agudizada —en realidad, dicho riesgo se torna, cuanto menos, nulo—, cuando, como fue analizado, una multiplicidad de reaseguros normativos y/o regulatorios tienden a garantizar, como mínimo, la preservación de la “ecuación económico-financiera original”, y/o las “tasas internas de retorno” emergentes de los respectivos contratos de transferencia. En esa dirección, la “razonabi-

<sup>16</sup> Tal como se verifica en las economías de mayor desarrollo relativo donde, en general, las empresas prestatarias de servicios públicos sujetas a regulación son las que internalizan las más bajas tasas de rentabilidad.



lidad” y “justicia” de las tarifas (así como la de las rentabilidades que se derivan de ellas) tienden a verse subsumidas ante la vigencia de condiciones normativas y/o regulatorias que preestablecen tales niveles al margen, incluso, de toda consideración sobre esos aspectos sustantivos y, más aún, de las disposiciones emanadas de distintas leyes nacionales.

En el ejemplo argentino, muy difícilmente pueda encontrarse algún sector económico con menor riesgo que el que emana de los contextos operativos en el que se desempeñan las empresas privatizadas. En ese marco, de acuerdo con tales criterios de razonabilidad (de los beneficios y de las tarifas), cabría esperar que las tasas de rentabilidad internalizadas

por dichas firmas resulten ser muy inferiores a las obtenidas por aquellas empresas expuestas a un mayor riesgo y a niveles de competencia inexistentes en el ámbito de los servicios públicos privatizados.

Sin embargo, las evidencias disponibles indican todo lo contrario. Son, precisamente, las empresas privatizadas las que han venido internalizando –sistemáticamente– los mayores márgenes de beneficio, fuera de toda “razonabilidad” vinculada con el riesgo empresario implícito. En este sentido, en el **cuadro N° 1** se refleja la evolución, entre 1993 y 1999, de las tasas de rentabilidad sobre ventas de las empresas privatizadas, en términos relativos a la observada para el conjunto de la cú-

**Cuadro N° 1.** Evolución de la tasa de rentabilidad sobre ventas de las empresas integrantes de la elite económica local según el vínculo de las firmas con el proceso de privatizaciones, 1993-1999 (millones de pesos y porcentajes)

	Privatizadas	Vinculadas con las privatizaciones*	No vinculadas con las privatizaciones	Total
1993	11,0	3,4	2,6	4,5
1994	10,5	5,3	4,1	5,6
1995	12,8	9,8	2,3	5,8
1996	11,2	6,4	1,1	4,3
1997	12,2	9,2	0,8	4,7
1998	10,4	6,2	0,9	3,8
1999	7,8	4,4	-0,3	2,4
Prom. 93/99	10,8	6,4	1,6	4,4

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

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Memorias y Balances de las empresas.

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

Sin duda, tan contrastantes comportamientos entre las empresas integrantes de la elite económica local según su vínculo con las privatizaciones no pueden ser atribuidos a su tamaño y, derivado de ello, a conductas microeconómicas diferenciales (todas son grandes firmas líderes en sus respectivos sectores de actividad), sino que remiten al entorno operativo y, fundamentalmente, normativo en que se desenvuelve la mayoría de las privatizadas. Ello no sólo involucra los incrementos y reestructuraciones tarifarias efectuados con anterioridad a la firma de los contratos de transferencia o

concesión (o, en otras palabras, la fijación de elevados “precios tope” de partida), sino también a las múltiples “fallas” existentes en materia de regulación tarifaria (en especial, la indexación de los precios de estos servicios en función de la inflación de EUA), a la “demora regulatoria” con que se ha transferido a los usuarios las importantes ganancias de productividad de las firmas prestatarias (en los muy pocos casos en que ello ocurrió), y a las recurrentes renegociaciones contractuales que siempre han tendido a preservar los privilegios de las empresas privatizadas, al margen de toda consideración sobre la “razonabilidad” de sus beneficios y, por ende, respecto de la “justicia” y “razonabilidad” de las consiguientes tarifas de los servicios prestados.

Ahora bien, en el caso de las privatizadas, no sólo son elevados los márgenes de rentabilidad sobre ventas sino que también las tasas de retorno sobre el patrimonio neto son holgadamente superiores a las que cabría considerar como “justas” y “razonables”. Como se aprecia en el **cuadro Nº 2**, las empresas de servicios privatizados han obtenido, entre 1994 y 1999, una rentabilidad media sobre patrimonio del orden del 15%. En todos los sectores, con la excepción del de distribución de energía eléctrica (que presenta una rentabilidad media sobre patrimonio de 5,6% aunque, como surge de la información presentada, en franco y sistemático ascen-

**Cuadro N° 2.** Evolución de la rentabilidad de las empresas privatizadas, 1994-1999 (porcentajes)

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

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

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

Fuente: Elaboración propia sobre Memorias y Balances de las empresas.

so hasta 1998)<sup>17</sup> la tasa de beneficio siempre supera, y en muchos casos con holgura, el 10%. A los efectos de captar más acabadamente la magnitud de los valores mencionados, cabe destacar que la rentabilidad media sobre patrimonio neto de las cien empresas más grandes del país (excluidas las privatizadas) fue, en 1999, de

“apenas” el 3,4%.

La transferencia de activos subvaluados con poder mono u oligopólico bajo condiciones de reserva legal de mercado, la preservación normativa y regulatoria de rentas extraordinarias de privilegio, la “debilidad” -en rigor, funcionalidad a sus intereses- de los

<sup>17</sup> En 1999 se produce una caída de consideración en la rentabilidad de las empresas eléctricas (tanto se la mida en relación con las ventas como en función del patrimonio neto). Ello es explicado en su totalidad por la brusca contracción (de más del 75%) que se registró en las ganancias de Edesur, como producto de las sanciones vinculadas con el “apagón” de febrero de dicho año. Al respecto, ver Azpiazu, D.: “Edesur, apagón y después”, en **Realidad Económica**, N° 162, febrero-marzo 1999.

mecanismos regulatorios (tanto en el plano tarifario como, por ejemplo, en el de defensa de la competencia y el consumidor), el nulo grado de exposición a cambios en las condiciones de contexto le confieren a las empresas privatizadas una serie de “ventajas de inserción” que en nada se asemejan a las condiciones bajo las que deben desempeñarse las restantes empresas líderes del país.

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

La primera de ellas remite a la consideración de las tasas de beneficio registradas por Aguas Argentinas en el transcurso de la década pasada que se ubicaron, en promedio, en torno del 23% del

patrimonio neto y del 14% de sus ventas anuales. Ello en nada se asemeja a los niveles considerados aceptables o razonables en otros países para la “industria” del agua. Así, por ejemplo, en Estados Unidos las tasas de beneficio (sobre patrimonio neto) obtenidas en 1991 fluctuaron entre un mínimo del 6% y un máximo del 12,5%<sup>18</sup>; en el Reino Unido, las evidencias disponibles indican que la tasa razonable para el sector se ubica entre el 6% y el 7%; en Francia se considera como tasa de retorno aceptable una que se ubique en el orden del 6%. Se trata, en todos los casos, de niveles de rentabilidad sobre patrimonio mucho más “justos” y “razonables” que los obtenidos por Aguas Argentinas.

Otro ejemplo comparativo en el que también quedan claramente de manifiesto los muy elevados márgenes de rentabilidad de las empresas privatizadas que actúan en el ámbito local es el de las operadoras del servicio de telecomunicaciones. En este caso, las licenciatarias monopólicas locales internalizaron, a lo largo de la pasada década, muy elevadas tasas de beneficio, significativamente superiores a las registradas durante el mismo período por las principales empresas del sector en el nivel internacional: el margen de rentabilidad sobre ventas de Telefónica de Argentina y Telecom Argentina casi triplica al re-

<sup>18</sup> Véase, Phillips, C.: “The regulation of Public Utilities”, Public Utilities Reports, 1993.

gistrado \*en promedio\* para el grupo de las diez operadoras de telecomunicaciones más importantes del mundo desde el punto de vista de su facturación<sup>19</sup>. De la comparación del nivel de los márgenes de ganancia locales e internacionales cabe destacar no sólo que las rentabilidades de Telecom Argentina y Telefónica de Argentina superan con holgura las registradas internacionalmente sino que, además, no son ni “justas” ni “razonables”, en los términos dispuestos por el propio marco regulatorio de la actividad. En efecto, el decreto 62/1990 (Pliego de Bases y Condiciones para la privatización de Entel) establecía que las tarifas serían ajustadas “a un nivel adecuado para proporcionar a un operador eficiente una tasa de retorno razonable sobre los Activos Fijos sujetos a explotación”. En este sentido, a menos que el resto de las operadoras internacionales sean muy ineficientes o que se conformen con márgenes

de rentabilidad sustancialmente inferiores a los registrados en la Argentina, las tasas de beneficio locales estarían en contradicción con lo dispuesto normativamente, y no serían más que resultantes de tarifas que no son “justas”, ni “razonables”<sup>20</sup>.

En síntesis, vale enfatizar que la correspondencia inversa que se verifica entre el –nulo– “riesgo empresario” que subyace la operatoria de las firmas privatizadas y sus –extraordinarias– tasas de rentabilidad internalizadas (cualquiera sea el indicador que se utilice) encuentra como principal elemento explicativo los rasgos distintivos del privilegiado entorno normativo y regulatorio –y/o de contravención institucional de la legislación vigente– que delimita el desenvolvimiento de este conjunto acotado de empresas.

<sup>19</sup> La filial argentina de Telefónica de España obtuvo, durante el transcurso del período analizado, un margen medio de beneficio sobre ventas que prácticamente duplicó al que obtuvo la casa matriz en su país de origen. En el caso de Telecom Argentina, tales diferencias fueron mucho más pronunciadas, por cuanto la tasa de rentabilidad promedio que obtuvo dicha empresa en nivel local fue más de tres veces superior a las que registraron en sus respectivos países de origen sus accionistas mayoritarios (France Telecom y Telecom Italia).

<sup>20</sup> De considerar los márgenes de rentabilidad no sobre las ventas sino sobre los activos sujetos a explotación (tal como lo preveía el pliego original de la privatización, al establecer la garantía de una tasa de beneficio del 16%) se advierte la magnitud de las ganancias extraordinarias obtenidas por Telefónica de Argentina y Telecom Argentina. Según un estudio realizado por la American Chamber of Commerce (“Estudio de las tarifas telefónicas”, Informe final (segunda versión), abril 1995, mimeo.): “... la tasa de retorno calculada para los ejercicios 90/91 (10 meses) y anuales 91/92, 92/93 y 93/94, en un 41,3%, 42,0%, 42,4% y 36,0% respectivamente (siempre en equivalente anual), ha superado largamente la previsión de garantía del 16% anual”.

#### IV. Síntesis y reflexiones finales

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

En tal sentido, existen sobradas evidencias acerca de que la política privatizadora instrumentada bajo la administración Menem ha desempeñado un papel determinante en la profundización de un patrón de acumulación crecientemente concentrador en lo económico y excluyente en lo social. Las principales modalidades que adoptó dicho proceso tendieron a configurar y preservar ámbitos privilegiados de acumulación y reproducción del capital, caracterizados por un nulo “riesgo empresario” y ganancias extraordinarias –para nada “justas” ni “razonables” en función de lo dispuesto en los marcos regulatorios de los

distintos servicios públicos privatizados– que fueron internalizadas por un núcleo muy reducido –aunque sumamente poderoso en términos económicos, políticos y sociales– de grandes conglomerados empresarios de origen nacional y extranjero.

Del conjunto de los análisis precedentes se desprende que ello ha estado estrechamente relacionado con las principales singularidades del entorno normativo en el que se ha inscripto el accionar de las empresas privatizadas y/o, según los casos, del propio incumplimiento de la legislación vigente. Al respecto, cabe destacar, entre otras “debilidades” y/o “errores de diseño”, la fijación de elevados “precios base” de inicio de la operatoria privada; la “demora regulatoria” para transferir a los precios las importantes ganancias de productividad de las empresas prestatarias; la dolarización de las tarifas como paso previo a su indexación en función de la evolución de precios ajenos a la economía doméstica y, por esa vía, la elusión de las taxativas disposiciones que, en tal sentido, emanan de la ley de Convertibilidad (una maniobra elusiva -convalidada normativamente- de la que no goza prácticamente ninguno de los restantes precios de la economía argentina -en especial, los salarios-); la política empresaria de promover -y la estatal de convalidar- sistemáticas renegociaciones en las cláusulas contractuales; etc.. Como era de esperar, la conjunción

de todos estos fenómenos favoreció directamente a las firmas prestadoras (garantizándoles, a la par de aumentos de consideración en las tarifas —en especial en las abonadas por los usuarios residenciales y, dentro de dicho segmento, en las correspondientes a los consumidores de menor poder adquisitivo—, muy holgadas tasas de ganancia), y perjudicó en forma ostensible a los usuarios y consumidores de tales servicios públicos privatizados (sobre todo, a aquéllos que, por diversos factores, presentan un menor poder relativo de negociación frente a las empresas).

Lo anterior sugiere que la regulación pública de los servicios privatizados ha sido débil si se considera su significativa incapacidad —cuando no falta de voluntad— pa-

ra promover distintas medidas tendientes a proteger a los usuarios y consumidores, mientras que reveló una gran fortaleza para garantizar y potenciar el elevado poder de mercado que adquirieron, así como los ingentes beneficios que internalizaron, las firmas que tomaron a su cargo la prestación de los diferentes servicios públicos transferidos al ámbito privado en el transcurso del decenio de los noventa. Sin duda, ello constituye un claro indicador de que en la década pasada se profundizó notablemente otro de los rasgos distintivos de la economía y la sociedad argentinas post-dictadura: la creciente —y cada vez más evidente— subordinación estatal a los intereses del capital concentrado interno.