

PRIVATIZACIONES Y CAPTURA DEL ESTADO EN ARGENTINA*

*Alicia Calvo***

Non omne, quod licet, honestum est
Seneca

Introducción

El 8 de julio de 1989 asumió la primera magistratura de la República Argentina el Dr. Carlos Saúl Menem, luego de elecciones anticipadas a causa de la grave situación económica que atravesaba el país.

Menos de dos meses después, el 1 de septiembre de 1989, se lanzó la Reforma del Estado, primero por decreto y luego por ley del Congreso. El arquitecto de la reforma fue el Ministro de Obras Públicas, el abogado Roberto Dromi, secundado por el secretario de la cartera, el también abogado Rodolfo Barra.¹ Este recentramiento del

*Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la ponencia Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001. <http://www.clad.org.ve/anales6/calvoali.html>

**Investigadora del Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

¹ Es interesante destacar que los expertos coinciden en que las dos primeras privatizaciones, la de los teléfonos y las de la aerolínea de ban-

Estado exclusivamente en las funciones “que la sociedad no puede o no debe cumplir”.²

Impulsó la transferencia de las principales empresas del Estado al sector privado, sea por venta o por concesión. El primer corolario fue la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, ENTel, y de la aerolínea de bandera, Aerolíneas Argentinas, ambas vendidas en 1990, julio y noviembre respectivamente. Luego fueron vendidos, por ejemplo, YPF, y Somisa, y pasaron a funcionar bajo gestión privada (concesión) Ferrocarriles Argentinos, Subterráneos de Buenos Aires, las empresas prestadoras de servicios de electricidad, gas, agua y cloacas, muchas de las rutas nacionales, los aeropuertos y el Correo, entre otros.³

Los fundamentos de las medidas fueron varios. En primer lugar, la urgencia por reducir el déficit fiscal, estabilizar la economía, generar un mercado de capitales, reducir el nivel de endeudamiento externo y prestar mejores servicios. También, por qué no decirlo, tenían como objetivo el apaciguar a los acreedores externos, al FMI y al Banco Mundial que, a principio de la década de los '90 más que postular exigían el chicamiento de los Estados deudores o en crisis

dera son las más desfavorables para el Estado y para los ciudadanos usuarios. Con frecuencia se presenta como excusa el hecho de que, justamente, se carecía de experiencia. No obstante el ministro a cargo de dicha gestión, Roberto Dromi, es considerado en la Argentina uno de los constitucionalistas más expertos. Por su parte, la otra persona que manejaba los aspectos jurídicos de las mencionadas privatizaciones es Rodolfo Barra, quien luego de finalizar su gestión como Secretario de Obras y Servicios Públicos pasó a ser ministro de la Corte Suprema; de allí pasó a ser Ministro de Justicia y actualmente es Auditor General de la Nación.

² Fuente: “El modelo privatizador”, artículo firmado por Rodolfo Barra. Diario *La Nación*, 3 de junio de 2001, pág. 16.

³ Resulta más económico destacar lo que aún no se privatizó: el Ente de Yacyretá; la Comisión Nacional de Energía Atómica; el Banco de la Nación; el 49% del Banco Hipotecario; el 16% de los ferrocarriles de carga, el 30% de la Caja de Ahorro y Seguro; el 20% de Interbaires (tiendas libres de impuestos de los aeropuertos), el 55% de Edcadassa (depósitos fiscales de los aeropuertos); el 49% de la Central Hidroeléctrica Dique; el 26% de la Central Hidroeléctrica de Piedra del Aguila y el 30% de la Central Térmica Güemes.

económica: las privatizaciones parecían ofrecer el mejor camino para acabar con el despilfarro, la corrupción, el nepotismo, los sobreprecios y los subsidios.

Es real que la calidad de los servicios de utilidad pública brindados por el Estado era permanentemente cuestionada, pero hasta ese momento, los tímidos esfuerzos de gobiernos anteriores se habían visto frustrados por la tenaz posición de los sindicatos y la resistencia del público. No obstante, la gravedad de la situación económica del momento hizo que la sociedad aceptara esta vez sin reticencias la transferencia al sector privado.

Resulta de interés analizar las palabras de uno de los privatizadores, para mejor evaluar los resultados. Dice Barra:⁴

“A partir de la crisis del 29/30 y en especial luego de la última posguerra, el Estado necesitó avanzar sobre el ámbito de competencia social e intervenir activamente en las relaciones económicas para impulsar el proceso de creación de riqueza y mejorar sus mecanismos de distribución (...) mediante la regulación (y) con la generalización de la propiedad estatal de los medios de producción de bienes y servicios, ‘publicando’ la plusvalía (...) y también las pérdidas. Estos mecanismos limitan la competencia, excluida necesariamente de los sectores regulados y distorsionada cuando en el mercado irrumpe la empresa pública (...) Seguramente fueron necesarios, pero debieron ser provisionales, aunque se convirtieron en definitivos e incrementales. Llegamos a 1989 con la práctica desaparición del mercado. Todo estaba regulado; el Estado era el principal empresario nacional y el Tesoro financiaba las pérdidas de sus empresas, que estaban más destinadas a regular los sectores económicos básicos y a garantizar puestos de trabajo que a general riqueza y distribuirla según la voluntad de los actores sociales. El sistema colapsó. Destruyó la economía, hizo desaparecer la moneda, extinguió el contrato social. En este marco, las estrategias de privatización y de desregulación fueron diseñadas como fundamentos de la reconstrucción social. Se privatizó y se desreguló para recomponer un modelo de relación Estado Sociedad, alejado del burocratismo sofocante, de las prebendas sectoriales, de la falta de competitividad (...) [fue] Una vuelta al sistema capitalista, la revitalización del mercado.”

⁴ *Idem.*

A diez años del comienzo de este proceso, los resultados no son uniformes. No se observa ni la desaparición de las “prebendas sectoriales” a las que aludía Barra, ni la “vuelta al sistema capitalista” o “la revitalización del mercado”. La tan meneada competitividad sigue faltando, porque en lugar de monopolios estatales existen, en el mejor de los casos, duopolios cartelizados. Si bien la calidad aumentó notablemente en algunos servicios (como los teléfonos, el gas o la electricidad), también es cierto que subieron fuertemente las tarifas y disminuyó el personal empleado directamente por las empresas;⁵ que en muchos casos el canon no se abona o se paga con retraso; que los contratos primitivos fueron renegociados con marcados beneficios para los prestadores; que prácticamente no existen las inversiones “discrecionales” o de riesgo (limitándose las prestadoras a las inversiones mínimas previstas en los pliegos y, a veces, ni esas) y, en casi todos los casos, se observa una tasa de beneficio que supera con creces la de cualquier inversión.

En otros casos en que se observa fuerte rentabilidad, analizados en el marco del proyecto “Corrupción en las organizaciones: formas de emergencia, estructura de oportunidades y mecanismos de prevención. Un estudio comparado en diversos niveles institucionales y sectoriales” del Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), como la Mafia del Oro, el lavado de dinero, la corrupción en las cárceles, el robo y contrabando de automotores (autos mellizos), etc., hemos encontrado que, en su mayoría, se cometen delitos tipificados en el código penal (evasión fiscal, hurto, contrabando, falsificación de instrumento público, incumplimiento de los deberes de funcionario público, etc.).

Por el contrario, en el caso de las privatizaciones, no se encuentran mayores transgresiones normativas ni delitos. Sin embargo, la cita latina “non omne, quod licet, honestum est” nos recuerda que

⁵ Se hace esta distinción puesto que entre los estudiosos del tema hay consenso acerca de que, si se suman los empleados de planta con los contratados y los que prestan servicio en empresas subcontratistas se alcanza o sobrepasa la cifra de trabajadores previa a la privatización. La principal diferencia es la falta de estabilidad en el puesto, los menores salarios y la exención de aportes patronales a la seguridad social.

“a veces la ley permite lo que la honestidad rechaza”. De esto estamos hablando: en las privatizaciones no hay delito pero existen acciones que, si bien no son contrarias a derecho, insultan a la honradez.

Marco teórico

Para determinar si en las privatizaciones existieron elementos de corrupción, si nos limitáramos a aplicar los criterios de legalidad como postulan algunos autores (“la corrupción es una forma particular de delito y corrupto es quien se desvía de sus deberes formales, jurídicamente definidos, vinculados a su cargo o viola las reglas establecidas para el ejercicio de la autoridad pública”)⁶ no observaríamos mayores transgresiones.

Otros resultados lograríamos si ahondáramos en el asunto y a la “legalidad” (prueba insuficiente) le añadiéramos el criterio de “moralidad” (“la transgresión afecta a las normas éticas que regulan la profesión política o burocrática, desviándose así de lo que la opinión pública o el grupo de pertenencia considera justo y lícito”).⁷ Para superar la dificultad de establecer concretamente lo que en la opinión pública es lícito o justo, se puede añadir un criterio de “eficacia”, entendido como valoración de la infracción del interés público.⁸

Otro autor italiano⁹ afirma que la corrupción, definida como “intercambio de favores, requiere de cuatro elementos constitutivos: la violación de normas o reglas sancionadas normativamente (ilegalidad); la realización de un intercambio clandestino entre esce-

⁶ Belligni, S. “Corruzione e scienza politica: una riflessione agli inizi”. *Teoria Politica*, 1987, 1.

⁷ *Idem*.

⁸ Se podría hablar de una “traición a la confianza social”. Cuando un hecho corrupto ocasiona un “escándalo mediático”, éste puede ser considerado una forma de control social. Cfr. Jiménez, F., *Detrás del escándalo político. Opinión Pública, dinero y poder en la España del siglo XX*. Tusquets. Barcelona. 1995. pp. 14–15.

⁹ Cazzola, F. “Della corruzione. Fisiología e patología del sistema politico”. Citado en Caciagli, M. “Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada”. *Cuadernos y Debates* N° 60. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1996.

narios políticos y mercado económico (secreto); el uso de recursos públicos para objetos no previstos por la ley (apropiación de recursos públicos) y la modificación de hecho de las relaciones de poder en los procesos decisionales (comprar voluntades).

Por su parte, Pizzorno¹⁰ propone que, además, se evalúe el “costo moral”, que será más alto o más bajo según sea el ambiente cultural de origen de los actores afectados. Lo que es tolerable en un contexto, se considera corrupto en otro. Este autor hace referencia a un sistema de valores, que obviamente está dentro de una cultura y, por consiguiente, de una cultura política.

No se puede soslayar el aspecto del poder y el del interés económico. La corrupción puede entenderse como una “forma oculta de participación en el proceso decisional, que modifica la estructura de oportunidades políticas (o sea) una transacción en la cual se intercambia dinero por influencia en las decisiones de poder”.¹¹ Por su parte, Caciagli apunta que el hecho que distingue fundamentalmente a la corrupción del clientelismo y del crimen organizado es que ambos actores, corruptor y corrupto, tienen conciencia de estar cometiendo una mala acción.¹² Entre los actores del proceso se identifican al político, el funcionario, el denunciante, el magistrado, el empresario, el profesional, el sindicalista y, por último, al periodista. Como estructuras de la corrupción, se señalan las asambleas legislativas, todas las instituciones que dan concesiones para obras públicas, los concursos para obtener empleos públicos, las financiaciones públicas, las autorizaciones y controles y el mercado de dinero.¹³ Sapelli¹⁴ afirma que el elemento

¹⁰ Pizzorno, A. “La corruzione nel sistema político”. Citado por Caciagli, M. *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. *Ibid.*

¹¹ *Ibid.* Belligni, S., *op. cit.*

¹² Sin conciencia de ilegalidad, y aún más, de ilegitimidad y de ilicitud, no hay corrupción”. Caciagli, M. “Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada”. *Cuadernos y Debates* N° 60. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1996. Pág. 62.

¹³ Caferra, V. *Il sistema della corruzione. Le ragioni, i soggetti, i luoghi*. Laterza. Roma – Bari. 1992.

¹⁴ Sapelli, G. *Cleptocrazia. Il “meccanismo unico” della corruzione tra economia e politica*. Feltrinelli. Milán. 1994.

fundamental de la corrupción son las empresas que construyen el mercado, llegando a formas de monopolio y de oligopolio. Para este autor, en las sociedades contemporáneas la economía y la política se sostienen recíprocamente y producen un “neopatrimonialismo” que, como forma actual del poder invisible, implica inevitablemente corrupción.

Se consideran “ocasiones” de corrupción el aumento de la intervención pública en la economía, el crecimiento de la normativa regulatoria, la competencia partidista, la disminución de la autonomía de la burocracia y de la magistratura, la crisis de confianza en el Estado y, desde el lado de la oferta, las presiones de los empresarios.¹⁵ En este sentido, lo observado en las privatizaciones argentinas nos hace pensar no sólo en presiones por parte de los empresarios sino en una verdadera “captura del estado” por parte de sus antiguos proveedores, que realizan operaciones contrarias al interés público y moralmente reprochables (tanto más cuanto se profundiza la crisis económica del país) pero legalmente impecables.

La hipótesis que presentamos es que, en estos casos, la corrupción es un acto de poder que logra instituirse en leyes. Nos basamos en la noción de “Estado capturado” que desarrollan Hellman, Jones y Kaufmann.¹⁶ Estos autores se concentran en “la forma en que las firmas influyen sobre el Estado, en especial los funcionarios públicos y los políticos, para obtener ventajas en las economías en transición”. En dichas circunstancias, algunas empresas (firmas ‘captoras’) logran diseñar o alterar a su gusto las reglas de juego en beneficio propio, con un considerable costo social. “En una ‘economía capturada’ los funcionarios públicos y los políticos venden, en beneficio propio, bienes públicos y diversas ventajas generadoras de renta *à la carte* a empresas individuales”.

¹⁵ Vanucci, A. “La corruzione nei sistemi democratici. Alcuni spunti per un’analisi comparata”. Citado en Caciagli, M. “Clientelismo, corrupción y criminalidad Organizada”. *Op. cit.*

¹⁶ Hellman, J., Jones, G. y Kaufmann, D. “‘Seize the State, Seize the Day’. State Capture, Corruption and Influence in Transition”, *Policy Research Working Paper*. The World Bank. World Bank Institute. Governance, Regulation and Finance Division. Septiembre 2000.

Según los autores mencionados, para competir contra firmas influyentes, establecidas desde antiguo y con fuertes lazos con el Estado, los nuevos ingresantes al mercado tratan de capturar al Estado como opción estratégica, no como un sustituto de la innovación sino para compensar la debilidad de los marcos legales y regulatorios. Las firmas “captoras” compran directamente del Estado tales beneficios privados, y mejoran su desempeño, pero sólo en una economía capturada, ya que en una economía donde hubiera real competencia no podrían subsistir. Sin embargo, en las privatizaciones argentinas se aprecia que las empresas vencedoras en los procesos de licitación para la venta o concesión de servicios de utilidad pública no eran “recién llegadas” al mercado, a la actividad o al país, sino que se trata, en la generalidad de los casos, de firmas influyentes, establecidas desde antiguo y con fuertes lazos con el Estado en calidad de proveedores.

El mecanismo empleado, no obstante, se asemeja al descrito por Hellman, Jones y Kaufmann, ya que, como analizaremos más abajo, miembros de las organizaciones ganadoras de la licitación para la prestación de los servicios integraron las comisiones encargadas de redactar los pliegos de bases y condiciones. Además, los contratos firmados ya presentan algunas diferencias con respecto a lo estipulado en los pliegos y luego, mediante sucesivas renegociaciones y addenda, se fueron mutando las condiciones de operación, se alargaron los plazos de concesión o de duración del monopolio, se postergaron o se cancelaron los pagos de cánones, la realización de obras de infraestructura y las inversiones de riesgo o “discrecionales”. También se cumplieron todos los incrementos tarifarios previstos en los contratos, sea por superación de los parámetros de calidad o por mayores costos, aunque prácticamente no se abonaron las multas por incumplimientos previstas en los contratos, ni se disminuyeron las tarifas cuando se redujeron los costos. Por ejemplo, desde las primeras privatizaciones a la fecha se produjo una importante reforma laboral, con disminución de salarios y exención de aportes patronales, que permitieron una importante reducción de los costos de la mano de obra que no se vio reflejada en las tarifas. Como consecuencia, no resulta sorprendente que los beneficios obtenidos por la mayoría de las prestadoras

sean cuantiosos.¹⁷ En alguno de los raros casos donde se declaran quebrantos, se sospecha de maniobras de evasión fiscal o lavado de dinero.

Consideramos que, en estos casos, la captura del Estado ha llegado a un punto tal que el elevadísimo costo social no tendrá correlato con una condigna sanción legal, ya que esta extracción de beneficios extraordinarios no configura (aún) delito tipificado por los códigos penal, civil o comercial. Por otra parte, a diferencia de lo que postulan Hellman Jones y Kaufmann, en los ejemplos analizados, no se trata de una opción estratégica adoptada por una empresa que de otro modo no podría competir o, incluso, ingresar en el mercado, sino de una decisión tomada por antiguos proveedores del Estado (nombres que se repiten en los variados servicios) para evitar la competencia y las inversiones de riesgo y asegurarse no sólo la estabilidad jurídica y los derechos de propiedad sino la continuidad, por otros medios y en este nuevo contexto, de los desembolsos que el Estado había venido haciendo.

No podemos evitar destacar que una de las críticas a la gestión estatal de los servicios de utilidad pública estaba precisamente dirigida a los exagerados sobrepagos que el gobierno abonaba (para no hablar de los intereses punitivos y las multas por mora en los pagos) a sus proveedores. Estos, a su vez, afirmaban que, en el contexto de inflación imperante desde los '70, y ante la habitual demora del gobierno en los pagos, debían aumentar en cierta medida sus presupuestos iniciales para hacer frente al "impuesto inflacionario". El retraso de los desembolsos originó múltiples acciones judiciales¹⁸ que el Estado nacional perdía religiosamente, debiendo pagar no sólo las sumas exigidas, actualizadas y con intereses sino también las costas del juicio y los exorbitantes honorarios de los abogados. Parecería, entonces, que los poderosos ex proveedores del gobierno, en el nuevo contexto de retiro del Estado a

¹⁷ Los beneficios netos declarados por YPF – Repsol y Telefónica, para el primer trimestre de 2001, ascienden, entre ambas empresas, a U\$S 900 millones.

¹⁸ Denominadas, a la época "la industria del juicio".

sus funciones “esenciales”, buscaron un nuevo filón para explotar, encontrándolo en aquellas actividades en las que antes habían participado y que ahora administran completamente.

Esta situación (si bien denunciada por aisladas voces, que no sólo no tuvieron eco sino que fueron rápidamente silenciadas) fue tolerada, si cabe el término, por la sociedad, sin duda luego de sopesar las ventajas y desventajas más evidentes de las privatizaciones. No es posible omitir que antes de la privatización, por ejemplo, para obtener una línea telefónica se podía demorar más de diez años y que durante la gestión de la interventora María Julia Alsogaray se implementó el “Plan Megatel”, que proveía de líneas dentro de un plazo máximo de un año y medio, a un costo de U\$S 1500. Tampoco se olvidan los cortes de energía eléctrica que con tanta frecuencia se producían en verano y la marcada escasez de gas que acompañaban al invierno.

No obstante, la crisis (aparentemente terminal) que sufre nuestra Aerolínea de bandera en estos días, socialmente problematizada¹⁹ por la acción de los medios masivos de comunicación, ha provocado una enorme reacción de la sociedad que, aparentemente, está movilizándolo al Poder Judicial para investigar más profundamente las numerosas denuncias y cuestionamientos realizados por legisladores, asociaciones de consumidores y prensa acerca del proceso de privatización en nuestro país.

Las empresas y sus privatizaciones

Analizaremos a continuación, algunos casos.

Teléfonos

La primera privatización fue la de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel), que se aprobó el 5 de enero de 1990. Previamente se dividió a la telefonía del país en dos zonas. Los ganadores

¹⁹ Suárez, F. y Christensen, A. “La corrupción: aspectos culturales de la invisibilidad”. *Cumbre Anticorrupción 2000*. Arlington, Virginia.

de la licitación fueron los consorcios integrados por Telefónica de España junto con Techint y el Citicorp en la zona sur del país y, en la zona norte, por la italiana Stet y la francesa Cable et Radio (Juego Telecom) conjuntamente con JP Morgan y Pérez Companc.²⁰ Telefónica y Telecom. Adquirieron el 60% de ENTEL, abonando entre ambas U\$S 1169 millones, de los cuales sólo U\$S 240 millones fueron en efectivo y el resto en títulos de la deuda.²¹ Entre 1991 y 1992 se ofreció pública y simultáneamente en las bolsas de Buenos Aires y Nueva York el 30% restante de las acciones de ENTEL. Por esa venta se recaudaron U\$S 2057 millones, casi el doble de lo obtenido por el 60% inicial. En total, el Estado percibió U\$S 2271 millones en efectivo, U\$S 5029 millones en papeles de la deuda externa a valor nominal y pasivos por U\$S 480. Sin embargo, como entonces los títulos argentinos cotizaban al 19%, el desembolso real de las empresas fue de sólo U\$S 3706 millones.

Antes de comenzar la transferencia el gobierno actualizó las tarifas, para hacer más rentable el negocio, aplicando todos los ajustes que se habían venido postergando por razones políticas. El valor del pulso telefónico era de U\$S 0,0013 en julio de 1989, el más bajo de la historia, pero bajo la intervención de la Ing. María Julia Alsogaray, se sucedieron los aumentos: 112% el 7 de febrero de 1990, 300% veinte días después (27/02/90) y 433% el 9 de marzo de 1990 (posteriormente anulado). Al momento de la entrega a los licenciatarios el pulso costaba U\$S 0,038.

El ajuste tarifario a partir de la venta estaba relacionado con la evolución del PPI (índice de precios mayoristas en los EE. UU.). Esto resultaba en beneficio para las empresas y perjuicio para los

²⁰ En realidad, en el norte había ganado la norteamericana Bell Atlantic, que luego tuvo problemas para adquirir los títulos de la deuda pública exigidos por la licitación y desistió de presentarse. Hay quienes adjudican a este "fracaso" norteamericano un importante rol en el inicio del proceso de cuestionamiento a la transparencia de nuestras licitaciones que baja del país del norte.

²¹ Es necesario destacar que los títulos de la deuda se aceptaban como parte de pago a su valor nominal, mientras que las empresas los adquirían a precios muy inferiores, el 19% del valor nominal en 1991.

ciudadanos, puesto que a partir de 1993 la inflación argentina era menor que la norteamericana. No obstante, en 1997 se realizó una importante reforma de la estructura tarifaria. El abono residencial mensual aumentó el 40%, pasando de \$8,9 más IVA a \$12,50. Se eliminaron los pulsos libres incluidos en el abono y se aprobó un controvertido “rebalanceo” que encareció un 40% las llamadas urbanas y rebajó un 70% las de larga distancia nacionales e internacionales. El “rebalanceo” fue rechazado en sendas audiencias públicas y se presentaron varios reclamos judiciales; su aplicación se demoró más de un año y medio, hasta que la Corte Suprema falló a favor de las licenciatarias.²² Desde 2000, la facturación dejó de ser bimestral y se convirtió en mensual.²³

Previo a la entrega se implementó un amplio plan de retiros voluntarios, financiado con créditos del BancoMundial, que permitió una importante reducción de personal. Esta medida se repitió en las restantes privatizaciones (ventas o concesiones) excepto en Aerolíneas Argentinas.

El diseño de la privatización dispuso siete años de duopolio (hasta el 8 de noviembre de 1997), extensibles a otros tres más si se cumplían las metas estipuladas en el pliego. Tras largas negociaciones, el Secretario de Telecomunicaciones, Germán Kammerath (contrariamente a lo que afirmaban las consultoras contratadas para hacer más transparente el proceso) consideró que las metas habían sido satisfechas y prorrogó la exclusividad por dos años, hasta noviembre de 1999. En esa fecha, a días de dejar el poder, el

²² El diario *El País* de Madrid denunció a principios de abril de 2001 que Telefónica de España había pagado U\$S 7 millones en sobornos a los miembros de la Corte Suprema que aprobaran el rebalanceo. Es de suponer que Stet – France Telecom, tan beneficiaria como ella del rebalanceo, habrá pagado otro tanto.

²³ Con esta modificación se presentaron algunos inconvenientes, ya que el “mes tipo” para el abono es de 30 días. En los meses de 31 días se aumentó proporcionalmente el precio del abono, pero en febrero de 2001 se facturaron 30 días en lugar de 28 (aproximadamente un peso de más por abono). La difusión que la prensa dio a este “error” que aportaba unos U\$S 16.000.000 extra a las compañías, provocó la rectificación de las prestadoras y el reintegro a los abonados.

gobierno del Dr. Menem acotó la competencia a sólo cuatro empresas, en virtud de “las inversiones realizadas”, ingresando sólo Movicom y CTI, de capitales norteamericanos, que ya brindaban servicios de telefonía celular.

En esta privatización se realizaron cuantiosas inversiones (aproximadamente \$18.000 millones entre ambas prestadoras) a fin de modernizar las centrales y pasar de una telefonía analógica a una digital. La facturación anual asciende a unos \$11.000 millones y en los diez años de operación las empresas obtuvieron beneficios por \$7.000 millones. En los últimos 10 años las líneas fijas pasaron de 3 millones a 8, y los 15 años de espera y \$1500 para obtener un teléfono disminuyeron a un par de días y \$150. No obstante, al exponencial encarecimiento de las tarifas, hay que sumar un cambio en la lógica, evidenciándose que no se está operando la extensión de los servicios a toda la sociedad y sí hay un marcado sesgo hacia la “demanda solvente”: en la ciudad de Buenos Aires hay 58 teléfonos por cada 100 habitantes, pero en Formosa, por ejemplo, hay cuatro cada 100 personas. Pueblos enteros carecen hasta de teléfonos públicos.

Se considera que la privatización de ENTel fue la peor de todas; se le critica la absoluta desprolijidad y la falta de transparencia, aunque los especialistas advierten que, para una evaluación desapasionada habría de retrotraerse al contexto caótico de la hiperinflación. La venta del servicio de telecomunicaciones, en lugar inyectar competencia a un “monopolio natural” terminó configurando un “cartel”, tanto en lo referente al servicio de comunicaciones telefónicas de larga distancia (Skytel, de propiedad de ambas compañías) como de telefonía celular (Unifon y Personal) y acceso a internet (ambos algo morigerados por la entrada de otros competidores al mercado).

El Ente regulador (Comisión Nacional de Telecomunicaciones CNT) es el más criticado, y las asociaciones de consumidores, junto con el Defensor del Pueblo (de la Nación y de la ciudad de Buenos Aires) y los particulares deben accionar judicialmente para solicitar que se reparen situaciones de manifiesta injusticia. A diferencia de Aerolíneas, las ganancias declaradas por las operadoras son cuantiosas.

Aerolíneas Argentinas

La privatización de la aerolínea de bandera fue dirigida personalmente por el Ministro de Obras Públicas, José Roberto Dromi. Se abrió la licitación el 9 de marzo, se adjudicó el 13 de julio y el 21 de noviembre de 1990 se transfirió el 85% de Aerolíneas, al único oferente: un consorcio integrado por la compañía estatal española Iberia, la empresa privada argentina Austral (de Enrique Pescarmona) y otros inversores privados.²⁴ El 10% quedó para el personal de la empresa (Programa de Propiedad Participada o PPP) y el 5% restante, para el Estado Argentino. El precio convenido fue de U\$S 500 millones, de los cuales se abonarían U\$S 130 en efectivo, otro tanto en diez cuotas semestrales y títulos de la deuda externa por U\$S 1610 nominales (aunque su precio de mercado ascendía sólo a U\$S 623 millones). El Estado, por su parte, asumía un pasivo de U\$S 1000 millones y entregaba a la empresa “saneada”.²⁵

²⁴ Es ilustrativo el camino recorrido por la empresa Austral. Creada por algunos jóvenes miembros de la familia Reynal en los '70 (que, a la sazón, comentaban con ingenua alegría que habían comprado la empresa “sin plata”) se endeudó y fue nacionalizada. En 1988 fue adquirida por Enrique Menotti Pescarmona (presidente de Industrias Metalúrgicas Pescarmona S.A. [IMPISA]) sin poner un solo peso. Efectivamente, se cobró una deuda que el Estado mantenía con él por las obras del dique de Ullum, en la provincia de San Juan. Pescarmona se presentó a la licitación por Aerolíneas pero no puso dinero: exigió la compañía como forma de saldar la deuda.

²⁵ El respaldo financiero que ofrecía el grupo oferente eran garantías del propio Estado: Pescarmona aparece aportando el supuesto dinero (U\$S 850 millones) con Austral. Las garantías sobre eso eran del Banco Ciudad. Se dice que en ese momento el ministro Dromi afirmó: “No puedo vender una empresa del Estado con garantías de un banco del Estado”. Como no podía tolerarse un eventual fracaso, se inició una tensa reunión a las 21 que finalizó a las 4, en la que no se pudo llegar a un acuerdo y adjudicar la empresa, puesto que no estaba el dinero. A esa hora Menem habló telefónicamente con Felipe González (Primer Ministro español). Lo que ocurrió después es que el Estado español, a través de la entonces aerolínea estatal Iberia y mediante un enroque financiero calificado de “extraño” por los expertos, pasó a tener el 75% de la empresa, haciéndose cargo de la parte de Cielos del Sur (Austral) de Pescarmona.

A diferencia de los servicios telefónicos, no hubo retiros voluntarios y, por el contrario, se incorporaron alrededor de 1000 empleados más. Según un informe del Consejo Profesional de Ciencias Económicas, del análisis de la documentación referida a la privatización de la aerolínea, los problemas se suscitaron desde el inicio. El mismo día en que fue transferida la empresa, Pescarmona se retiró del negocio, dejando a Austral en prenda: el consorcio entrega como aporte de capital las acciones de Cielos del Sur (Austral).²⁶

En ese momento, el consorcio transfiere a Aerolíneas Argentinas, Sociedad Anónima (ARSA) los pasivos asumidos al adjudicarse la licitación. Según el diputado Alberto Natale, miembro de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, “la empresa se autocompró; desde ese momento se hizo inviable económicamente”.²⁷ En efecto, en su primer balance, la empresa que fue vendida sin deuda tenía un pasivo cercano a los U\$S 700 millones.²⁸

Iberia asumió el control de las operaciones aumentando, primero, su participación; luego, retrocediendo a favor del Estado argentino y volviendo a avanzar cuando el gobierno argentino no acompañaba las sucesivas capitalizaciones que evitaban la quiebra de la

²⁶ Pescarmona sacó buen rédito de Austral, porque se trataba de una flota vieja, pero amortizada y con una dotación acorde con el momento, personal bien entrenado y rutas rentables. La previsión más coherente era que, con Aerolíneas privatizada, la competencia perjudicaría duramente a Austral. Por eso Pescarmona salió a buscar socios para obtener la licitación de Aerolíneas. Luego entregó Austral y se retiró del negocio. No ha sido posible obtener información acerca del monto recibido por Pescarmona.

²⁷ “Aerolíneas, la oveja negra del proceso de privatizaciones”. Diario *La Nación*, 4 de junio de 2001, página 8.

²⁸ Según el mencionado informe del Colegio Profesional de Ciencias Económicas, al no haberse respetado los derechos establecidos en la licitación para el Estado y para Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado (ARSE), Iberia no hubiera debido mantener su participación del 85%, dado que había aportado un porcentaje mucho menor. En consecuencia, el Estado y el PPP vieron disminuida su participación en el capital de ARSE y sólo recibieron como compensación respectivamente el 5 y el 10% del valor accionario de Cielos del Sur. El perjuicio puede estimarse en U\$S 72,4 millones.

empresa. El monto a pagar por la compra de Aerolíneas fue renegociado varias veces a lo largo de tres años, hasta que finalmente se abonaron unos U\$S 500 millones (según estimaciones de varios expertos; el tema está turbio hasta el punto de no saberse con exactitud la cifra).

Aerolíneas Austral fue vendiendo sus activos físicos (propiedades, aviones, simuladores de vuelo) que, según estimaciones previas a la privatización valían U\$S 650.000. Pese a ello, en diez años la empresa nunca declaró ganancias, más que en 1997.²⁹ A todo esto, la aerolínea española Iberia se privatizó, y a fines de 1995 transfirió las acciones de Aerolíneas a la Sociedad Española de Participaciones Industriales (SEPI), empresa perteneciente al Estado español que se hizo cargo de las operaciones de Aerolíneas, aunque no tiene experiencia en servicios de transporte aéreo.

Desde 1999 el Estado español trata de desvincularse de este negocio poco beneficioso. Hay que reconocer que la industria aerocomercial está en crisis; si bien el peor momento se produjo en 1992 (cuando todas las aerolíneas del mundo, salvo tres, tuvieron fuertes pérdidas), todas las líneas han debido encarar programas de reducción de personal y control de gastos. No obstante esperamos que el desarrollo de los acontecimientos en nuestra línea de bandera no se asemeje al ocurrido entre la aerolínea venezolana Viasa y el Estado español, que a poco de adquirirla la declaró en quiebra en 1996.

La empresa, que en 1990 contaba con 12.500 empleados, tiene actualmente 6.800. La participación en el mercado local, del 85% en 1990, es actualmente del 50%. Los destinos internacionales que, a la privatización eran 28, son sólo cuatro en el momento en que escribimos estas líneas (15 de junio de 2001 a mediodía).³⁰

Las críticas a esta venta son tan abundantes como las manifestaciones de apoyo a Aerolíneas Argentinas que en estos días

²⁹ Lenguas mordaces afirman que la declaración de quebranto se emplea para evadir el pago del impuesto a las ganancias.

³⁰ La prensa publica hoy que la SEPI no declarará la quiebra directamente, como se temía, sino que llama a convocatoria de acreedores para intentar sanear la empresa "y luego privatizarla".

se observan en todo el país. Según el Diputado Nacional Carlos Balter,

el gobierno vendió por casi nada la empresa, cuya flota valía unos U\$S 500 millones y las rutas, otros U\$S 300 y que, además, poseía personal calificado, simuladores de vuelo de última generación y participación en empresas de turismo y *catering* (...) Las condiciones de la licitación no deben de haber sido razonables cuando merecieron sólo un interesado, integrado por socios que, con la excepción de Iberia, que sólo poseía el 20% de las acciones, tenían patrimonios que cubrían apenas entre el 10 y el 50% de las obligaciones que asumían. ¿Cómo se pagaría entonces aún el bajo precio que ofertaron? Simplemente vendiendo los aviones el primer día (y pagando luego un alquiler para poder funcionar), endeudando a una empresa sin pasivo en casi U\$S 800 millones, pagando parte del precio en efectivo con bonos desgajados en el 50% y con deudas abultadas contra el propio Estado. Los compradores vaciaban la empresa y la endeudaban para pagar su precio con los créditos que tomaban, perjudicando a accionistas como el Estado argentino y los trabajadores. La compañía se endeudaba al 14% con los mismos bancos españoles con los que Iberia tenía deudas al 9%; la empresa abandonaba rutas que luego pasaba a ocupar Iberia...³¹

Un cuestionamiento serio se hace a quienes aprobaron los balances, especialmente el primero, en que se asume como pasivo el monto oblado por la compra. Hay que recordar que durante los primeros años, el presidente de la compañía era el sobrino del presidente, de apellido Menem.

Otra gran crítica apunta contra el entonces (y también actual) Ministro de Economía, Domingo Felipe Cavallo, que en 1995, cedió graciosamente la “acción de oro” (golden share) que daba al Estado argentino poder de veto a las decisiones del operador. De contar con esa posibilidad se hubiera podido evitar la enajenación de activos (tangibles e intangibles) que se agudizó a partir de ese momento, que coincide con el de la privatización de Iberia, a instancias de las autoridades de la Comunidad Económica Europea.

³¹ “Las penas son de nosotros”, por Carlos Balter. Diario *La Nación*, 4 de junio de 2001. Pág. 8.

Petróleo

YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), la petrolera estatal más antigua del mundo, comenzó a transitar el proceso de privatización a mediados de 1989, apenas comenzó la gestión del presidente Menem. En primer lugar, el empresario José Estensoro, del sector petrolero privado, asumió el control del monopolio y formuló un programa de apertura a la competencia que fue aceptado por el gobierno el 22 de agosto de 1990. En enero de 1991 se abolió el monopolio de la exploración y explotación petrolera, se desregularon los precios, se eliminaron las restricciones a las ampliaciones de refinerías y al número de estaciones de servicios y se derribaron las barreras a la importación y exportación de crudo y sus derivados. YPF se transformó en una sociedad anónima enmarcada en las mismas reglas que una empresa privada.

La compañía tenía 50.000 empleados y había perdido \$6.000 millones en la década del '80. Se dispuso reducir el área de exploración al 10%, y se vendieron yacimientos que representaban el 50% de su producción de petróleo y gas, tres de sus seis refinerías, todos sus barcos y aviones, 52 equipos de perforación y de despacho en puertos y oleoductos, entre otros activos. El Estado obtuvo por esta operación más de U\$S 2.000 millones, pero este proceso previo a la privatización también tuvo sus costos. El personal se redujo en un 85%, lo que insumió \$1.200 millones en pago de indemnizaciones y retiros voluntarios, pero también significó un alto costo social, puesto que la empresa era la única fuente de trabajo en numerosas localidades de provincias del sur y el norte argentino, exponentes conspicuos de las cuales son Neuquen y Salta.

La reestructuración se desarrolló entre 1991 y 1992 año en que la empresa declaró un beneficio de U\$S 700 millones. El Ministro Cavallo concurrió al Congreso para lograr la aprobación de la ley de privatización de YPF. La primera oferta pública de acciones se realizó en 1993, simultáneamente en las Bolsas de Buenos Aires y Nueva York y fue la mayor que hasta esa fecha se hubiera ofrecido en el mercado norteamericano. Se vendió en ese momento el 45% de las acciones de YPF, lo que significó para el Estado un ingreso de U\$S 3.040 millones. Los trabajadores retu-

vieron el 10% en concepto de PPP. Más tarde se empleó el 13% de las acciones para cancelar deudas con los jubilados (que en ese momento valían unos U\$S 1.400 millones), se cedió a las provincias productoras de petróleo el 11% (U\$S 750 millones), por deudas en concepto de regalías, de modo que en 1997, la Nación sólo controlaba el 20,3%.

A fines de 1998, para cubrir el déficit fiscal, se vendió el 5,1% de las acciones en la Bolsa de Nueva York, compradas por un nuevo inversor Repsol, por U\$S 550 millones. En enero de 1999, luego de gestiones en las que intervino incluso el Rey de España, la Argentina accedió a desprenderse de las últimas acciones estatales y Repsol adquirió el 14,99% de YPF pagando U\$S 2010 millones. Sin embargo, no conforme, poco después la empresa española lanzó una oferta hostil por el 85,01% restante de las acciones. Aunque el Estado ya había vendido su parte, aún detentaba la “acción de oro”, que le daba poder de veto ante cualquier oferta pública de adquisición. Sin embargo, el presidente Menem accedió y Repsol adquirió la totalidad de YPF a mediados de 1999, por U\$S 13.000 millones.

La extracción de petróleo y gas ha aumentado geométricamente, a riesgo de agotar las reservas a corto plazo. No obstante, el combustible tiene un precio muy elevado, que aumenta según sube el precio internacional del barril, pero que no disminuye cuando éste baja. En la Argentina se paga el combustible como si en el país no existiera, es decir, como si se importara e, incluso, a precio mayor que el que se cobra en España, país que no posee yacimientos petrolíferos y de donde es oriunda la firma Repsol. Resulta paradójico que en los EE. UU. El aceite lubricante para automóviles YPF se vende a precio muy inferior al del mercado argentino.

El relato exime de mayores comentarios. YPF constituía un milagro entre la industria petrolera mundial: un monopolio que ocasionaba pérdidas, cuando aún en condición de competencia la extracción y refinación de hidrocarburos es superavitaria por definición. Se repiten en el proceso de privatización de esta empresa los mecanismos observados en las dos anteriores: saneamiento de las finanzas, reducción de personal, aumento del precio del bien o servicio y consiguiente beneficio para el prestador privado. Tam-

bién se aprecia un comportamiento similar por parte del Gobierno, que cede o no utiliza la *golden share* y observa (¿imposible?) las maniobras de las nuevas propietarias.

Ferrocarriles y Subterráneos de Buenos Aires

La privatización de los servicios ferroviarios de superficie y subterráneos comenzó en marzo de 1991, cuando se creó la empresa Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FeMeSA) y se procedió a dividir las líneas en siete grupos y se agregaron los subterráneos, operados por SBASE (Subterráneos de Buenos Aires, Sociedad del Estado), empresa perteneciente a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.

El llamado a licitación se produjo a comienzos de 1992 y se recibieron propuestas de ocho consorcios, de los cuales siete licitaron por más de un grupo de ramales. En enero de 1993 se realizó la adjudicación, correspondiéndole al consorcio “Trenes de Buenos Aires (TBA) las líneas Mitre y Sarmiento; a “Metropolitano”, las líneas Roca, Belgrano Sur y San Martín; a “Ferroviás”, el Belgrano Norte y a “Metroviás”, el Urquiza, las cinco líneas de subterráneos y el Premetro.

El Ente Regulador (cuya denominación fue variando con el tiempo y actualmente se llama Comisión Nacional de Regulación del Transporte, CNRT) fue creado por decreto. Los técnicos que lo integraban en un primer momento fueron removidos y reemplazados en 1998 por políticos y economistas, aduciendo las autoridades que, como en ese momento se trataban las renegociaciones de los contratos y éstas tenían contenido político y económico, se necesitaban especialistas en estas disciplinas y no técnicos ferroviarios.

La privatización supuso una drástica amputación de la red ferroviaria que, de llegar a prácticamente todos los rincones del país se redujo a los ramales rentables.

Según datos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, entre 1993 (último año de gestión estatal) y 1999, la cantidad de pasajeros aumentó el 120%

Si bien el argumento esgrimido al momento de la privatización era que “los ferrocarriles nos cuestan un millón de pesos por día”,

la situación no ha cambiado pese al tiempo transcurrido, con la única diferencia de que antes los pasajeros consideraban al ferrocarril un servicio gratuito (“el boleto no se paga”) y ahora todos y cada uno pagan su pasaje. Esto explicaría al menos en parte el exponencial aumento de los pasajeros transportados. En Subterráneos, donde la evasión era menor, el incremento del número de pasajeros se atribuye a la mayor confiabilidad del servicio y a la extensión de la línea D.

Las tarifas aumentaron en 1996, por la superación del índice global de calidad, y en 1998, por mayores costos y falta de pago por parte del Estado. La renegociación de los contratos se concluyó poco antes que el presidente Menem dejara su cargo, pero se reinició a poco de comenzar la administración de la Rúa, en medio de una ola de críticas de usuarios y legisladores.

Hasta ahora, todos los grupos ferroviarios menos “Metropolitano” lograron renegociar los contratos, que, básicamente, comportan mayores inversiones a cambio de un progresivo aumento de tarifas que, en promedio, será del 80%, a alcanzarse en cinco años y comenzó a aplicarse el 3 de diciembre de 2000. A principios de junio de 2001 el juez Osvaldo Guglielmino resolvió que “Metropolitano”, que explota los ramales San Martín, Roca y Belgrano Sur debe dejar sin efecto el aumento de \$0,10 en las tarifas de las tres primeras secciones, aplicado en marzo último, por no haber constituido el fondo fiduciario en el que debía depositar la recaudación. Metropolitano, por su parte, denuncia que el Estado le adeuda \$90 millones.

En el caso tanto de los Ferrocarriles como de Subterráneos de Buenos Aires, las últimas renegociaciones de los contratos los convierten prácticamente en una concesión de obra pública en lugar de una concesión de un servicio de transporte, ya que es el Estado nacional o el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, son quienes financian las nuevas obras (incluso la extensión de las líneas existentes y la construcción de otras nuevas) pero es el concesionario quien recibe los beneficios del mayor flujo de pasajeros. Por otra parte, se exceptúa del pago del canon y la concesionaria sigue percibiendo sumas (antes subsidios, ahora financiamiento), directamente de parte del Estado o mediante apropiación de una

parte del precio del pasaje, que configuran un impuesto no votado, como la Constitución Nacional indica, por el Poder Legislativo. Por otra parte, se aumentaron las tarifas por mejora de calidad y aumento de costos, pero no se aplicó inversamente el artículo del contrato donde dice que, ante una disminución de los costos operativos (como ocurrió con la rebaja de las tarifas eléctricas o la baja o supresión de los aportes patronales) se reducirían los precios de los pasajes. El aumento de tarifas de este servicio ha sido cuestionado ante la Justicia.

Electricidad

Para privatizar el sector eléctrico, la ley 24.065 dividió el proceso energético en tres etapas: generación, transporte y distribución. El mercado también se dividió en sector mayorista y minorista. El marco regulatorio se resolvió por ley y es uno de los menos cuestionados (a diferencia de otros, como el de teléfonos, el gas y el agua, fijados por decreto) y los integrantes del Ente de Control (ENRE) son elegidos por concurso con jurado independiente, que propone una lista de candidatos al Congreso de la Nación.

En 1992 el Estado cedió en concesión por el inusual plazo de 95 años (con posibilidad de renegociación en 2007) la distribución de energía eléctrica en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, áreas antes servidas por SEGBA y ahora divididas transversalmente y conformando dos compañías: Edesur y Edenor. En una primera etapa el Estado puso a la venta sólo el 51% de las acciones de cada compañía, conservando el 39% y otorgando, al igual que en los otros casos, el 10% de los títulos al personal.

Edesur está controlada por Distrilec, que en un primer momento adquirió el 51% de la empresa y pagó unos U\$S 511 millones. Actualmente, luego de diversas transacciones mediante las cuales el Estado fue desprendiéndose de sus acciones, Distrilec (de propiedad de Enersis Endesa España, 51,5%, y de Pérez Companc, 48,5%) concentra el 56,35% de las acciones. Los trabajadores sólo conservan el 0,55% y el resto pertenece al grupo Enersis Endesa España. Según surge del estudio de los balances de la empresa, entre 1992 y 2000, Edesur invirtió U\$S 1061 millones, la mayor parte de los cuales fueron destinados a la instalación de medidores y el resto al tendido

de redes de alta, media y baja tensión. El número de clientes, 1.872.015 en 1992, era de 2.108.472 en 2000.

Entre personal propio y contratistas emplea a 6200 personas, 1200 menos que en 1992. Las ventas totales pasaron de U\$S 693,3 millones en 1993 a U\$S 879,5 millones en 2000. La empresa sufrió un grave golpe en febrero de 1999, fecha en que ocurrió el “apagón del siglo”, como se lo llamó por su extensión y duración, que le costó U\$S 95 millones, de los cuales 75 correspondieron a resarcimientos de los 126.000 clientes afectados, algunos de ellos durante 15 días. Del análisis de los balances de Edesur surge que los primeros adjudicatarios, comandados por Enersis, encargada de la gestión al momento del apagón y controlada por la chilena Chilgener, realizó un retiro anticipado de beneficios el año anterior al apagón, y luego vendieron su patrimonio. En junio de 1999 la española Endesa compró las acciones de Enersis. A partir de entonces se invirtieron U\$S 250 millones para mejorar el servicio. En 2001 se prevé invertir U\$S 146 millones, de los cuales 110 se destinarán a las redes.

Edenor fue concedida al consorcio “Electricidad Argentina S.A.”, formado al momento de la concesión por Eléctricité de France, Endesa España, Astra y J. P. Morgan, que ofreció unos U\$S 428 millones por el 51% del paquete accionario. Según las normas antimonopólicas, Endesa, al haber comprado a Enersis, debería desprenderse de su participación en Edenor. Eléctricité de France se quedaría, entonces, con el 81% de las acciones, el 9% pasaría a la francesa SAUR y el 10% restante seguiría en poder del personal. No obstante, la situación de la empresa española, que infringe la normativa antimonopólica, se viene manteniendo desde junio de 1999.

Entre 1992 y 2000 Edenor invirtió U\$S 1026 millones y prevé agregar U\$S 146 millones más en 2001. El volumen total de ventas asciende a U\$S 900 millones (200 más que en 1992) y en estos ocho años incorporó 400.000 nuevos clientes, hasta alcanzar un total de 2.300.000. El mayor logro declarado en los balances de los cinco primeros años de ambas empresas fueron los enormes descensos del “fraude y la evasión”, o sea, del número de “enganchados” al sistema (que al principio representaban hasta el 26% de la facturación de Edesur y el 20% de la de Edenor) y retrocedieron hasta sólo

el 10%. Este descenso explica en parte el aumento de los usuarios, así como la suspensión de las exenciones de las que anteriormente gozaban los empleados de SEGBA y diversas entidades de bien público. En cuanto a los “enganchados” en las villas de emergencia, se convino con los municipios correspondientes que éstos se harían cargo de los consumos hasta tanto se colocaran medidores en todas las casillas. También se obtuvieron beneficios mediante el cambio de categoría de los clientes (con el consiguiente aumento de la tarifa), según la potencia consumida y la inclusión de pago del alumbrado público en las facturas domiciliarias (ya que muchos municipios suburbanos cobraban a los ciudadanos la iluminación de las calles en las tasas de ABL pero no le pagaban a las compañías distribuidoras, así que éstas procuraron cobrar directamente a los domicilios).

Las fallas y cortes, por su parte, se redujeron en un 60% y los índices de satisfacción del cliente pasaron de -70% a +85 por ciento.

Gas

Para la privatización de Gas del Estado se siguió el mismo modelo que con SEGBA. La ley 24.076 sirve de marco regulatorio y origina la división de la empresa en dos transportadoras (Gas del Norte y Gas del Sur) y ocho distribuidoras, con área de cobertura exclusiva: Metropolitana (Metrogas, cuyo principal accionista es de capitales ingleses), Buenos Aires Norte (Gas Natural BAN, de capitales principalmente españoles), Noroeste, Centro, Litoral, Cuyana, Pampeana y del Sur. Del mismo modo que en la electricidad, el Ente Regulador fue creado por la misma ley que dispuso la privatización, sus miembros surgen de un concurso y cuenta con consenso bastante elevado entre la población.

Al igual que en los otros casos estudiados, el 10% de las acciones de cada compañía se reservaron para el Programa de Propiedad Participada (PPP) del personal y, a fines de 1992, se ofreció en licitación internacional el 70% de las acciones de las dos transportistas y entre el 60 y el 90% de las distribuidoras. La operación dejó al Estado U\$S 2221 millones (U\$S 680 en efectivo y U\$S 1541 en títulos de la deuda pública. Desde la privatización, sólo entre Metrogas y Gas Natural BAN invirtieron más de U\$S 800 millones e

incrementaron el número de clientes residenciales en 300.000 y algo menos de 200.000, respectivamente.

Como por la ley de convertibilidad está prohibido indexar, las empresas del sector gasífero deben actualizar sus tarifas por el índice mayorista de precios de los EE. UU. (PPI). En diciembre de 1999 las empresas acordaron con el gobierno del Dr. De la Rúa la postergación del aumento, pero en agosto de 2000 el defensor del Pueblo de la Nación, Eduardo Mondino, presentó un recurso de amparo contra el incremento, aduciendo que sería de carácter ilegal y “no escrito”.

Las principales críticas en la privatización de este servicio se centran en los precios, que se forman por el sistema de *price cap*, o precio tope, que suma el valor del gas al ingresar en la red de transporte más los márgenes del transportista y del distribuidor. El PPI había acompañado, en general, la evolución de la inflación argentina. No obstante, algunos expertos consideran que el aumento en las facturas de los consumidores reflejaría la suba del precio del gas en boca de pozo y la mayor carga tributaria, que sufren todos los servicios pero que en algunos casos llega al 35 o 40% del precio final. “El problema estalló en 2000, por la suba del petróleo, que hizo trepar el PPI al 3%”, explica Santiago Urbiztondo, de FIEL.³²

Según esta institución, con la eliminación de los subsidios que distorsionaban las tarifas hasta la privatización, los precios del gas y los márgenes de utilidad empresaria alcanzaron “niveles razonables internacionalmente”. Sin embargo, según fuentes de la mayor confianza, Gas Natural BAN esperaba recuperar la inversión en 20 años, mientras que, para sorpresa de la mayoría de los jerarcas españoles, se recuperó en cinco años. La manera, simple y fácil, fue dar servicio a todos los interesados, mantener la presión del fluido y cobrarle el servicio a todos los consumidores. Los niveles de utilidad, por consiguiente, no serían tan “razonables” como considera FIEL.

En la complejidad y la ineficiencia de los esquemas de ajuste se asemejan los servicios de gas y de agua potable, y constituyen un

³² “Menos cortes y más usuarios”. Diario *La Nación*. 6 de junio de 2001. Página 8.

ejemplo de los problemas que el marco regulador de las privatizaciones deberá resolver en el futuro.

Agua potable y cloacas

A diferencia de los sectores eléctrico y gasífero, la transferencia de Obras Sanitarias de la Nación fue una concesión en bloque. En abril de 1993 se entregó para que Aguas Argentinas, consorcio ganador de la licitación, la administrara por treinta años. Aguas Argentinas está integrado por Suez Lyonnaise des Eaux (39%), Sociedad de Aguas de Barcelona (25%), Banco Galicia (8,26%), Vivendi S.A. (7,55%),

Anglian Water (4,25%) y CFI (5%). Los trabajadores son propietarios del 10% (PPP).

El Ente Regulador (ETOSS) fue creado por decreto y sus miembros son nombrados directamente por el Poder Ejecutivo. Junto con el de regulación de la actividad telefónica es del de más baja reputación entre los usuarios.

Desde la privatización se han invertido U\$S 1600 millones en expansión de las redes y la rehabilitación de las existentes. Está previsto que hasta 2003 se invertirán U\$S 1106 millones para extender el servicio de agua y cloacas a 1.500.000 hogares más.

La concesionaria amplió las plantas potabilizadoras General Belgrano y General San Martín, construyó una planta depuradora de líquidos cloacales en San Fernando, amplió y automatizó la planta depuradora Sudoeste (que elevó un 40% su capacidad de tratamiento), finalizó el río subterráneo Saavedra – Morón y puso en marcha el Plan de Saneamiento Integral de la Ribera del Río de la Plata y el Riachuelo, con expulsión de líquidos cloacales. Además, creó una tarifa social para sectores de menores recursos.

Según FIEL, el caso de Aguas Argentinas es uno de los mejores ejemplos de mal diseño de los mecanismos de ajuste tarifario. Originalmente se contemplaba la autorización si los costos de la empresa subían más del 7% (como en otros servicios), pero las interminables discusiones con el ETOSS llevaron a que, en 1999, se adoptara un mecanismo de ajuste combinado entre el índice de precios mayoristas y uno de inflación sectorial en los EE. UU., resultando la

tarifa actual 8% más baja que al comienzo de la concesión y, en proporción, la menor de todos los servicios públicos. Se señala que el cuadro tarifario ha sido insuficiente para financiar las actividades y que Aguas Argentinas invierte alrededor de U\$S 200 millones anuales y recauda U\$S 150. El desfase originó una deuda de U\$S 650 millones.³³

No obstante, si escuchamos la campana de los usuarios observamos que en el servicio de agua se “registró un alto número de reclamos, tal vez por tratarse de una única empresa prestadora. La mayoría se origina en el incremento de las tarifas, en el llamado cargo SUMA (que reúne fondos para la provisión del servicio universal de aguas y asciende a \$6,42 por factura) y en los altos cargos por aviso de corte”.³⁴ Esto indica, al parecer, que las inversiones de la firma para cumplir con los términos del contrato que exigen brindar servicio a los que no lo tienen, se están financiando con aportes de los consumidores que ya contaban con el servicio al momento de la privatización. La empresa está actualmente abocada a mejorar sus ingresos a través de mecanismos que permitan que en un edificio de propiedad horizontal, el consorcio se haga cargo de la deuda de un cliente, incluyendo el consumo en las expensas comunes. Pese a las negativas de los vecinos se siguen colocando medidores en los edificios con el pretexto de “realizar una encuesta sobre el consumo”, paso previo al cobro de agua en función del consumo del edificio y no por la superficie de la unidad como se viene haciendo hasta ahora en numerosos vecindarios de la Capital Federal.

En la provincia de Buenos Aires hay medidores en cada casa, pagándose el agua por metro cúbico consumido y las tarifas son muy elevadas (el consumo promedio es de \$150 por bimestre) aunque la calidad y cantidad de líquido que surge de las cañerías no siempre reúne las condiciones que reclaman los clientes. De modo

³³ “Apuntan a la ampliación de la red de agua y cloacas”. Diario *La Nación*. 6 de junio de 2001. Pág. 8.

³⁴ “Un punto de inflexión” por Ana María Luro, directora ejecutiva de Adelco (Asociación de consumidores). Diario *La Nación*. 6 de junio de 2001. Página 8.

que, pese a lo que aducen las empresas (e incluso un centro que debería mantenerse imparcial, como FIEL), tanto el defensor del Pueblo de la Nación como los representantes de los usuarios estiman que los precios abonados son muy altos. Por otra parte, no se comprende cómo sigue operando si tiene déficit.

Algunas observaciones sobre los servicios en red

Tanto en el servicio de teléfonos como en la provisión domiciliar de agua, energía eléctrica como de gas se observa un marcado cambio en comparación con la gestión estatal. En efecto, anteriormente existía un alto grado de “redundancia” en las redes, esto es, duplicación o triplicación de la capacidad necesaria, así como baja carga de ocupación del sistema, de forma que, ante una falla, se podía continuar dando servicio trayendo gas o energía de otro sector de la red mediante un desvío o *by-pass*. En las actuales circunstancias, existe lo que con Jorge Walter hemos denominado “seguridad magra”,³⁵ es decir, la capacidad de las redes está saturada y, cuando algo falla (ejemplo arquetípico, apagón de 1999) no hay excedentes para derivar el servicio por otro sector del sistema.

Esto se debe a que, en los casos de servicios en red, el paso de la lógica económica estatal (operar sin déficit) a la privada (maximizar beneficios) fue funesto. Los actuales técnicos en electricidad y gas nos relatan con asombro la solidez y la capacidad excedente de las antiguas instalaciones, diseñadas para “brindar servicio a cualquier costo”. Las actuales están “al límite”, porque el objetivo actual es “prestar el menor servicio que sea posible sin sanciones, al menor costo”.

Por otra parte, durante la gestión estatal eran frecuentes los cortes de electricidad durante el verano (que llegaron a ser programados durante la presidencia de Raúl Alfonsín) y la escasa o nula provisión de gas durante el invierno. Los grandes consumidores eran

³⁵ Walter, J. y Calvo, A. “Las organizaciones de seguridad magra: el gran apagón de Edesur”. Ponencia presentada al Congreso Latinoamericano de Sociología. Mayo de 2000.

penalizados con tarifas más altas, mientras que se eximía del pago a no pocos clientes, como los empleados (presentes y pasados) de las empresas y muchas entidades de bien público y a otros tantos se les cobraban tarifas diferenciales. La mayoría de los servicios tenían “precios políticos” fuertemente subsidiarios. Además, el nivel de tolerancia al fraude y a la evasión (“enganchados” a la electricidad o al teléfono, alteración de los medidores de gas) era mucho mayor, puesto que, pese a los discursos en contrario, se consideraba que el acceso a estos servicios era un derecho para de la población.

Aeropuertos

La privatización de los treinta y tres aeropuertos argentinos es, junto con la del Correo, la más reciente y estuvo igualmente teñida de sospecha y rodeada de denuncias de mafias y corrupción. El empresario Alfredo Yabrán dominaba, además del clearing bancario y el correo privado OCA, las concesiones más estratégicas de los aeropuertos: Ecdadassa (depósitos fiscales), Intercargo (servicio de rampas) e Interbaires (*free shops*), y aspiraba a controlar el resto de las aeroestaciones.

En 1998 fueron entregados en concesión al consorcio Aeropuertos Argentina 2000, que controla el grupo Eurnekian. AA2000 opera 32 aeropuertos restándole sólo que el Estado le entregue el de Jujuy.

Hace muy pocos meses que se empezaron a observar los resultados de las inversiones, a través de las remodelaciones edilicias de los aeropuertos de Ezeiza, metropolitano y de Córdoba. La concesionaria admite retrasos en las inversiones previstas en el pliego (que ascendían a U\$S 2200 millones en un plazo de 30 años), pero descarga responsabilidades tanto el Estado (por incumplimientos de contrato y retraso en la entrega de los aeropuertos que arrojarían una cifra aún no claramente definida, oscilante entre los U\$S 200 millones reclamados por la empresa y los U\$S 18 millones reconocidos por la Sindicatura General de Empresas Públicas) así como en la mala situación económica del país. Debido a esto último, el tráfico, cuyo crecimiento promedio se calculaba en un 6% anual al momento de la entrega en concesión (según un estudio de la Unión de Bancos Suizos), no registró esa mejora. Por el contrario, en 2000,

por ejemplo, el tráfico internacional aumentó sólo el 2,78%, el de cabotaje descendió un 16% y el transporte de cargas bajó el 23%. Según la empresa, si bien en 2000 facturó \$254 millones, registró un balance negativo de \$20 millones. En 1998 las pérdidas fueron de \$ 8 millones y en 1999, de \$18 millones. Los expertos consideran que esta licitación, al igual que la del correo, se inició mal y acumuló conflictos. Actualmente se negocia buscando una solución.

La principal crítica formulada al momento de la privatización, sin embargo, estaba dirigida a lo que se consideró la acción principal y más onerosa, sin vínculo con la operación cosmética de remodelación de aeroportos. Esta era (y sigue siendo) la radarización que permitirá, de una vez por todas, controlar el tráfico aéreo en nuestro país, con la consiguiente impermeabilización de las fronteras que, actualmente, se consideran “un colador”. No obstante, esta inversión, la más cuantiosa, al igual que antes, está a cargo del Estado.

Autopistas y rutas nacionales

La concesión al sector privado de las rutas y autopistas sigue despertando (a casi diez años de la transferencia de la gestión) vivas reacciones del público, especialmente en relación a las elevadas tarifas y a la renegociación de los contratos. Si bien algunas rutas observaron una sustancial mejora (el ejemplo clásico es la ruta 2, que une Buenos Aires con Mar del Plata), el costo del peaje se aleja mucho del ideal propuesto, de \$1 por cada 100 kilómetros (en el ejemplo anterior, por 404 kilómetros se abonaban \$17 de peaje).

Existe también en esta concesión un profundo conflicto entre las prestadoras y el Estado, por supuestas deudas de este último por más de U\$S 380 millones, reclamadas por tarifas no aplicadas y subsidios no entregados.

La concesión de las rutas y autopistas por peaje (incluida la Illia, de poco más de 1 kilómetro de longitud y para transitar por la cual se abona \$1, resultando la más cara del mundo) están siendo cuestionadas y hay anuncios acerca de la homogeneización de sus tarifas, pero en general se considera que las obras que se realizan no son inversiones genuinas sino que son pagadas por anticipado por los usuarios, a través de las tarifas.

Correo

El Correo, es otro de los servicios privatizados que declaran rentabilidad negativa.

Al igual que los aeropuertos esta privatización estuvo ensombrecida por sospecharse que escondía intereses del empresario fallecido Alfredo Yabrán, a quien, en 1995, Domingo Cavallo, entonces Ministro de Economía acusó de ser jefe de una mafia enquistada en los negocios del Estado.

Incluso antes de esa acusación se rumoreaba que Yabrán, que había actuado como proveedor, socio y contratista del Estado y ya era dueño del correo privado OCA, trataba de comprar el correo estatal. Cavallo denunció que lo que se intentaba era constituir un monopolio postal que podía estar al servicio del narcotráfico y el contrabando, amparado en la legislación que protege la privacidad de los envíos postales.³⁶ A su vez, el empresario Yabrán acusó al ministro de intentar favorecer a la norteamericana Federal Express, que también procuraba adquirir al correo oficial.

El principal objetivo buscado era lograr que se incluyera en el Contrato la obligatoriedad de utilizar los servicios del Correo oficial para el envío de facturas por servicios, los resúmenes y demás comunicaciones de las instituciones bancarias oficiales (Banco Nación, Hipotecario, Central), la entrega domiciliaria de los documentos de identidad (cédula, pasaporte y DNI) y todas las comunicaciones oficiales. Múltiples cabildeos se produjeron, pero no se consiguió insertar en los pliegos el objetivo de máxima.

Las denuncias de Cavallo y el posterior asesinato del fotógrafo José Luis Cabezas (en enero de 1997) acabaron con el poder de Yabrán,³⁷ que se habría suicidado en mayo de 1998. Aunque se ha-

³⁶ Además, Yabrán dominaba las concesiones más estratégicas del aeropuerto: los depósitos fiscales, los servicios de rampa y las tiendas libres de impuestos.

³⁷ Cabezas había logrado fotografiar el rostro de Yabrán, quien expresó en esa oportunidad que el haber difundido su fisonomía en los medios había sido igual que “pegarle un tiro en la cabeza”. El mismo Yabrán había definido que “poder es impunidad”.

bía desprendido de sus empresas,³⁸ la licitación fue ganada por el grupo Socma que, en septiembre de 1997, se hizo cargo de la concesión por treinta años.

La Sociedad Macri (Socma) es un holding que, desde antiguo, ha sido contratista, en especial para la construcción de obras viales y otras de infraestructura. Desde el comienzo de la concesión Macri enfrentó conflictos y denuncias, y se llegó a vincularlo con intereses de Yabrán, aunque no pudo probarse. En 1999 se echó a rodar la idea de fusionar al Correo Argentino con OCA, lo que suponía la implementación del antiguo proyecto de Yabrán.³⁹

En marzo de 2001 el Secretario de Defensa de la Competencia, Carlos Winograd, rechazó definitivamente la operación, porque implicaba la consolidación de una posición dominante en el mercado, reñida con la sana competencia.

La situación del Correo Argentino parece complicada. Socma le debe al Estado U\$S 154,4 millones en concepto de cánones impagos. A su vez, el Correo Argentino le reclama al Estado más de U\$S 300 millones por incumplimientos del contrato y U\$S 77,9 millones por servicios postales prestados y no pagados. De estos últimos, el Estado reconoce \$ 36 millones.

En septiembre de 2000 la Justicia autorizó a Macri a no pagar el canon. El Estado apeló, ganó en segunda instancia y la empresa recurrió a la Corte Suprema, que debe resolver.

El canon asciende a \$ 103 millones anuales, a pagarse en dos tramos semestrales. Socma adeuda tres semestres, pero reclama el cumplimiento de promesas que le habría hecho la administración Menem. Una de ellas es la anulación del convenio colectivo de los trabajadores telepostales; otra es la formulación de un nuevo marco regulatorio, puesto que el único que debe cumplirlo, por así estipularse en el Contrato, es el Correo Argentino.

³⁸ Tanto OCA como las firmas aeroportuarias pasaron a manos del Exxel Group, el grupo inversor del uruguayo Juan Navarro.

³⁹ Quien conducía las negociaciones en representación de OCA era Héctor Collela, que había sido hombre de confianza de Yabrán y luego lo fue de Juan Navarro del Exxel Group.

Sin embargo, el meollo de la cuestión son las pérdidas operativas que arroja el Correo. En el ejercicio 2000 hubo un déficit de \$ 58,3 millones y, si hubiera pagado el canon, habría ascendido a \$161,5. La facturación anual es de \$ 527 millones.

La Justicia había convalidado una decisión de la gestión Menem, que luego había sido cuestionada: se autorizó así al Correo a computar como inversión los \$195 millones que pagó en concepto de indemnizaciones por despido, cuando redujo la planta recibida en 1997, de 20.000 agentes, a los 14.500 actuales. La operación contable había sido rechazada por los organismos oficiales porque consideraban a las indemnizaciones como un gasto y no una inversión.

La Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y Contrabando denunciaron en abril de 2001 al Correo Argentino por evasión fiscal y fraude a la administración pública. Por contrato, el Correo debía invertir \$ 25 millones por año. Socma destinó \$155 a diversos proyectos, invirtiendo así más del doble. Si se computaran los \$ 195 millones de indemnizaciones por despido, la inversión totalizaría \$ 350 millones.

Independientemente de los conflictos, la calidad del servicio mejoró notablemente, aunque ya se había elevado antes de pasar a manos privadas.

Algunas regularidades observadas en las privatizaciones

Del análisis de los diversos procesos licitatorios surge la existencia de situaciones que se repiten. Entre otras, podemos mencionar las siguientes.

Para redactar los pliegos, se requirió de los servicios de expertos que, en ese momento, prestaban servicios en las compañías de servicios de propiedad del Estado. No obstante lo cual, comprobadamente el subterráneos y teléfonos, y presuntamente en otros servicios, los mismos que redactaron los pliegos pasaron a formar parte del cuerpo gerencial de la prestadora, lo que indica una cadena de complicidades, por un lado, y una laguna en los requisitos para formar parte de la prestadora: a la inversa de las condiciones para pasar a formar parte de un ente regulador, no

se exige que los miembros de la concesionaria no hayan sido miembros de la empresa estatal.⁴⁰

A las licitaciones debían presentarse consorcios integrados por un operador (del servicio de que se tratare) experimentado y de renombre internacional, una compañía argentina y un banco. El monto a pagar consistía en una parte en efectivo y otra en títulos de la deuda externa. En todos los consorcios vencedores en las licitaciones, la compañía argentina es un antiguo proveedor del Estado y el banco, un fuerte acreedor externo.

Esto indica que, en el caso de los servicios de utilidad pública, la corrupción no es un acto súbito sino un “devenir”: primero se aprende del negocio y luego se corrompe, a través de los contactos generados entre la Sociedad del Estado y los proveedores. En términos deportivos, se busca una “buena ola” y luego “se la surfea”: se aprenden los vericuetos del servicio siendo proveedor del Estado y luego, con los conocimientos reunidos, la información privilegiada que pueden aportar los “amigos” con que se cuenta y la colaboración directa de miembros de la empresa a privatizar (que incluso habían ayudado a redactar los pliegos de licitación) se confecciona la oferta. Una vez instalado (concesión o compra), el prestador privado incorpora a los mismos expertos mencionados más arriba, para la operación del servicio y para la obtención de beneficios adicionales debido a las lagunas existentes en los pliegos (dejadas expresamente por los técnicos que ayudaron a redactarlas, para luego explotarlas en beneficio del operador).

Tanto en los Ferrocarriles como en los subterráneos, pero muy especialmente en el gas y la electricidad domiciliaria, los técnicos empleados durante la gestión estatal eran los que verdaderamente sabían en qué estado estaban las redes y sus componentes y, sobre todo, por dónde pasaban los cables y los caños, independientemente

⁴⁰ En la licitación de Subterráneos, por ejemplo, el ganador, conspicuo contratista de obras de infraestructura, venció a través de una “chicana”: en la oferta omitió consignar si el subsidio solicitado incluía o no el IVA. Ante el empate técnico y económico, el actual concesionario fue consultado sobre ese particular (el otro competidor declaraba “no incluir el IVA”) y respondió que su oferta sí lo incluía.

del lugar que indicaran los planos (Algo muy frecuente al principio de la gestión privada fue que, luego de haber dado retiro voluntario pagado por el estado a los más antiguos y de haber reemplazado al máximo a los presuntos activistas contra la privatización, el nuevo personal intentaba vanamente reparar un corte de luz, por ejemplo, porque en los planos se indicaba un diagrama de tendido que no se encontraba en la práctica: quienes sí sabían, que eran los que los habían colocado de ese modo, porque según ordenaba el plano había algún problema, ya no estaban en la empresa).

Las adjudicaciones estuvieron teñidas de sospecha en muchos casos. En el caso de Aerolíneas, recordemos, hubo un solo oferente que, aparte, no realizó desembolso alguno. En otros ejemplos se adujo que la cifra pagada realmente era sólo un pequeño porcentaje de lo declarado, dado el escaso valor de los títulos de la deuda en las Bolsas extranjeras. Entre la declaración del ganador y la efectiva entrada en funciones transcurrieron plazos variados en los que los grupos privados presionaron al gobierno para que pagara retiros voluntarios y despidos del personal. El ejemplo más conspicuo es el de los Subterráneos, donde se demoró un año completo. Se renegociaron los contratos reiteradas veces, siempre en beneficio de los prestadores.

El Estado sigue pagando subsidios. Los Ferrocarriles siguen costando un millón de dólares diarios. Mediante diferentes formas de renegociación las empresas evitan pagar o disminuyen los montos correspondientes al canon. Sin embargo, todo es "legal".

Las obras nuevas se realizan con subsidios del estado o con porcentajes de las tarifas. En el caso de que la red anterior esté en mal estado al comienzo de la privatización (típico de las rutas) la primera inversión es la cabina de peaje. Luego empiezan a tapar los baches. Las inversiones "discrecionales" brillan por su ausencia, excepto en los teléfonos.

Las tarifas han aumentado fuertemente. El comentario general es que, incluso con gestión estatal, con tarifas de estos valores se hubieran podido hacer las mejoras en casi todos los servicios (excepto telefonía, que requirió un enorme aporte de capital al inicio). Lo que se dijo en su momento fue que, bajo la gestión privada, las tarifas no aumentarían. Sin embargo, aumentan por varios

motivos, inflación de los EE.UU., aumento en los costos, aumento en los precios internacionales, aumento de la calidad, añadido de un recargo para extender el servicio (agua, subterráneos) o para transferirlo a la provincia de Santa Cruz (luz)... pero nunca bajan.

El personal de planta (reducido fuertemente antes de la entrega) se precarizó, trocando personal antes estable por subcontratistas que prestan servicios “no esenciales” (ejemplo: lectura de medidores, entrega de facturas, etc.) pagando a su gente salarios más que viles (una contratista cobra a Edesur \$0,05 por factura entregada). Esta rebaja en los costos no se reflejó en una baja de las tarifas.

Se cambió la lógica, de “servicio universal” a “servicio para el que paga” y al resto se le corta, por más salita de primeros auxilios o comedor de Mónica Carranza que sea. Al igual que el ítem anterior, el comentario es “así cualquiera, incluso el Estado”.

Cuando se alcanza la “frontera de producción” (máximo posible con los recursos actuales), se buscan nuevas fuentes de ingresos mediante la obtención de contratos para realizar obra pública o se desguarnecen sectores menos rentables para dar servicio a la “demanda solvente”. Un ejemplo clásico son los ferrocarriles, de los cuales han cerrado múltiples ramales que servían a pequeñas poblaciones, para las cuales resultaban único medio de transporte. Otro es el ferrocarril Mitre que sirve a la zona norte del Gran Buenos Aires, que brinda excelente y casi lujoso servicio y ha redundado en fuerte pérdida de pasajeros de las líneas de transporte colectivo por automotor, mientras el ferrocarril Sarmiento, siendo del mismo propietario, provee servicios de muy baja calidad. También se puede citar, en Subterráneos, la línea E, que tenía la flota más moderna, aunque en ella viajaban escasos pasajeros hacia la pauperizada zona sur: la flota se encuentra ahora en la línea D, cuyo caudal de pasajeros aumentó exponencialmente y sirve a la más acaudalada zona norte de la ciudad de Buenos Aires.

Los entes reguladores encargados del control de las actividades privatizadas fueron creados con posterioridad a la venta o entrega en concesión. En esto parece que se actúa para cumplir un deseo del Banco Mundial: el achicamiento del Estado, consig-

na de moda en la década del '90. La Argentina fue puesta como un ejemplo justamente por su obediencia. Luego de ver los efectos de esa conducta, actualmente el Banco Mundial dice que "vista la experiencia argentina, se recomienda crear y fortalecer los entes de control antes de iniciar el proceso de privatización".

Politización de los entes de control creados por decreto. En estos Entes, los directores son designados por el Poder Ejecutivo. En un principio estuvieron dirigidos por personal técnico experto en la temática de referencia, pero al cabo de un cierto tiempo fueron reemplazados por "políticos" y "economistas". El argumento utilizado fue que, al acercarse el período de renegociación (nunca entendí por qué había que renegociar contratos firmados prácticamente el día anterior), y por ser la renegociación "una actividad eminentemente política", los expertos debían ser removidos.

El Estado ha fallado en las tres misiones fundamentales que debía llevar a cabo a través de la redacción de los pliegos y de la conformación de los Entes reguladores: dividir los monopolios no naturales, creados sin fundamento sólido durante la gestión estatal; aumentar la competencia y controlar el cumplimiento de los parámetros de calidad fijados para el servicio de referencia. En realidad, cuando ha dividido monopolios, ha creado duopolios que se cartelizan. Por eso, no hay competencia sino complementación para solicitar (y obtener) aumentos de tarifas o nuevas prebendas.

En cuanto al control de la calidad de servicio, los entes no parecen estar cumpliendo su papel. Las multas aplicadas (a excepción de la aplicada a Edesur en ocasión del gran apagón) no han sido concordantes con la sensación de baja calidad del servicio que tiene la opinión pública (en esto hay que exceptuar a las telefónicas: los teléfonos ahora sí que andan, caros pero los mejores). Esto se debe fundamentalmente, a nuestro criterio, porque en la generalidad de los contratos se estipula que los datos que permitirían detectar los incumplimientos sean provistos por el prestador y el Ente respectivo, en general, no cuenta con personal idóneo para el control "en paralelo". En pocas palabras, el control se realiza en base a la información aportada por el controlado, reproduciéndose de este modo el mecanismo de "captura del Estado".

A modo de conclusiones

A primera vista, lo que más resalta del proceso de privatizaciones en la Argentina es el diametral cambio de lógica tanto en la operación del sistema como en la prestación del servicio. Durante la gestión pública se penalizaba a quienes más consumían, empleando más una lógica de distribución de recursos escasos que una de “agrandamiento de la torta”. Por otra parte se consideraba que todos los habitantes del país tenían derecho a gozar de servicios “de utilidad pública”, los pagaran o no, aplicando la lógica de “derecho universal de acceso” y no la lógica mercantil de la oferta a la demanda pudiente. Por último, se pasa de la lógica de la administración estatal que pretende meramente “operar sin déficit” a la lógica empresarial de maximización de beneficios.

Desde el punto de vista de la estructura de oportunidades para la aparición de fenómenos de corrupción, vemos que en los casos analizados se presentan todas las “ocasiones” juntas: las concesiones, las regulaciones, las financiaciones, las autorizaciones y controles, el mercado de dinero, los monopolios y oligopolios, la apropiación de recursos públicos en beneficio privado, los proveedores y contratistas del Estado y el intercambio de poder por dinero (y no olvidemos que, en palabras de Yabrán, “poder es impunidad”).

Agreguemos un contexto económico hiperinflacionario, donde la consigna era el “sálvese quien pueda”. Los servicios de utilidad pública eran considerados el paradigma de la organización clientelizada, donde imperaban el nepotismo y la ineficiencia, así como los principales focos de despilfarro y corrupción, como declararan públicamente en numerosas oportunidades el presidente Menem y el ministro Cavallo.

Había público consenso acerca de los enormes gastos que ocasionaba la injerencia del Estado en actividades que, con ventaja, podían ser desempeñadas por el sector privado: la producción de bienes y la prestación de servicios. También se había instalado en la sociedad la idea de que la privatización aportaría competencia en esos monopolios naturales o creados por el Estado.

La propia situación de hiperinflación generó durante bastante tiempo una enorme dificultad para aquilatar correctamente los montos de pérdidas y ganancias: la valoración de las cifras en moneda constante era tarea ardua aún para los actuarios.

Otra característica de la estructura de oportunidades señalada por Caciagli para el caso italiano se observó con facilidad en la Argentina: la existencia, durante un período prolongado de tiempo, de un gobierno del mismo signo.⁴¹ En Italia se trató de la coalición de centro izquierda (Democracia Cristiana y Partido Socialista Italiano), que se mantuvo en el poder mientras duró la guerra fría y existió el temor de que el Partido Comunista Italiano (el más grande del mundo fuera de la Unión Soviética) subiera al poder; esta amenaza terminó con la caída del Muro de Berlín y la subsiguiente disolución de la URSS. En la Argentina se trató de una coalición de centro derecha (Partido Justicialista y Ucedé), impensada aún al momento de la asunción del presidente Menem, que, a través de la reforma constitucional de 1994 se prolongó por diez años.

Las intervenciones de los EE.UU. para presentar reclamos o quejas sobre el funcionamiento de las actividades privatizadas fueron reiteradas, a partir del escándalo que involucró al cuñado del presidente Menem, denominado “Swiftgate”, en 1992 y de la imposibilidad de intervenir en la licitación de la aerolínea y los teléfonos, dado que, por ley tienen prohibido dar sobornos, a diferencia de los miembros de la CEE que, incluso, han llegado a declarar los sobornos como un costo o una inversión.

No obstante, una de las características de los actos corruptos sobre la que los expertos acuerdan, el secreto, no estuvo presente en el caso argentino. En efecto, numerosos políticos, sindicalistas, funcionarios y jueces de tercer o cuarto orden, de humilde cuna y sin éxitos profesionales conocidos, pasaron a ocupar el lugar de las vedettes del cine y los deportes en las revistas de chismes. Algunos de ellos fueron denunciados y procesados luego de aparecer en la página central de alguna de estos semanarios, mostrando

⁴¹ Caciagli, M. “Clientelismo, Corrupción y Criminalidad organizada”. *Op. cit.*

sus fastuosas casas, campos, automóviles e incluso guardarropas.

Justamente este rasgo de la corrupción en la última década fue lo que, a nuestro juicio, provocó un cambio en la sociedad que, de la tolerancia, pasó a la crítica. En efecto, a partir de 1995 se observó en el país un marcado aumento de la desocupación y una pérdida del poder adquisitivo de la clase media que, en muchos casos, provocó el empobrecimiento e incluso la exclusión social. Las restricciones en los presupuestos de casi todas las familias medias contrastaron fuertemente con la ostentación rayana en lo obsceno de los políticos, sindicalistas, funcionarios, legisladores y jueces.

Esta situación desigual se convirtió en una cuestión socialmente problematizada que terminó en un escándalo mediático. Los ciudadanos y la prensa se convirtieron, a falta de control judicial, en elementos de control social.

La denuncia, enjuiciamiento y prisión de quien había dirigido a la gigantesca obra social de los jubilados (PAMI) fue la primera de una serie que, hasta hoy, ha costado la libertad (al menos por el momento) incluso del ex presidente Menem, detenido por orden de uno de los jueces que, presuntamente, propuso él mismo para asegurarse su propia tranquilidad y la de sus colaboradores.

Habrá que esperar el desarrollo de los acontecimientos antes de poder asegurar si se trata del comienzo de una depuración seria, al estilo mani pulite o de un ejercicio de gatopardismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Belligni, S. "Corruzione e scienza politica: una riflessione agli inizi". *Teoría Política*, 1987, 1.
- Caciagli, M. "Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada". *Cuadernos y Debates* N° 60. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1996.
- Caferra, V. *Il sistema della corruzione. Le ragioni, i soggetti, i luoghi*. Laterza. Roma - Bari. 1992.

- Cazzola, F. "Della corruzione. Fisiología e patología del sistema político". Citado en Caciagli, M. "Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada". *Cuadernos y Debates* N° 60. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1996.
- Hellman, J., Jones, G. y Kaufmann, D. "Seize the State, Seize the Day": State Capture, Corruption and Influence in Transition". *Policy Research Working Paper*. The World Bank. World Bank Institute. Governance, Regulation and Finance Division. Septiembre 2000.
- Jiménez, F., *Detrás del escándalo político. Opinión Pública, dinero y poder en la España del siglo XX*. Tusquets. Barcelona. 1995. pp. 14 – 15.
- Sapelli, G. *Cleptocrazia. Il "meccanismo unico" della corruzione tra economia e politica*. Feltrinelli. Milán. 1994.
- Suárez, F. y Christensen, A. "La corrupción: aspectos culturales de la invisibilidad". Cumbre Anticorrupción 2000. Arlington, Virginia.
- Vanucci, A. "La corruzione nei sistemi democratici. Alcuni spunti per un'analisi comparata". Citado en Caciagli, M. Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada. Cuadro y Debate. N°60.
- Walter, J. y Calvo, A. "Las organizaciones de seguridad magra: el gran apagón de Edesur". Ponencia presentada al Congreso Latinoamericano de Sociología. Mayo de 2000.

Fuentes periodísticas

- "Apuntan a la ampliación de la red de agua y cloacas". Diario *La Nación*. 6 de junio de 2001. Pág. 8.
- "El modelo privatizador", por Rodolfo Barra. Diario *La Nación*, 3 de junio de 2001, pág. 16.
- "Las penas son de nosotros", por Carlos Balter. Diario *La Nación*, 4 de junio de 2001. Pág. 8.
- "Menos cortes y más usuarios". Diario *La Nación*. 6 de junio de 2001. Página 8.
- "Un punto de inflexión" por Ana María Luro, directora ejecutiva de Adelco (Asociación del Consumidor). Diario *La Nación*. 6 de junio de 2001. Página 8.

