
gestión pública

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

Pablo Gerchunoff
Esteban Greco
Diego Bondorevsky

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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

Santiago de Chile, abril de 2003

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

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1885-P

LC/IP/L.226

ISBN: 92-1-322163-0

ISSN impreso: 1680-8827

ISSN electrónico: 1680-8835

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2003. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.03.II.G.50

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

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

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

Índice de cuadros

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

Índice de gráficos

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

Resumen

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

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

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

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

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

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

I. Introducción

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

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

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

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

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

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

Las opiniones más favorables respecto del desempeño de los prestadores privados de servicios públicos² argumentan que las privatizaciones contribuyeron significativamente a consolidar y a beneficiar a la mayoría de las partes interesadas: gobierno, consumidores, inversores y empleados de las empresas. En tal sentido, se afirma que el gobierno de Argentina fue un claro

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2888

