

LA RENEGOCIACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Introducción

¿Por qué el tema de los servicios públicos?. Es que han sido emblemáticos de una política económica pendular: estatización y privatización indiscriminada. Ahora que la salida de la convertibilidad rompió todas las reglas de juego, ¿qué haremos con ellos?

El fuerte choque del Presidente con los empresarios españoles, en su gira del mes de Julio es una pequeña muestra de las dificultades que tiene Argentina por delante. En particular la renegociación de los contratos con las empresas de servicios privatizadas

Preguntó a los empresarios españoles "si acaso habían ido a la Argentina durante la década de los 90 a hacer beneficencia"; "quién los había asesorado: salvo el FMI, todo el mundo sabía que la situación financiera en nuestro país era inviable".

El presidente de la principal entidad empresarial de España, frente a tamaña crudeza, tuvo una salida muy a la española: "Presidente, usted nos ha puesto a parir a todos" (El País, 19/07/03).

El calibre de la munición empleada por ambos contendientes nos dice, por sí mismo, que estamos frente a uno de los puntos cruciales de la agenda de Argentina de los próximos meses. Se trata, nada menos que de 61 contratos en proceso de renegociación, afectados por la salida de la convertibilidad y la ley de emergencia económica. Ésta, pesificó y congeló los aumentos de tarifas.

Desde la óptica de los intereses del país, ha sucedido algo muy importante. Los contratos de concesión que contienen la regulación del servicio "están caídos" ya que la salida de la convertibilidad hace inaplicable las cláusulas fundamentales. En particular la regla de ajuste tarifario (en dólares e indexada por la inflación de EE.UU.) que aunque se oponía legalmente a la convertibilidad (prohibición de indexaciones), fue funcional a ella.

Se utilizó ese instrumento pues significaba emitir una señal muy fuerte dirigida a los inversores externos, por el alto costo que tendría su incumplimiento. Sin embargo, a largo plazo, terminó siendo un error estratégico de quienes pergeñaron la convertibilidad. No supieron calibrar la verdadera "fortaleza" del mecanismo empleado, que estaba minando la propia convertibilidad.

En la práctica jugó un papel similar al endeudamiento. Éste fue generado para coadyuvar a sostener la convertibilidad. Cualquiera fuese la orientación del gobierno de turno, tendría que someterse a las exigencias de los acreedores. Sin embargo, no tuvieron en cuenta que la deuda, al crecer fuera de toda escala, terminaría por sí misma, liquidando la convertibilidad.

Se abre para Argentina la posibilidad de renegociar el contenido global de los contratos. Se podrá estar de acuerdo o no con el resultado que tengan esas renegociaciones, o se podrá, mediante presiones, impedir los cambios. Pero no podrá ponerse en tela de juicio que el Estado argentino, está plenamente habilitado para encarar la renegociación integral de los contratos, y esto sería reconocido por cualquier tribunal internacional.

El proceso de privatización.

Veamos como hemos llegado a este punto. Las tendencias hacia la privatización, fue sin lugar a dudas, una oleada mundial en los '80 y '90. Había allí ingredientes ideológicos. Fueron las políticas de Reagan y Thatcher orientadas a desguzar el papel del Estado en la economía.

Pero tras el velo ideológico existían tendencias económicas objetivas. Los problemas fiscales (déficit presupuestario y endeudamiento) frente a una abrupta elevación de la tasa de interés internacional a inicios de los '80, ponía en crisis la concepción del Estado de Bienestar.

A ello se sumaban los avances tecnológicos que modificaban el carácter de servicio público en algunas áreas de la infraestructura económica. Perdían terreno algunos argumentos que defendían la prestación estatal de los servicios.

En América Latina, el proceso fue iniciado por Chile hacia fines de los '70. Luego se generalizó a partir de los '90, cuando los organismos internacionales de crédito asumieron los criterios del Consenso de Washington.

Sin embargo, los países latinoamericanos, incluido el caso chileno, adoptaron estos criterios de manera selectiva: dieron prioridad en la privatización a las ramas de actividad en competencia por sobre las ramas caracterizadas por el mono-polio natural; mantuvieron el carácter estatal de empresas que son críticas en su esquema productivo (armamentos y cobre en Chile, petróleo en México y Venezuela, etc.) y además fue un fenómeno puntual.

Tal como se observa en la privatización en el ámbito mundial, el fenómeno fue focalizado: en determinados países, en determinadas ramas, en determinadas empresas. Esto muestra que el proceso no ha sido indiscriminado. Existió una evaluación previa y una decisión caso por caso.

La mejor prueba de esto la encontramos en una estadística del Banco Mundial acerca del tamaño relativo de las empresas del estado en el mundo en el periodo 1990-96. Utiliza como indicador el porcentaje de aporte de dichas empresas al PBI global. La información seleccionada expresa: Argentina, 1,3 %; Brasil, 8,0 %; Chile, 8,1 %; India, 13,4 %; México, 4,9 %; Turquía, 5,1 %; Reino Unido, 2,8 % . (Banco Mundial, World Development Indicators 1999).

Pero no sólo una privatización selectiva. También en una coyuntura específica. Los criterios del Consenso de Washington pudieron funcionar, en una determinada coyuntura internacional: un flujo de capitales desde los países desarrollados hacia los países emergentes. Pero ya en el año 2000, los funcionarios de CEPAL advertían el problema de las privatizaciones en condiciones de fuerte volatilidad del flujo de capitales. En una entrevista del diario español "El País", el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José A. Ocampo, señalaba:

"La visión de la población en América Latina sobre las privatizaciones es, en general, mucho más negativa de lo que era en el pasado. Hay que preguntarse cómo hacer que las empresas públicas, cuando permanecen como públicas, funcionen bien. Hay experiencias exitosas de empresas públicas en la región. Aquí, en Chile, por ejemplo, Codelco es una empresa con un buen récord. Las empresas petroleras han tenido una experiencia relativamente positiva. Hay industrias eléctricas, bancos públicos que han funcionado bien. La pregunta es por qué hay países que están optando por frenar las privatizaciones. País tras país, la resistencia es creciente." (El País, 11/12/2000).

Un debate que ya no era sólo pertinente en América Latina. Se había transformado en un debate mundial. En Estados Unidos, el ataque terrorista a las Torres Gemelas puso en tela de juicio aspectos del manejo privado del control de aeropuertos y de la salud. En Inglaterra, los accidentes en el ferrocarril abrieron un margen de dudas sobre lo realizado en materia de privatizaciones y en Francia las principales empresas estatales de servicios públicos siguen resistiendo, ahora con mayor chance, los embates de la privatización.

La privatización en Argentina

La privatización, un instrumento de política económica, en Argentina se transformó en un objetivo. Y en un objetivo absoluto no respaldado en razón económica alguna. Fue una cuestión puramente ideológica.

Transformar instrumentos de política económica en objetivos ha estado en la base de todas las experiencias fracasadas. Éste ha sido el problema básico de las corrientes económicas conocidas como "socialismo real" (ex – URSS y su área de influencia), de las experiencias populistas desde los ´50 en América Latina y del neo-liberalismo de los ´90.

El problema reside en que al convertir los instrumentos, más que en objetivos, en un dogma, se limita fuertemente la posibilidad de enfrentar el verdadero problema: fortalecer las economías nacionales o bloques económicos para adaptarse y acompañar los ciclos de una economía mundial extremadamente volátil.

En condiciones de esta naturaleza debemos detentar objetivos fuertemente enraizados en el modelo de país que deseamos, pero al mismo tiempo ser muy pragmáticos en la utilización de los instrumentos. La experiencia histórica de la economía mundial nos dice que a cualquiera de esos instrumentos, es posible que sucesivamente debamos tomarlos, rechazarlos y readaptarlos, de acuerdo a las circunstancias concretas de cada coyuntura mundial.

A partir de los criterios instrumentados en los ´90, para privatizar no era necesario realizar ningún tipo de análisis de las condiciones nacionales e internacionales y menos una evaluación costo / beneficio, privado y público, de la privatización.

No advirtieron, ni quisieron hacerlo, que ese tipo de medidas estaban montadas sobre una coyuntura mundial específica. Cuando hubiese un reflujo de capitales, algunos argumentos utilizados aparecerían como absurdos.

A pesar de ello, el proceso de privatización tuvo apoyo. No sólo el que prestaban sectores empresariales. También, aunque difuso, tuvo apoyo del público en general. Esto fue posible debido al manejo ruinoso que históricamente tuvieron los servicios estatales en Argentina que provocaban malestar social: ausencia total de organismos re-guladores que defendieran los intereses del usuario y serios problemas de prestación por ausencia de planeamiento e inversiones y tecnología adecuada.

Se sumó a estas circunstancias algunos hechos puntuales ocurridos hacia fines de los ´80: necesidad de racionar la energía eléctrica y el gas natural y serios problemas técnicos en la ex - ENTel. La instalación de un teléfono podía demorar 10 años y en las operaciones inmobiliarias el precio del teléfono era un ítem opcional cotizado entre 1.000 y 1.500 dólares.

Sin embargo existieron objetivos económicos implícitos. Básicamente fueron de tipo fiscal y por ende de corto alcance. El objetivo fiscal, estaba presente en términos de tratar de incrementar los ingresos de capital, y/o disminuir el déficit presupuestario a partir de la desaparición del déficit de las empresas públicas.

El ingreso total por privatizaciones en los ´90 fue de 23.849 millones de dólares, de los cuales el 81% correspondió al sector público nacional y el 19% al provincial. (Gerchunoff y otros, "Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina 1990-2002"-Iipes-CEPAL; Pág. 53).

Para ratificar objetivo fiscal implícito, se deben mencionar también otras características: el carácter indiscriminado y la celeridad del proceso de privatizaciones. En el primer caso, es decir, su no selectividad, hizo que el proceso cubriera prácticamente todas las áreas posibles: ferrocarriles, telecomunicaciones, petróleo y combustibles, bancos, electricidad, gas natural,

servicios sanitarios, puertos, producción de bienes donde sobresalen siderurgia, petroquímica, armamentos, etc. Además, la celeridad. Tres años después de iniciado ya se habían realizado las operaciones más importantes.

Pero también ratifica el objetivo fiscal los gruesos errores cometidos en la regulación. Los errores no están distribuidos al azar sino que contienen un sesgo sistemático (y sospechoso): en todos los casos tienden a mejorar el flujo de fondos de la concesión. Algunos aspectos de la precariedad en el diseño regulatorio, como veremos más adelante, tuvieron como objetivo hacer más atractivo el flujo de fondos para los inversores.

Y el objetivo fiscal fue llevado a su nivel extremo cuando el Poder Ejecutivo presionó al Poder Legislativo con el problema jubilatorio. Planteó que la solución (nivel de los haberes y deuda con los jubilados) sólo podría venir de la mano de la privatización de YPF y la reforma previsional.

Los resultados concretos de la privatización

Con estas prioridades, los resultados fueron el versus de los objetivos habituales de la práctica internacional de la privatización. Sólo evaluaremos a título de ejemplo, problemáticas genéricas del proceso de privatización. Del análisis de cada contrato en particular pueden surgir decenas de otras falencias específicas, incluso más graves que los hechos genéricos aquí señalados, para ese caso en particular.

A) en el campo regulatorio

Ausencia de regulación efectiva: de todas las áreas privatizadas sólo dos de ellas cuentan con entes reguladores creados por ley. En el resto de casos son meras oficinas que dependen de la respectiva secretaría de gobierno.

Y aún siendo por ley, en estas áreas (gas y electricidad) existen serios problemas derivados de las limitaciones de esas leyes y de criterios restrictivos en la práctica regulatoria en Argentina.

Señalemos, a título de ejemplo lo sucedido con dos serios accidentes en la provisión de fluido eléctrico. El ENRE aún no ha podido resolver las responsabilidades en los casos de la Subestación Ezeiza (24/11/02) que dejó a oscuras a 13 millones de personas y en el de la Subestación Azopardo (Febrero 1999) que dejó sin luz a vastas zonas de la Capital Federal durante 13 días.

Contradicciones regulatorias: el caso más notable es el del gas natural. En el campo que cubre es un verdadero modelo, sobre todo, porque es un diseño que tiende a garantizar la competencia y a evitar maniobras de colusión entre los distintos segmentos del proceso productivo. Sin embargo, el aspecto más importante de una regulación, el precio, no lo puede controlar pues el abastecimiento es un área de privatización diferente, muy concentrada y con precios en boca de pozo totalmente desregulados.

De este esquema surgieron tendencias asimétricas en los precios de las distintas formas de energía (electricidad y gas) que generó distorsiones en ese mercado, incompatibles con las tendencias internacionales.

Sistemas regulatorios aislados: no están conectados a la problemática de defensa del consumidor ni a la de provisión a consumidores de bajos recursos. Hoy, algunas de las atribuciones de la ley 25156 se superponen con las funciones de los entes reguladores.

Tampoco están previstas tarifas sociales de ningún tipo ni subsidios cruzados, tan importantes en la actual etapa.

B) En el campo de organización de los mercados

El monopolio estatal se transformó en mono-polio privado: en lugar de abrir mercados a la competencia, consolidaron los aspectos monopólicos del mercado y sus rentas extraordinarias. Con ello, las empresas tienen la capacidad de definir la estructura de precios relativos y crear nuevas configuraciones de poder social.

Extranjerización imperativa: no fue sólo un proceso de privatización sino de desnacionalización compulsiva. En algunos casos fueron exigidos títulos de la deuda externa como forma de pago. Y esos títulos, a inicios de los '90 (previo a la reestructuración Brady), sólo podían estar en manos de bancos extranjeros. De esta manera se limitó la forma de financiar la operación y condicionó la conformación de los consorcios que intervinieron en las licitaciones.

C) En el campo microeconómico

Efectos sobre el comportamiento de los concesionarios: son fenómenos en el plano económico e institucional.

En el plano económico: no fijar las pautas de financiamiento en los contratos, sumado a condiciones muy particulares del mercado de capitales y a una legislación impositiva que facilita la elusión del impuesto sobre la renta neta (ventajas al endeudamiento por sobre la utilización del capital propio), delinearon la política financiera de los concesionarios. No sólo giraron las utilidades al exterior. También transfirieron gran parte de sus recursos corrientes que volvían en forma de préstamos. De allí su nivel de endeudamiento actual y la ponderación que tiene en su estructura de costos el peso de los servicios de la deuda.

También influyen en esta política factores estratégicos del concesionario, que no fueron bloqueados por el diseño de la licitación y las regulaciones. El endeudamiento es una "protección" adicional en caso de un abrupto cambio de las reglas de juego. Mantener el patrimonio neto en niveles mínimos permite tener cartas adicionales en una eventual renegociación.

En el plano institucional: licitaciones realizadas con gran premura hacían necesario tomar la concesión "a bulto cerrado". Pero lo hicieron pues el diseño erróneo de la regulación era compatible con la "caja oscura" que se entregaba. Este doble juego de errores aseguraba al concesionario la posibilidad de realizar políticas oportunistas de renegociación y de captura institucional del Estado.

Estas condiciones incentivaron a realizar pro-puestas "ganadoras" pero insostenibles en el mediano plazo. Sin embargo, sabían que podían modificar las condiciones pues primaban razones ideológicas y las autoridades no podrían soportar los costos políticos de reiniciar el proceso licitatorio debido a errores burdos.

A estas condiciones para el aventurerismo se sumaba un diseño de licitación y regulatorio que permitía hacerlo sin riesgo alguno para la empresa. P.ej., cuando no se realiza un pago inicial importante y los activos son entregados a cambio de un mero compromiso de reducir las tarifas o de futuras inversiones. El poder del concesionario para renegociar su posición se potencia hasta el infinito.

Esto es lo que ha sucedido con las concesiones de los servicios de correo y de aeropuertos. Los concesionarios ganaron sus respectivas licitaciones ofreciendo un canon muy por arriba de la oferta de sus competidores. Sabían que nunca podrían cumplirlo, pero también sabían que los

"errores" cometidos en el diseño de la licitación y su contexto haría muy difícil para el Estado decidir su desplazamiento.

El caso más notorio de renegociación fue la licitación del agua y servicios sanitarios de la ciudad de Buenos Aires. Se especificó un esquema de ampliación de servicios sobre la base de la financiación del beneficiario que era de imposible aplicación y justificó la posterior renegociación.

La concesión se adjudicó en función de una oferta de reducción de la tarifa vigente. Un año más tarde se reconoció un incremento como compensación por subestimar los costos de las nuevas inversiones en la licitación original. De esa manera el precio quedaba por arriba del que resultó segundo en la licitación. Pero fue más grave aún, la empresa recibió ese aumento tarifario y nunca efectivizó las inversiones.

Un caso similar es el rebalanceo de las tarifas telefónicas a partir de graves deficiencias en las estimaciones originales de la estructura del tráfico local e interprovincial.

También el sistema de peajes tuvo múltiples cambios. El gobierno de manera unilateral suspendió los contratos y luego, se vio "obligado" a renegociar de manera integral las concesiones con beneficios adicionales para los concesionarios (eliminación de canon, aumento de subsidios, extensión de plazos de concesión, retraso de inversiones, etc.) a cambio de una supuesta rebaja del peaje pues aplicando los erróneos criterios tarifarios originales, el precio resultante ya era imposible de pagar.

En el caso de la privatización de puertos, el criterio de adjudicación fue de acuerdo a la oferta de mayor canon. Cinco meses después, lo redujo en un 25 %.

Transferencia de la eficiencia a los consumidores: Se trata del traslado de parte de la eficiencia lograda a los precios al consumidor. Aún en aquellos casos donde puede observarse una mejora en la eficiencia de la provisión de servicios, esos aumentos de productividad no pudieron ser captados por los consumidores.

Un caso específico son los servicios eléctricos en el Gran Buenos Aires. Aunque los precios en el mercado eléctrico mayorista se redujeron, las tarifas residenciales, sólo pudieron captar una pequeña parte de esa reducción. Ello se debe básicamente a que las distribuidoras fueron transferidas con contratos de largo plazo que favorecían a las generadoras termoeléctricas para que pudieran venderse a mejor precio.

En el caso de las telefónicas, su notable y real incremento de productividad sólo logró aumentar la rentabilidad de la empresa. No pudo ser transferido a los consumidores.

D) En el campo macroeconómico

Los servicios públicos fueron valorados en términos de una inversión financiera alternativa. No se tuvieron en cuenta en la regulación, objetivos de largo plazo sobre la economía real: impacto de los servicios sobre el resto de los sectores, inversión global, externalidades (tecnología, capacitación, etc.). Pero esos efectos de cualquier manera se producen en el campo de la economía real, y terminaron por ser francamente negativos.

Costo de los insumos: los servicios públicos de infraestructura son un insumo intermedio generalizado. Por lo tanto su aporte al proceso de formación de precios de los bienes exportables lo convierten en una pieza clave de las políticas exportadoras.

En el caso del gas natural, una prolija regulación no pudo impedir su aumento sistemático a lo largo de los '90. La actualización de las tarifas telefónicas previa a la privatización, sumado a

un ajuste por índices de EE.UU., llevaron su precio a valores que triplicaron los niveles internacionales.

Balance de pagos: las privatizaciones generaron ingresos de capital a través del pago de las concesiones y del endeudamiento externo de los concesionarios. Sin embargo quedaron compensadas con las salidas de capital por giro de dividendos, pago de los servicios de la deuda generada y las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios que no están compensados con exportaciones debido a que en su mayoría son servicios no transables.

El balance específico de los servicios privatizados desde el inicio de las actividades hasta finales de los '90 deja un saldo de divisas levemente positivo. Sin embargo los egresos venían creciendo más que proporcionalmente a los ingresos y en la década actual se hubiesen convertido en un problema adicional del balance de pagos, que habría que financiar de algún modo. En cualquier de las alternativas de financiamiento, hubiese significado un "ajuste".

Inversiones: el régimen de regulación en lugar de controlar un compromiso previo de inversiones, tiende a realizar controles por mediciones de eficiencia del servicio. En lugar de controlar el "input" controla el "output". El resultado concreto: un proceso de desinversión a mediano y largo plazo. Y con efectos macroeconómicos directos pues no están afectando a empresas sino a ramas enteras de actividad.

Uno de los casos más notables es la desinversión en el transporte ferroviario, cuando, dado su historial, tendría que haber resultado el objetivo fundamental de su privatización. En dicha área se observan en los '90 una recuperación de viajes de pasajeros y cargas, reducción del subsidio y una buena rentabilidad de las empresas. No tiene explicación alguna la demanda actual de los concesionarios de aumento en los subsidios y el estado de mantenimiento del servicio. Sólo cabe interpretar una actitud oportunista de los concesionarios en condiciones de gruesas fallas de regulación.

En el caso del servicio eléctrico, ya hemos hecho referencia a importantes accidentes, producto de la ausencia de control de las inversiones. Si sólo se controla el "output", es decir la calidad del servicio, cuando se producen las grandes fallas del sistema ya es tarde. No se puede solucionar en horas, la ausencia de inversiones y mantenimiento durante meses y años que no fueron controlados.

También en inversiones para el transporte de energía eléctrica, el marco regulatorio ha fracasado. No ha podido generar mecanismos autónomos de expansión del segmento de redes de alta tensión.

Fue necesario hacerlo sobre la base de mecanismos extra-regulatorios. Pero éstos fueron posibles porque se aplicaron a líneas adicionales Chocón-Gran Buenos Aires, es decir un centro de alta concentración de demanda que es posible financiar. Pero ya son necesarias líneas adicionales hacia el noroeste del país, cuya financiación por métodos convencionales y en este marco regulatorio es imposible.

El déficit de transporte hace que el sistema esté funcionando al límite y cualquier accidente en un punto del circuito impacta en todo el país, tal como sucedió con el accidente de la Subestación Ezeiza en Noviembre de 2002.

Sin embargo, existe un caso de notables mejoras del servicio sobre la base de inversiones de tecnología avanzada: las telecomunicaciones. Pero no fueron como resultado del diseño regulatorio. La inversión fue posible por la amenaza de la competencia, en un marco de fuerte avance de la tecnología, que se plantearía a partir de la finalización del periodo de exclusividad. Se sumó a ello la fuerte disponibilidad de financiamiento y un autofinanciamiento basado en tarifas exageradamente altas en el periodo: el triple del nivel internacional.

Transferencia de tecnología: la mayoría de las concesiones no intentaron usufructuar de los mecanismos de transferencia de tecnología a través de un mayor conocimiento local y desarrollo de proveedores residentes. Es lo que habitualmente se realiza en procesos similares en todo el mundo. Sobre todo en el caso de actividades de alta densidad tecnológica.

Pero esto es posible, siempre y cuando exista una política de desarrollo tecnológico y marcos regulatorios orientados a vincular la actividad de las empresas privatizadas con proveedores y tecnología locales.

Aún en los casos en que esto fue previsto, los concesionarios lograron impedirlo. En telefonía era obligatorio contratar parcialmente con proveedores locales (Capítulo 15 de los pliegos de privatización de ENTEL). Esto no se cumplió con aceptación de las autoridades, logrando con ello un progresivo retraso tecnológico en la industria electrónica. El accionar importador de las telefónicas no sólo ha impactado de manera negativa el balance comercial. También ha provocado el desarme de la industria proveedora nacional. La privatización nos ha hecho menos competitivos en el ámbito internacional en materia de electrónica.

Aplicación de los recursos de la privatización: la estrategia original del FMI incluía las privatizaciones, pero con el objetivo fundamental de disminuir el nivel de la deuda externa. Pero el grueso de estos recursos terminó siendo utilizado para pagar gastos corrientes y ahora es el propio FMI que investiga su papel en el caso argentino que plantea:

"[. . .] se argumenta a veces las políticas irresponsables realizadas, tales como usar ingresos de la privatización para los gastos corrientes en lugar de la reducción de la deuda". (El papel del FMI en la Argentina 1991-2002. Independent Evaluation Office. www.imf.org).

Cambios en la estructura de poder social: los errores de diseño regulatorio han contribuido a consolidar los intereses de un sector específico de los grandes grupos económicos locales y extranjeros. Los intereses en los servicios públicos se han convertido en hegemónicos dentro del poder empresario, sobre todo, a la hora de ejercer en su papel como factor de poder para presionar al go-bierno en materia de políticas públicas. Esto ha sido en detrimento de empresarios con actividades en el área de bienes transables y ayuda a explicar los movimientos que se han producido en los últimos años en las entidades empresariales.

Las empresas concesionarias frente a la crisis

La estrategia básica de las empresas se basa en solicitar la actualización de las tarifas a fin de evitar el deterioro en la provisión de los servicios. En buen romance esto significa su disposición a debatir el tema tarifario, pero no a reexaminar los contratos. Y no renegociar los convenios implicaría la consolidación de las ventajas otorgadas y el agravamiento de los efectos que viene provocando una deficiente regulación.

Pero las empresas no se limitan a solicitar el ajuste tarifario. Desarrollan una batería de acciones tendientes a consolidar su posición.

Default: a partir del endeudamiento generado por su modus operandi y el congelamiento y pesificación de tarifas, la mayoría de las empresas privatizadas de servicios públicos plantearon al mercado financiero internacional una situación de cesación de pagos ("default"), aunque en algunos casos el acreedor es la propia casa matriz.

Es una estrategia que permite ratificar su posición deudora y a la vez presiona a las autoridades en procura de una salida al problema ya que deudas importantes de empresas privadas influyen sobre la calificación soberana de un país. El caso más notable es el de las telefónicas que está rescatando su deuda con un 45 % de descuento.

Inversiones: también la actitud intimidatoria ha sido directa. Se basa en un corte abrupto de las inversiones. Pero no sólo las que corresponden a la expansión de los servicios. Fueron suprimidas erogaciones vinculadas con el más elemental mantenimiento, generando problemas en la prestación de servicios a los usuarios. Esto es acompañado de sistemáticas "operaciones de prensa" donde se preanuncian situaciones catastróficas derivadas de la no-actualización de las tarifas. Las más activas en este sentido son las empresas que prestan servicios de gas, electricidad y teléfonos.

Demandas legales: las empresas privatizadas han tomado posiciones en el plano legal. Ya existen más de 20 demandas ante una comisión especial del Banco Mundial que actúa en función de arbitraje (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones – CIADI-), un tribunal que Argentina aceptó como autoridad para las cuestiones que se generaran con empresas extranjeras alcanzadas por los acuerdos bilaterales de protección de inversiones.

Presión de los organismos internacionales: También la presión es ejercida por vía de los organismos financieros internacionales de crédito. El FMI ha venido planteando en todas las instancias de negociación de la deuda pública, la necesidad de actualizar las tarifas.

Presiones no convencionales: las anteriores acciones no significan una sorpresa en el marco de los intereses que están en juego. Sin embargo existen otras, aunque por ahora muy localizadas, para cuya explicación son insuficientes las hipótesis utilizadas.

Aparecen p.ej. casos de amenazas de retiro y su efectivización concreta. En el caso de ferrocarriles todos los concesionarios de carga y pasajeros han hecho saber a las autoridades que si no se aumentan los subsidios deberán dejar el servicio. En casos como electricidad y gas, importantes empresas internacionales transfirieron acciones a sindicatos o a los propios trabajadores para que la sigan operando. Incluso empresas nacionales de alto calibre como Techint anunció su retiro del negocio del peaje.

También existen situaciones conflictivas de tal nivel que ponen la situación al borde de la necesidad de la reestatización como el caso de Correos y de Aeropuertos 2000 donde no se cumplen con las cláusulas más elementales del convenio (canon, inversiones, etc.) desde hace ya varios años. A esta situación ya se llegó en el caso de Yacimientos Carboníferos Fiscales y en la concesión del servicio de aguas corrientes de la Provincia de Buenos Aires (caso Azurix). En el caso de El Chocón, la provincia de Neuquén está negociando su re-estatización.

La situación está en un punto tal que el Ministro de Economía se ha visto obligado a anunciar que si las concesionarias de servicios públicos abandonan el servicio, el Estado está dispuesto a asumir el control (BAE 21/04/03)

Pero no se trata sólo de un retiro liso y llano. Allí es una situación transparente ya que dado el carácter de servicio público de las actividades, el Estado es garantía de la prestación en última instancia. El problema radica en que algunas empresas están sometiendo al Estado a una permanente provocación creando situaciones límites en el contexto de una concesión de servicios públicos.

Son concesionarios que no dudan en ponerse al filo de la legalidad, poniendo en tela de juicio los objetivos regulatorios más elementales como el de garantizar una oferta siempre en expansión y sin discriminaciones. En el caso de gas, la demanda satura la capacidad de transporte y comienzan a aparecer negativas para otorgar la factibilidad para proveer de GNC a nuevas estaciones de servicio y ampliar la red domiciliaria. El problema comenzó a aparecer en

la Pcia. de Tucumán y la zona sur del país, llegando a plantearse en zonas de la Pcia. de Buenos Aires (Clarín 12 y 13/07/03).

En el caso de la telefonía, se bloquea la expansión de las cooperativas telefónicas por vía de altas tarifas de interconexión. Un convenio entre cooperativas (una de La Pampa y de la zona bonaerense Del Viso – Pilar) con el auspicio de la Secretaría de Comunicaciones y el aprovechamiento a fondo de la tecnología disponible, ha comenzado ya a romper estas limitaciones a la expansión de los servicios. (Página 12- 19/07/03).

El propio Dr. Kirchner, como Gobernador de la Pcia. de Santa Cruz ha debido chocar con esta problemática. Revisando una vieja noticia del diario Página 12, leemos:

"Esta obra que va a hacer el gobierno la tendría que haber hecho la empresa Camuzzi, pero como para ellos no es rentable, entonces los santacruceños tenemos que arreglarnos como podemos para llevarla adelante." Con esta recriminación a una empresa privatizada, el gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner firmó ayer el contrato para la construcción, con fondos provinciales, de dos plantas de almacenamiento de gas y una red de distribución para la ciudad de El Chaltén.

Durante el acto donde se firmó el contrato para la construcción de las obras gasíferas, que le costarán al gobierno provincial 1.200.000 pesos, Kirchner aseguró que "todas estas obras están hechas con fondos provinciales, porque en este país los lugares periféricos muchas veces para los gobiernos centrales significan poco, y para las empresas privatizadas, como el caso de Camuzzi, menos [. . .]" (16/04/02)

Pero lo más importante es la negativa implícita de los concesionarios a debatir los contratos. Pero en las actuales condiciones esto es poco menos que imposible y la posición del gobierno argentino sería avalada por cualquier tribunal mundial. Sin embargo, los concesionarios insisten en su posición. Ellos saben mejor que nadie que son contratos que en toda su extensión el único objetivo fue el de favorecer a la empresa concesionaria. Cualquier cambio que se introduzca, por mínimo que fuere, afectará sus intereses.

Las debilidades de la posición empresaria

La estrategia de las empresas es endeble a partir de que su posición significa trasladar a los consumidores los efectos de sus propias decisiones empresarias erróneas.

Tarifas: En una renegociación será inevitable evaluar el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía; la capacidad de pago de los usuarios en función de las actuales condiciones de distribución del ingreso; la calidad del servicio y su control; y los planes futuros de inversión.

Y también revisar hacia atrás: el cumplimiento de los planes originales de inversión, aún con las flexibilidades aprobadas por las autoridades de turno, y la dimensión de la rentabilidad adicional generada por el efecto conjunto de ajustes tarifarios ilegales y los incumplimientos contractuales

Según un estudio de FLACSO, entre 1993 y 2000, de la rentabilidad de las 200 empresas más grandes del país, las privatizadas, un 13 % de esas empresas, captaron el 56,8 % de esa rentabilidad. (Daniel Aspiazu, Mesa Debate sobre Privatizaciones - Julio 2002. www.iade.org.ar)

El planteo de sólo actualizar las tarifas implica además extender un seguro de cambio a los concesionarios por la devaluación. En ese sentido, el Banco Mundial ha publicado un trabajo donde se destaca que una actualización de tarifas basada en la modificación del tipo de cambio resultaría incorrecta y que tanto el Estado como los consumidores no deberían tener esa carga adicional. (Clarín, 25/07/03)

Estructura de costos: Las empresas sostienen que la actualización de tarifas también debe tener en cuenta las pérdidas reales que estaría generando las empresas concesionarias. Pero esas pérdidas, sobre todo las generadas a lo largo del año 2002, no son sólo por la pesificación y el congelamiento de precios. Influyen en alta proporción los intereses originados en un sobreendeudamiento que no tiene demasiada explicación, ya que la mayoría de las empresas fueron transferidas sin pasivo alguno y detentaron altas utilidades.

Ya hemos visto el modus operandi de las empresas concesionarias respecto al endeudamiento y como, de un instrumento para evitar cambios se convirtió en impulsor de la crisis. Es inadmisibles resarcir vía tarifas la irresponsabilidad del manejo empresario.

Pero también influye en la estructura de costos la recesión del mercado y mora en el pago, temas vinculados al riesgo empresario. La caída más fuerte en el indicador de servicios públicos del INDEC se produjo en el año 2001 en cuyo transcurso estuvieron funcionando a pleno los contratos. Siguió bajando hasta Febrero de 2002 (sólo dos puntos menos que en Diciembre de 2001) y desde allí una leve recuperación y luego se mantuvo ese bajo nivel relativo. Y esta situación impacta sobre un mayor costo operativo. No se-parar este efecto de la estructura de costo sería reconocer una garantía de mercado, inadmisibles en una concesión de riesgo.

Un problema similar deriva de los costos adicionales por mora en el pago. El relevamiento de una firma privada indica que en el 2002 la mora en el pago de los servicios públicos se incrementó un 15 % (La Nación 03/02/03).

Subsidios: El reclamo de las empresas no computa algunos subsidios directos o indirectos, explícitos o encubiertos que compensan parcialmente el congelamiento. En el caso de electricidad, fueron suspendidas las rebajas estacionales. En noviembre pasado, una reducción del periodo estival de entre el 5 y el 10 % fue suspendida a fin de reforzar el cargo de "potencia" de los generadores.

También los generadores que utilizan gas se ven beneficiados por el congelamiento de precios.

Condiciones sociales: la posición de las empresas no tiene en cuenta las limitaciones originadas en los bajos niveles de ingreso. Está fuertemente disminuida la capacidad de pago de la población para hacer frente a eventuales incrementos tarifarios. Debe recordarse que en Argentina, los niveles de pobreza y de indigencia se han duplicado a partir de la crisis de fines del 2001.

Los balances reales: los informes de distintas fuentes coinciden en que los actuales ingresos están cubriendo por lo menos los costos operativos. Esto es aceptado aún por los entes de investigación que defienden las posiciones de las empresas concesionarias de servicios públicos. El punto real en debate es la proporción que el superávit operativo está cubriendo las necesidades de reposición y nuevo equipamiento. Es indudable que existe un gran abanico de situaciones donde deberá tenerse en cuenta los compromisos originales, su grado de cumplimiento, y las necesidades reales de inversión que surjan de la renegociación de los contratos.

Lo que es inaceptable es el criterio de las empresas. Ellas no realizan una estimación técnica sino que se basan en la "realidad" de sus balances que no reflejan el cambio de situación sino el impacto de su propia política oportunista que terminó transformándose en una trampa: sobreendeudamiento, caída de la demanda, mora en el pago, etc.

Una clara demostración de lo expresado son los balances actuales. La mera reducción del valor de la divisa (desde un "pico" de \$ 4 a niveles de alrededor de \$ 2,80-2,90) ha producido resultados que comenzaron a ser positivos en los primeros trimestres del año.

La compensación con irregularidades del pasado: también debilita la posición de las empresas su temor a que en la renegociación, el Estado pueda plantear, de manera legítima, las irregularidades cometidas en la adjudicación de las concesiones, en los cambios introducidos a posterior de la firma del contrato y en el control regulatorio. En definitiva, puede llegar a ser probada lo que todos suponen: la captura institucional del Estado. Mas arriba hemos visto varias de esas irregularidades, pero la más grave de ella es que en condiciones de convertibilidad y deflación interna las tarifas fueron ajustadas al alza. Un absurdo que ahora no hay forma de explicarlo. Y menos, frente a un tribunal internacional.

La respuesta del Gobierno Nacional

La posición del gobierno es rotunda. El 03/07/03 en una conferencia de prensa conjunta de los Ministros de Economía y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se anunció:

1) Que las tarifas serán discutidas en el marco de la renegociación global de los contratos de concesión:

"Periodista – ¿Esta negociación, este proceso, incluye también tarifas? Si es así, ¿hasta que no concluya la tarea de la comisión no se va a definir el aumento?"

Ministro de Planificación – La tarea central de la comisión es el análisis, el estudio, la revisión de toda la historia de los contratos. Obviamente estos contratos tienen pautas tarifarias. En el momento oportuno y en cada caso se analizará el tema. No es el tema de hoy ni siquiera está en análisis esta cuestión para su aplicación inmediata en ninguno de los campos. Ni en las tarifas que están reguladas ni las que están desreguladas. De todas maneras, el decreto habla con absoluta claridad de las audiencias públicas en cada caso en que hubiera o pensáramos que fuera oportuno el análisis. Descarte que vayamos a tomar medidas en el ámbito tarifario sin previamente hacer un profuso análisis de los contratos.

2) La renegociación de los contratos es integral

"Ministro de Economía – Todos los contratos que tengan por objeto la prestación de servicios públicos van a ser analizados, tomando en cuenta una serie de criterios básicos que les enumero: el impacto sobre la economía en general, la distribución del ingreso, la calidad de los servicios, los planes de inversión, el acceso de toda la población a los servicios, la seguridad de los sistemas de servicios públicos y la rentabilidad de las empresas. Esta comisión va a tener a su cargo 61 contratos y su duración es hasta diciembre de 2004.

"Y junto con esto, un proyecto de ley, por el cual se establece cuál es el grado de participación del Congreso. Básicamente el Congreso va a estar permanentemente informado a través de la Comisión Bicameral de Seguimiento, y finalmente una vez que el Poder Ejecutivo lo decida y se firme algún contrato de renegociación, va a ir para la aprobación o su eventual rechazo en el plenario del Congreso, que va a tener 60 días para tomar una posición sobre el tema". (Informe de Prensa del Ministerio de Economía – 03-07-03)

En el caso particular de los sistemas viales, se aprovechará el final de la concesión para hacer una licitación con mecanismos distintos que permitan el autofinanciamiento de la expansión del sistema.

La posición del gobierno ya estaba reflejada en el Memo al FMI del mes de Enero firmado por el anterior Poder Ejecutivo. Esto refleja que por lo menos, en el ámbito formal, el propio FMI acepta esta posición del gobierno argentino.

Pero el gobierno ha hecho algo más que eso. Ha requerido oficialmente el asesoramiento de un ente de investigación y estudios –FLACSO – que en los ´90 fue la usina generadora más importante de críticas a las privatizaciones. También ha requerido informes a entes públicos de control como la AGN y la SIGEN que ya han realizado auditorías en casos específicos con resultados que cuestionan el papel que les cupo a las empresas concesionarias.

También está prevista una amplia difusión. En su sitio web, el Ministerio de Economía ha abierto un espacio con una denominación muy sugestiva: "Memoria de la Privatización" con antecedentes muy completos sobre el tema.

Indudablemente las empresas deberán hacer evaluación costo / beneficio integral antes de decidir la continuidad de sus operaciones en el país. Por esto, entre las alternativas, cabe también esperar la posibilidad del abandono de algunos contratos, por más que las autoridades realicen esfuerzos para aproximar posiciones. Las actitudes de las empresas descritas más arriba como "no convencionales" nos está dando pié para sostener esta hipótesis. Habrá que estar preparado para ello.