

Trabajo de Tesis

Privatizaciones en la Argentina



Florencia Díaz

Lic. En Economía

Tutor: Licenciado Ernesto Vaihinger

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad del Salvador

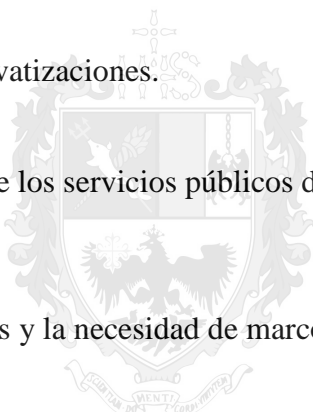
-2003-

INDICE

Introducción

- 1- Privatizaciones en los noventa.
- 2- Análisis de las privatizaciones.
- 3- La privatización de los servicios públicos domiciliarios y sus impactos distributivos.
- 4- Las privatizaciones y la necesidad de marcos regulatorios.
- 5- Conclusiones.

Bibliografía.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Introducción

Ningún problema de la política económica contemporánea, es tan crucial y complejo como el de considerar la privatización y la Reforma del Sector Público de una economía. Estos dos aspectos de la política pública se encuentran íntimamente relacionados con los grados de intervención económica del Estado y con la regulación de los mercados.

La aplicación de un programa de privatización de empresas públicas implica una decisión estratégica por parte de un gobierno de retirarse de la actividad económica directa.

Uno de los países precursores en adoptar este tipo de programas fue el Reino Unido. A fines de la década del 70, el partido conservador británico puso en marcha un extenso programa de privatizaciones con la idea de reducir la intervención del gobierno en la actividad económica y ampliar la participación del sector privado. En América Latina, el primer país en desarrollar un programa de privatizaciones de gran alcance fue Chile, cuando a partir de 1974 el gobierno militar transfirió a manos privadas la gran mayoría de las empresas que habían sido nacionalizadas por el gobierno anterior, devolviéndolas a sus antiguos dueños. Unos años después, el programa también alcanzó a las más grandes empresas públicas de infraestructura y transporte.

Más tarde, a partir de mediados de la década siguiente y particularmente a comienzo de los noventa, estos programas comenzaron a desarrollarse en un número importante de países en desarrollo, en especial en América Latina. En estos países las privatizaciones fueron una manera de aliviar los abultados déficits presupuestarios de los gobiernos, en un momento en que el acceso a crédito era muy restringido, además de problemas de gestión que no condescendían con las condiciones que exigían en algunos sectores las nuevas tecnologías.

En el momento que Argentina llevo a cabo su plan de privatizaciones, se inició en el país una serie de reformas que apuntó a la reestructuración de la economía y a la redefinición del rol del Estado en la misma. La privatización de las principales empresas estatales (avaladas por la Ley de Reforma del Estado de 1989) constituyó uno de los lineamientos principales de la nueva política económica, cuyo primer objetivo residía en superar las instancias de falta de credibilidad en la moneda nacional derivada de la persistente alta inflación de los últimos años.

En un primer momento las privatizaciones aliviaron la situación financiera del gobierno en varios sentidos. El ingreso en efectivo sirvió como financiamiento en un momento en que el acceso al mismo era escaso tanto interna como externamente, y la aceptación de papeles de deuda pública como forma de pago permitió mejorar la situación de las cuentas externas y de ese modo, acercarse a un acuerdo con los acreedores, que desde la década anterior presionaban por la realización de este tipo de operatoria. A corto plazo se mejoró la situación fiscal ya que el Estado logró desprenderse de empresas que generaban déficit y también de los servicios de la deuda externa capitalizada en las privatizaciones.

Pero si en algo se destaca el programa de privatizaciones desarrollado en el país respecto de otras experiencias internacionales es la celeridad y lo abarcativo de sus realizaciones.

Durante los años 1990-1994 fueron vendidos algunos de los activos más preciados del Estado, a diferencias de otros países que comenzaron sus procesos privatizadores con la venta de activos menores. En muy pocos años se transfirieron al sector privado una porción mayoritaria de la empresa petrolífera estatal, los ferrocarriles, la compañía estatal encargada de los servicios de transporte y distribución de gas natural, las principales firmas estatales de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, ENTel y Aerolíneas Argentinas.

Por otro lado, la despreocupación por difundir y fragmentar la propiedad de las empresas privatizadas, por ejemplo a través del mercado de capitales emerge como

otro de los elementos constitutivos del programa privatizador de la Argentina. Prácticamente en la totalidad de los consorcios adjudicatarios de las distintas empresas públicas transferidas al sector privado se verifican: los más importantes grupos económicos locales, un número considerable de bancos extranjeros y locales y ciertas empresas transnacionales.

Esto llevo, por un lado, a una acentuada concentración de las empresas y de las áreas concesionadas en un muy reducido número de agentes económicos. Por otro lado, a la consolidación de monopolios u oligopolios legales en condiciones regulatorias que aseguran bajos o nulos riesgos empresarios y amplios márgenes de libertad para la fijación de tarifas.

El contenido de esta tesina permite concluir que el proceso de privatizaciones llevado a cabo en nuestro país durante la década pasada fue realizado con un alto contenido cortoplacista, para hacer frente a la situación financiera del sector público a inicios del Plan de Convertibilidad, en el marco de una tendencia mundial a revisar el rol del Estado. Al hacer efectivo una parte del capital adeudado y garantizar el pago de los intereses corrientes a través de los ingresos percibidos en efectivo, permitió lograr la confianza y credibilidad de los inversores y la subsecuente entrada de capitales necesarios para la financiación del Estado y de las empresas privatizadas.

Esta conclusión se reafirma cuando se verifica que la preocupación por los aspectos regulatorios de las actividades privatizadas se pospusieron iniciativa necesaria.

En primer lugar, se tratará el marco político y económico en el cual surge el proceso privatizador en la Argentina. Desde la crisis de la deuda, a partir de la cual se constituye el Consenso de Washington y su incidencia en nuestro país a través de la Reforma del Estado mediante la aprobación del la Ley 23.696 de Emergencia Administrativa y la Ley 23.697 de Emergencia Económica.

En segundo lugar, se analizan las características comunes de las privatizaciones de los principales sectores. Se muestran las diferentes modalidades en el proceso

privatizador y se comparan con la metodología utilizada en otros países. Se desarrollan los resultados macroeconómicos y financieros. Se hace hincapié en la profundización de la concentración del capital interno y externo y también una breve comparación internacional de las ganancias de las privatizadas.

En tercer lugar, se realiza un análisis del efecto que produjo las privatizaciones en la distribución del ingreso. Como los hogares comprendidos deciles más bajos en la distribución de los ingresos gastan un mayor porcentaje de sus ingresos en los servicios públicos, a partir de los aumentos de tarifas que se efectuaron durante la última década. También se demuestra el impacto sobre el bienestar y la igualdad de los hogares que tiene la política de privatizaciones en cuanto a la expansión de la cobertura. Si bien, los deciles más bajos incrementaron su grado de cobertura, persiste una significativa desigualdad en el acceso a los servicios públicos.

Por último, se describen conceptos básicos en cuanto a la regulación de empresas públicas privatizadas. Luego se mencionan ejemplos que demuestran la flexibilidad o irregularidad en los contratos, a favor de las empresas, permitido por el Estado y su respectivo ente regulador. Finalmente, se sintetizan a modo de conclusiones los resultados encontrados.

Privatización en los noventa

I. Antecedentes para La Reforma del Estado

La agudización de la inestabilidad financiera y la profundización de las tensiones inflacionarias a partir de 1987, luego del debilitamiento de Plan Austral que conduciría posteriormente el estallido hiperinflacionario de julio de 1989, produjo un rápido deterioro de las condiciones de funcionamiento del Estado.

Desde un punto de vista estrictamente estructural, el deterioro del funcionamiento del Estado de fines de la década pasada se expresó a través de varios fenómenos distintivos:

- La evidente asociación entre la inflación y el gasto público, manifestado tanto por el peso del gasto corriente como por los impactos negativos de la actuación del sector público empresario en su nivel de visible ineficiencia y atraso tecnológico como en la incidencia de sus déficits económico-financieros;
- Su ineficiencia en términos de prestar servicios indelegables básicos;
- La pérdida de efectividad de organismos estratégicos como los responsables de la recaudación de impuestos;
- La desorganización de la gestión financiera que introdujo un alto nivel de incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos y aniquiló prácticamente toda iniciativa de programación del gasto y racionalización de la decisión económica de la Administración (entre 1983 y 1990 ningún presupuesto nacional fue aprobado por el Congreso con anterioridad del inicio del año fiscal correspondiente).

Durante los primeros años de la crisis de la deuda externa, la necesidad urgente era recuperar la quiebra y estabilizar la economía.

A finales de los ochenta y entrada la década de los noventa, algo fundamental comenzó a evolucionar en toda América Latina: un reordenamiento drástico de los

principios básicos referidos al papel que desempeña el Estado en la economía. Uno de los principales analistas de ese nuevo pensamiento lo describió como un cambio hacia “el desarrollo y la utilización del mercado, en lugar de denunciar, reprimir y distorsionar dicho mercado. La retirada del gobierno se manifestó en una privatización a gran escala y en general en la aplicación de menos controles.(...) En total este nuevo conjunto de ideas terminaría por modelar las economías de América Latina en la década de los noventa. Y como todo grupo de ideas se le aplicó un apelativo: “Washington Consensus”, una serie de recomendaciones acordes al paradigma liberal que fue haciéndose dominante en todo el mundo. Es un término creado por John Williamson.

La privatización de las empresas públicas, la apertura comercial y de capitales, la desregulación de los mercados, todo ello iría llegando a su tiempo, también a la Argentina.

II. Etapas de la Reforma del Estado

Se pueden visualizar tres etapas diferentes, producto de la contingencia que planteaba la crisis hiperinflacionaria y luego distintas exigencias de producir las reformas estructurales que le dieran contingencia al camino emprendido.

Así, la primera etapa coincidió con la lucha contra la inflación. Entre las medidas de mayor relevancia pueden citarse: la supresión de todos los subsidios de la economía, el congelamiento y el canje de todos los depósitos de ahorro (Plan Bonex), la adopción de una estricta política de caja en el manejo de la cuentas públicas, la puesta en disponibilidad de la totalidad del personal de la Administración Pública y la reformulación del Estado.

La segunda de las etapas se inicia poco antes de la adopción de la Ley de Convertibilidad de la moneda (Abril de 1991), se corresponde con la iniciación del programa de privatizaciones, el ordenamiento de la cuentas públicas sobre la base de nuevas normas tributarias (generalización del IVA, adopción de la ley penal