

CLAUDIO LARA CORTÉS\*

## LIBERALIZACIÓN Y SUBORDINACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A LA LÓGICA DEL CAPITAL EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR

LA LIBERALIZACIÓN de los servicios públicos impuesta en los países del Cono Sur del continente –Argentina, Brasil y Chile– durante los últimos quince años significó transitar de manera muy acelerada desde un sistema estatal a uno sometido a la lógica del capital privado, donde la electricidad, el teléfono, el gas y ahora el agua potable se privatizan y dejan de ser concebidos como bienes públicos vitales para pasar a ser entendidos como meras mercancías iguales que cualquier otra.

La privatización de estos servicios sirvió para atraer enormes flujos de capital sobreacumulado que movilizaron numerosas empresas y bancos transnacionales. Ya antes había sucedido un fenómeno similar en los países industrializados, comenzando por Gran Bretaña.

Este trabajo analizará precisamente esta transición, concentrando su atención tanto en el significado de la liberalización y privatización como en los cambios de los propios servicios públicos (proceso laboral y mercantilización) y sus principales impactos sobre los

\* Economista, investigador y profesor universitario. Director de la revista *Economía Crítica y Desarrollo*.

consumidores y el conjunto de la economía. También haremos referencia a la regulación económica o de mercado que emerge con la liberalización y que no tiene nada de neutral.

Recordando que la liberalización y la privatización fueron esgrimidas por el pensamiento dominante como la panacea universal capaz de resolver todos los problemas de los servicios públicos de la región, analizaremos si efectivamente este proceso realmente beneficia a todas las personas y a todas las economías, y si lleva a acrecentar la competitividad para que haya pujantes inversiones y para que los “consumidores” paguen tarifas más bajas, alcanzando así la universalización de todos los servicios en el corto plazo.

### CRISIS Y LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La liberalización de los servicios públicos llevada a cabo por los gobiernos neoliberales del Cono Sur se inscribe dentro de un proceso mucho más amplio de liberalización económica que estos impusieron en sus respectivos países después de la llamada “crisis de la deuda externa”. Esta liberalización buscaba responder a dos cuestiones fundamentales. Por una parte, había que cumplir con las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para la obtención de reducciones parciales del endeudamiento externo y el acceso a recursos frescos. Esas condiciones hacían referencia no sólo a la imposición de “políticas de ajuste”, sino también al término del rol empresarial del Estado y a la reducción de su tamaño y ámbito de intervenciones.

Por otra parte, había que responder de manera concreta a la profunda crisis que vivían los servicios públicos comandados por el Estado y a la necesidad que ahora siente el capital privado de determinar directamente el suministro de estos servicios. Es por ello que uno de los aspectos centrales de las políticas liberalizadoras será la privatización de las empresas estatales, brindando así nuevas oportunidades de negocios rentables a grandes grupos locales y empresas transnacionales, incluso a ciertos “funcionarios públicos”.

Con la puesta en marcha del programa de privatizaciones, tales agentes del capital comienzan a apoderarse de los servicios básicos, convirtiéndolos en territorio de su valorización. Es decir, la liberalización y privatización de este sector clave de la economía significará la “subordinación real” de los servicios públicos al proceso de valoriza-

ción y de producción capitalista<sup>1</sup>. Por supuesto, este proceso tendrá diferentes alcances según el país, el sector y el momento de su inicio. Chile fue el primer país de la región en imponerlo durante la década del ochenta. Luego seguirá Argentina a comienzos de la década siguiente y, un poco más tarde, Brasil.

Previo al inicio de estas transformaciones en los tres países señalados era el Estado quien tenía a su cargo directamente la producción de energía eléctrica, agua o telefonía. Por décadas el Estado “desarrollista” intentó garantizar la provisión de estos valores de uso que el capital individual no puede producir por su cuenta, pero que son indispensables para la acumulación en su conjunto. Para ello se crearon empresas monopólicas estatales, muchas de ellas de alcance nacional. Claro que tales monopolios nunca pudieron eludir del todo las “leyes del mercado”, ya que estaban subordinados formalmente a la producción capitalista. De hecho, contratan fuerza de trabajo de acuerdo con el mercado laboral, y adquieren insumos a precios mercantiles. Asimismo, la distribución de sus productos o valores de uso no ignora totalmente las pautas del mercado. Pero más allá de estas peculiaridades, es evidente que el propósito central de estas empresas no es la búsqueda de una ganancia basada en la extracción de plusvalía.

La prestación de los servicios básicos por parte del Estado encontró sustento en la teoría de los servicios públicos<sup>2</sup>, que fue incorporándose progresivamente en los estatutos normativos de estos países, incluso en la propia Constitución de algunos de ellos. Sin embargo, el predominio de dicha teoría nunca fue absoluto, puesto que fue contestado desde su inicio por planteamientos inspirados en

---

1 Para la caracterización de este proceso nos apoyamos en los conceptos de “subsunción real” y “subsunción formal” planteados por Marx en el Capítulo VI Inédito: “Simultáneamente, la producción capitalista tiende a conquistar todas las ramas industriales, de las que hasta ahora no se ha apoderado, y en las que aún (existe) la subsunción formal” (Marx, 1975: 73).

2 La Teoría del Servicio Público sostiene que ciertos servicios, dado su carácter esencial para la vida de los seres humanos y para el funcionamiento ordinario de la sociedad, no pueden someterse a la lógica privada de la búsqueda de una rentabilidad, no pueden excluir a ningún ciudadano y no pueden ser interrumpidos o discontinuos (ni siquiera por medio del mecanismo de los precios). El servicio público se orienta a la satisfacción de necesidades sociales y no meramente económicas. El costo no debe ser el criterio que finalmente se utilice para decidir si se proporciona o no tal servicio. Puesto que los servicios públicos responden a necesidades esenciales, deben ser suministrados por el Estado. Esta teoría también alimentará ciertas doctrinas (la de “necesidades básicas” o la de “derechos humanos económicos”, por ejemplo) desarrolladas por organismos de las Naciones Unidas.

las ideas neoclásicas que criticaron las distorsiones y rigideces introducidas por la excesiva intervención estatal, reviviendo con ello la idea de que el mecanismo de los precios dictados por el mercado era la vía más eficaz para la asignación de los recursos públicos. No pudiendo desconocer su influencia, diversos gobiernos terminaron por combinar en mayor o menor grado ambos enfoques teóricos y sus correspondientes objetivos e instrumentos. Ejemplo de ello es que las empresas públicas se financiaban generalmente mediante la combinación de impuestos, tarifas compensatorias o subsidiadas, y transferencias del presupuesto central.

Por otra parte, no se puede dejar de mencionar que la fuerte expansión registrada por los servicios públicos durante esas décadas tendió a seguir los pasos que iba marcando el proceso de industrialización. Así quedaba de manifiesto la prioridad concedida por el Estado a la producción de valores de uso (en muchos casos con precios “subsidiados”) directamente ligados a este proceso, en detrimento de aquellos orientados al consumo domiciliario. Por lo demás, la propia industrialización conlleva una fuerte concentración espacial y urbana<sup>3</sup>. El crecimiento sumamente veloz de las ciudades, que en períodos muy cortos ven multiplicar su población y su extensión física, crea enormes exigencias a las empresas proveedoras de servicios básicos, que se caracterizan por su financiamiento precario. En definitiva, las prioridades establecidas y el uso de instrumentos híbridos fueron traicionando hasta cierto punto la noción misma de servicio público, particularmente sus aspiraciones de acceso universal y cobertura integral de los territorios nacionales.

Con la explosión de la crisis de la deuda muchas firmas estatales comenzaron a enfrentar serias dificultades, y algunas simplemente colapsaron, ya que a los problemas señalados se sumaban ahora el considerable aumento de los costos financieros del endeudamiento contraído en el pasado y la drástica disminución de sus capacidades de inversión. Esta situación se agravará aún más por la estatización de la deuda privada y por el nuevo rol que a causa de ello comienzan a asumir muchas de estas empresas: canalizar préstamos externos hacia

---

3 Ver Cuervo et al. (1988). “La urbanización capitalista es uno de los soportes que sustentan la cooperación a nivel de toda la sociedad. La concentración es un espacio reducido, estrecha el entrelazamiento de los capitales individuales y aumenta su productividad, reúne a los consumidores y facilita la circulación de mercancías, compacta la fuerza de trabajo y facilita su reproducción colectiva, abre el campo para actividades especializadas que sustentan la acumulación” (Cuervo et al.: 28).

los gobiernos centrales deficitarios<sup>4</sup>. Paralelamente va evidenciándose una importante caída de los diferentes tipos de demanda –residencial, industrial y comercial– y una cada vez menor disposición de los sectores sociales correspondientes, particularmente el empresariado, a seguir contribuyendo a los fondos estatales para financiar la urbanización que no cesa de avanzar a pasos agigantados<sup>5</sup>. Todo esto resultará en un notorio deterioro en la calidad de los servicios prestados y en una fuerte devaluación de los activos existentes (medios de producción y fuerza de trabajo) en las empresas.

Es en medio de esta crisis de los servicios públicos y del modelo de acumulación que la corriente neoliberal comienza a exhibir al Estado como causa fundamental de esta y de todos los “males” que sufren los países de la región. Esta crítica se focaliza en las empresas estatales, las que incluso son consideradas por los apóstoles del libre mercado como inherentemente ineficientes. La conclusión a que lleguen este tipo de aseveraciones ideológicas es obvia: el Estado tiene que renunciar a su rol de proveedor de servicios públicos y debe traspasarlos al capital privado.

#### ESTADO AUTORITARIO, PRIVATIZACIÓN Y ACUMULACIÓN POR DESPOSESIÓN

Alineados tras los postulados del neoliberalismo, los gobiernos del Cono Sur deciden preparar las condiciones propicias para atraer al capital privado a los servicios públicos. Para ello recurren de manera directa –dictadura militar en Chile– o indirecta –facultades extraordinarias en Argentina– a los poderes políticos y coercitivos del Estado autoritario mismo, sin dejar por ello de impulsar maniobras puntuales de legitimación. Así, el sector privado es exhibido en los medios de comunicación como el único capaz de proveer el capital necesario a las empresas estatales para salvarlas de la crisis, mientras que al mismo tiempo se busca comprometer a los trabajadores de estas firmas ofreciéndoles paquetes minoritarios de acciones –el Programa de Propiedad Participativa (PPP) en Argentina o el “capitalismo popular” en Chile. Paralelamente se

---

4 Véase Devlin (1989).

5 En otros términos, cada capital aspira a obtener las ventajas de la urbanización, y a que sus costos sean pagados por otros. Es el Estado quien debe acopiar estos recursos, y las limitaciones políticas de coerción sobre cada capital dificultan que esto se realice en la cantidad y en el momento adecuado. Este desfase se acentúa con el desarrollo de la urbanización capitalista y con los momentos de crisis. Ver Cuervo et al. (1988: 25).

imponen drásticas reducciones en los planteles de personal de todas las firmas estatales<sup>6</sup>, y se decretan elevados incrementos en las tarifas, sobre todo para los usuarios residenciales<sup>7</sup>. Se trataba de devaluar aún más la fuerza de trabajo para venderlas a precios de saldo, y de hacerlas altamente rentables desde el mismo momento de su enajenación.

Otra de las condiciones fue la reorganización industrial o fragmentación de las actividades de las cadenas productivas –generación, transmisión y distribución. Aunque su propósito declarado era la introducción de la competencia en ciertos segmentos, esta reorganización se veía como necesaria para crear oportunidades de negocios al alcance de capitales locales o de funcionarios públicos. También había que facilitar la inversión rentable de capitales extranjeros, para lo cual se introducen normas que posibilitan la conversión de deuda externa en capital y se suscriben diversos Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPI).

Luego el mismo programa privatizador contemplará una metodología y una serie de modalidades –exigencias patrimoniales mínimas, requisitos técnicos, canje de títulos “desvalorizados” de la deuda externa por activos, entrega de licencias con carácter de exclusividad, etc.– diseñadas con el único propósito de tornar mucho más atractiva la futura venta de las empresas estatales a unos pocos empresarios o empleados fiscales. Como señalan Azpiazu y Schorr, los adjudicatarios de las privatizaciones ya tenían “nombre y apellido” antes de implementarse la transferencia de las empresas, quedando así en evidencia el poder del “lobby” local o extranjero, no ajeno por cierto a escándalos generalizados de corrupción.

La venta de ENTEL en Argentina ilustra claramente las características que en los hechos asume la privatización tanto en la fase preparatoria como en el proceso de venta. En el momento previo a la enajenación de esta compañía, su dotación se redujo drásticamente en 12

---

6 En Argentina, por ejemplo, la fuerza de trabajo con que contaba Obras Sanitarias de la Nación al momento de su transferencia era casi un 35% más reducida que en 1985, y la del sector eléctrico casi un 50% menor. Véase Duarte (2001).

7 En Argentina, previo a la venta de ENTEL, el valor del pulso telefónico se incrementó, medido en dólares estadounidenses, más de siete veces. Brasil sigue una trayectoria similar durante el proceso preparatorio de la privatización de las telecomunicaciones (antes de julio de 1998): el cargo fijo residencial subió en más de 2.500%. Chile no se quedó atrás: los mayores incrementos antes de la privatización del agua potable se produjeron entre 1990 y 1995, promediando un 75%. Al igual que cualquier promedio, este esconde alzas de hasta un 300% en algunas regiones. Estos incrementos respondieron a lo que se denominó “política de sinceramiento de precios”. Véase Ministerio de Economía (2000).

mil trabajadores, quedando en 35 mil. En abierta oposición a este “trabajo sucio” y a la eventual privatización, los trabajadores de ENTEL iniciaron una huelga indefinida, ante la cual el gobierno respondió con nuevos despidos (400 en total)<sup>8</sup>. Adicionalmente, el Poder Ejecutivo limitó por decreto el derecho constitucional de huelga en este servicio y en otros caracterizados como esenciales.

Durante esta misma fase “preparatoria”, el gobierno de Menem autorizó a Telefónica de España y Telecom de Francia, asociada con Stet de Italia, para aplicar un aumento de las tarifas de 40% por encima del alza del costo de vida, violando lo establecido en la licitación. Con respecto al proceso de venta de la compañía, sus activos fijos fueron valuados en 3.200 millones de dólares (valor muy inferior al que correspondía fijar), y el valor llave en 1.900 millones de dólares. La empresa fue vendida además sin su pasivo, que sumaba casi 2 mil millones de dólares<sup>9</sup>.

Por otro lado, la forma de pago priorizada por el programa privatizador fue la capitalización de títulos de deuda externa. En efecto, en la venta de ENTEL se capitalizaron alrededor de 5 mil millones de dólares, más de la tercera parte del total de deuda capitalizado en todo el proceso de privatización. Por lo demás, estos bonos fueron tomados a valor nominal (su cotización de mercado en ese momento no superaba el 15% de su valor), lo cual supuso canjear títulos “desvalorizados” por activos con elevadas rentabilidades<sup>10</sup>.

En definitiva, ENTEL fue entregada en concesión a los dos consorcios privados con licencias de explotación que implicaban un permiso exclusivo para la provisión de los servicios básicos telefónicos. Uno de los perdedores de esta licitación fue la norteamericana Bell Atlantic, que se vio obligada a retirar su propuesta ante supuestas maniobras corruptas. Este fue un caso más de tantos otros en Argentina que siguieron pautas similares de privatización a las de ENTEL<sup>11</sup>.

---

8 Ver OIT (2003).

9 En general, el Estado argentino se hizo cargo de una parte importante del endeudamiento de las empresas que vendió (alrededor de 20 mil millones de dólares). Ello supuso posteriores egresos fiscales en concepto de amortizaciones y servicios.

10 OIT (2003: 25 y 26).

11 Existen denuncias (formalizadas recién en 1999) que indican que funcionarios argentinos maniobraron para que esta empresa no recibiera el mismo trato que los otros consorcios en el momento de definirse la privatización, con el objetivo de recibir favores personales. Recientemente la ex-ministra de Medio Ambiente del gobierno de Carlos Menem, María Julia Alzogaray, fue condenada bajo cargos de enriquecimiento ilícito.

Más allá de las diferencias temporales y de tipos de “adjudicatarios”, las privatizaciones en Chile y Brasil presentan rasgos muy similares a los esbozados para el caso de Argentina. En estos dos países la “urgencia por privatizar” supuso igualmente la fragmentación de los servicios de electricidad y telecomunicaciones (y más tarde del de agua potable en Chile). Asimismo, el proceso de venta no sólo discriminó en varias ocasiones contra inversores potenciales y favoreció a otros, como lo muestra el escándalo de Telegate<sup>12</sup>; sino que también fue concedida una gran variedad de garantías y “subsidios ocultos” a los “adjudicatarios”: subvaloración de activos, incremento arbitrario de las tarifas de los servicios, absorción de deudas de las empresas en vías de privatización, despido masivo de trabajadores, licencias con carácter de exclusividad, etcétera.

En el caso chileno, dichos “subsidios” habrían costado al fisco unos 3 mil millones de dólares en tiempos de dictadura<sup>13</sup>. Ello sin considerar la entrega de licencias gratuitas en telecomunicaciones (el uso del espacio público es libre) ni la privatización del propio recurso natural que es el agua (derechos de agua), insumo indispensable para acceder al negocio de generación hidráulica, lo cual representa un verdadero “saqueo legal” a una escala sin precedentes en la historia del país.

Todas estas modalidades que asume la privatización, promovidas desde las alturas del Estado, son resultado de prácticas depredadoras y fraudulentas propias de la acumulación “primitiva” u “originaria”. Pero la realidad de las privatizaciones estaría demostrando que estamos frente a un proceso actual y que se encuentra vigente: no se trata de una etapa “original” ya superada. De allí que, siguiendo a Harvey<sup>14</sup>, sería más apropiado hablar de “acumulación por desposesión”. Según este autor, lo que posibilita este tipo de acumulación “es la liberación de un conjunto de activos (incluida la fuerza de trabajo) a un coste muy bajo (y en algunos casos nulo). El capital sobreacumulado puede apoderarse de tales activos a través de la privatización y llevarlos inmediatamente a un uso rentable”<sup>15</sup>.

---

12 El ministro de Telecomunicaciones brasileño fue acusado en 1999 de favorecer a un consorcio liderado por el Banco Oportunidad en la privatización de la red federal de telecomunicaciones un año antes.

13 Ver María Olivia Monckeberg (2001).

14 De acuerdo a Harvey (2004: 117), “todas las características de la acumulación primitiva mencionadas por Marx han seguido poderosamente presentes en la geografía histórica del capitalismo hasta el día de hoy”.

15 David Harvey (2004: 119).



Fue así como un número importante de empresas transnacionales (operadores), en asociación con grupos económicos locales y bancos extranjeros y/o locales, logró apropiarse de las empresas públicas. El análisis de la composición de los consorcios “ganadores” de las privatizaciones de los diversos servicios en los tres países (excepto el agua potable en Brasil) confirma esa “triple alianza”. Incluso el mismo Estado aparece en todas las situaciones promoviendo la forma de propiedad que deben asumir las nuevas firmas multi o transnacionales<sup>16</sup>. El caso de ENTEL es otra vez ilustrativo al respecto, ya que sólo dos consorcios, en que confluyen las distintas fracciones del capital antes mencionadas, lograron acceder al 60% de su propiedad<sup>17</sup>.

Sin embargo habría que puntualizar que la privatización eléctrica en Chile escapa por algunos años a dicha tendencia. En este país, la transferencia de empresas estatales de electricidad (Endesa y Chilectra, generadora una y distribuidora la otra) ocurrió a fines de la década del ochenta, pero con la particularidad de que José Yuraszeck, gerente de la empresa distribuidora, “se privatizó con ella”, conformando un conglomerado junto a ex-funcionarios públicos de su confianza para lograr su control. Con el apoyo de las Administradoras de Fondos Previsionales (AFP) pasaron a dominar Chilectra y llegaron a monopolizar el sector después de acceder al control de Endesa. Este gran “negocio” se dio en el marco del llamado mecanismo de “capitalismo popular”, donde además de los trabajadores participaron masivamente en la compra de acciones miembros de las Fuerzas Armadas (en Endesa, 16,9% y 15,7%, respectivamente)<sup>18</sup>. En los años siguientes muchos de los “capitalistas populares” vendieron sus acciones en la Bolsa.

---

16 En el caso argentino, los consorcios ganadores debían estar conformados por una empresa extranjera (operadora), un grupo económico de capital nacional y un banco acreedor de la deuda externa del país. Ver Alejandra Herrera (1992).

17 En el consorcio Telefónica de Argentina SA participan Telefónica (34%), Citibank (20%) y Techint (6%); mientras que en Telecom Argentina SA participan France Telecom (18%), Italia Telecom (Stet) (18%), Morgan (6%) y Pérez Companc (18%). El 40% restante se dividió en 180 cooperativas telefónicas (5%), trabajadores de la empresa (10%) y el gobierno (25%).

18 Los objetivos declarados del “capitalismo popular” en Chile fueron desconcentrar la propiedad al difundirla, dar estabilidad futura al sistema capitalista con el concurso de los trabajadores, y tranquilizar a los uniformados preocupados por un eventual retorno de los grupos económicos, sindicados como responsables de la crisis de la deuda. Ver Patricio Rozas y Gustavo Marín (1989). Se estima que alrededor de 30 mil uniformados participaron, en los inicios del “capitalismo popular”, de un total de 250 mil personas que compraron acciones.

Más tarde, Enersis expandirá sus redes hacia América Latina aprovechando también los procesos de privatización. A fines de 1996 este grupo ya tenía presencia en cinco países (Chile, Perú, Colombia, Argentina y Brasil), ofreciendo energía eléctrica a casi 7 millones de consumidores. Destacaba su participación en Edesur en Buenos Aires y Cerj en Río de Janeiro.

La historia del oscuro negocio eléctrico culmina con la adquisición del *holding* Enersis por Endesa España en 1997. La operación fue calificada como el “escándalo del siglo” por las ventajosas condiciones que obtenían los ex-funcionarios. El caso llegó a los tribunales y al Congreso, mientras Yuraszek y su grupo de ejecutivos renunciaban a las empresas, pero con 500 millones de dólares en los bolsillos. A su vez, el conglomerado español se fusionó en el 2000 con otro gigante de su mismo país, Iberdrola. De esta manera se terminaba la particularidad chilena en la privatización de las eléctricas.

Queda en evidencia que en este proceso de privatización de los servicios se tomaron decisiones que buscaron favorecer a determinados intereses económico-sociales, condicionando no sólo las estructuras de mercado y las eventuales posibilidades de introducir la competencia, sino también la propia regulación.

## LA SUPEDITACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y DE SUS PROCESOS DE TRABAJO A LA LÓGICA DEL CAPITAL

Con posterioridad a la privatización se modifican sustancialmente los procesos laborales. Con la privatización el capital privado se apodera de un proceso de trabajo preexistente para situarlo bajo su dominio y revolucionarlo en función de su valorización y de la producción capitalista en general<sup>19</sup>.

Claro que los anteriores procesos de trabajo de las empresas estatales mostraban un marcado retraso tecnológico mientras la mayoría de los países industrializados imponían una rápida desregulación y desarrollaban una continua innovación tecnológica en todos los servicios, notoriamente en las telecomunicaciones. De esta forma, los servicios básicos de nuestros países se prestaban todavía a la introducción acelerada de nuevas técnicas productivas y modos de organi-

---

19 Carlos Marx afirma: “El proceso de trabajo se subsume en el capital (es su propio proceso) y el capitalista se ubica en él como dirigente, conductor” (1975: 54).

zación que hicieran posible la subsunción real al capital y la obtención de altas tasas de ganancia.

Con ese fin, la atención de las estrategias de gestión de las empresas privatizadas se concentrará primordialmente en promover tanto la subcontratación y la incorporación a gran escala de nuevas tecnologías como la adecuación e intensificación del uso de la fuerza de trabajo. Un número creciente de tareas antiguamente desempeñadas por las compañías estatales con personal propio pasa ahora a manos de nuevas firmas externas especializadas, como por ejemplo las tareas de instalación y mantenimiento, de extensión y desarrollo del servicio, de administración de las redes y de gestión del material informático.

Al mismo tiempo se produce una significativa incorporación de tecnologías de última generación, sobre todo en el sector de telecomunicaciones, dado el carácter sistémico que asume aquí este fenómeno. Este es el caso de la masiva digitalización del parque de centrales, por ejemplo<sup>20</sup>. Sin embargo, ese progreso tecnológico no ha tenido la misma fuerza en el sector eléctrico o de agua potable.

Se trata de ajustar el tamaño de la fuerza de trabajo a estos nuevos requerimientos organizativos y técnicos, pero también a la prolongación de la duración de la jornada de trabajo: había que continuar reduciendo las plantas laborales. Buena parte de la significativa disminución del volumen de empleo de las empresas de servicios públicos en Argentina –casi 70% entre 1985 y 1998– fue posterior al paso de estas firmas a manos privadas<sup>21</sup>. Esta espectacular expulsión de trabajadores ocurrió mediante la aplicación de programas masivos de retiro voluntario (los famosos “planes de desvinculación”) que contaron con el apoyo de la banca local y organismos internacionales. Asimismo, las estrategias de gestión imponen la reducción de las pausas, la polivalencia funcional y el crecimiento de la rotación de tareas, o sea, un uso mucho más intenso de la fuerza de trabajo existente. Todo esto redundará en un incremento espectacular de la pro-

---

20 Al momento de la privatización de ENTEL el promedio nacional no superaba el 13%, y a fin de 1999 ya se había alcanzado el 100% de digitalización tanto en la zona Norte como en la Sur.

21 Así, en telefonía el empleo cae de 43.973 en 1990 a sólo 22.550 en 1998; en aguas y cloacas lo hace de 8.099 a 4.336 entre 1992 y 1998, y el sector de energía eléctrica muestra una disminución desde 10.976 trabajadores en 1993 a 6.837 en 1998. Ver Marisa Duarte (2001: 6).

ductividad, esto es, de la producción de plusvalía, la matriz de la ganancia capitalista<sup>22</sup>.

Por lo demás, tales transformaciones no sólo revolucionaron las relaciones entre los diversos agentes de la producción de servicios sino también el carácter del propio trabajo. La técnica productiva es una técnica nueva introducida por el capital transnacional; ya no es la antigua: los trabajadores quedan subsumidos al instrumento en el sentido material de la palabra y pasan a conformar una capacidad de trabajo socialmente combinada<sup>23</sup>. Tenemos así que “más y más funciones de la capacidad de trabajo se incluyen en el concepto inmediato de trabajo productivo, y sus agentes en el concepto de trabajadores productivos”<sup>24</sup>.

Dicha transformación conlleva un continuo aumento de la escala del proceso laboral, mayor que la que se verificaba antes de que el capital interviniera, cuando el suministro de los servicios se desarrollaba dentro de límites sectoriales y nacionales dados. Mediante la liberalización y privatización se trata de aumentar esta escala más allá de dichos límites, para que pueda servir realmente al fin específico de la producción capitalista. Esta compulsión estaría detrás de la larga expansión registrada por los servicios privatizados en los tres países, incluso a una tasa más elevada que el conjunto de la economía, poniendo de manifiesto el rápido incremento de la cobertura, sobre todo durante el primer período de concesión<sup>25</sup>. Lo mismo podría decirse de la expansión que llevaron a cabo ciertas empresas más allá de las fronteras nacionales (como el caso de la chilena Enersis), o de la construcción de gaseoductos e interconexiones internacionales. En efecto, durante los años setenta y ochenta se desarrollaron grandes proyectos binacionales de generación hidroeléctrica en el Cono Sur. Asimismo,

---

22 Según Marisa Duarte, el crecimiento de la productividad laboral en las empresas públicas (medida como la relación entre el valor agregado y la cantidad del personal ocupado) creció a una tasa promedio anual de 16,9%, lo cual equivale a un aumento de casi un 120% entre 1993 y 1998 (Duarte, 2001: 12).

23 Con el desarrollo de la subsunción real del trabajo en los diversos servicios no es el trabajador individual “sino cada vez más una capacidad de trabajo socialmente combinada la que se convierte en el agente real del proceso laboral en su conjunto”. Ver Carlos Marx (1975: 78).

24 (Mark, 1975) Para una interesante discusión sobre las nociones de trabajo productivo y trabajo improductivo en los servicios, ver Sungur Savran y E. Ahmet Tonak (1999).

25 El objetivo era multiplicar con la mayor celeridad posible el número de clientes o abonados en servicio para maximizar las ganancias durante el período de concesión. Por ejemplo, la cantidad de clientes residenciales y corporativos de telefonía fija en Argentina aumentó de 3.200.000 en 1991 a 7.300.000 hacia 2000.

se proyectaron y construyeron numerosos gaseoductos, como el que une Brasil y Bolivia.

Esta ampliación del proceso productivo obliga a las empresas, según sea el caso, a que tengan una mirada del sector o de los diversos sectores en los cuales operan (nacional o transnacional), y a incorporar la correspondiente “coerción estructural” y el “disciplinamiento” de los trabajadores<sup>26</sup>. En este sentido, la privatización deja en claro quiénes son los actuales propietarios de los servicios y quiénes son trabajadores asalariados. No teniendo suficiente con ello, los primeros pueden aplicar una política deliberada para elevar el desempleo, ya que “el capitalismo debe tener siempre algo ‘fuera’ para estabilizarse”<sup>27</sup>. Arrojar a trabajadores fuera del sistema en determinado momento –ejército industrial de reserva– permite tenerlos disponibles para la acumulación en un momento posterior junto con el establecimiento de una “coerción estructural” permanente sobre los trabajadores empleados y desempleados. Si este mecanismo funciona, ejercerá una presión a la baja sobre los salarios sectoriales y abrirá nuevas oportunidades de inversión rentable para el capital en la misma rama industrial. La importante demanda de empresas subcontratistas u otras vinculadas a “nuevos negocios” por trabajadores formados en el sector, ofreciéndoles salarios más bajos, pareciera corroborar lo anterior<sup>28</sup>.

En el plano interno de las empresas privatizadas, estos mecanismos coercitivos, sumados al debilitamiento sindical generalizado, posibilitarán la imposición de una nueva relación salarial y contractual<sup>29</sup>. Así, la remuneración variable en base al concepto de productividad ha reemplazado al antiguo salario de las empresas públicas, basado principalmente en el tiempo de trabajo y en la antigüedad en el empleo. Al mismo tiempo, han sido introducidas nuevas formas de contratación –como las pasantías– que no crean ningún vínculo jurídico

---

26 El concepto de “coerción estructural” es desarrollado por Tony Smith (2000). Para este autor, este concepto está íntimamente ligado a la noción de explotación y de subsumción real.

27 David Harvey (2004: 114).

28 Según ICEM (1999: 23-24), en las empresas subcontratadas “muchos son trabajadores informales que reciben salarios varias veces inferiores a los de las empresas matrices, estableciéndose una diferenciación entre categorías de trabajadores”.

29 “Los sindicatos hoy no tienen representación del conjunto de los segmentos de trabajadores del sector energético, o tan siquiera del conjunto de los trabajadores involucrados con el proceso de producción del producto final de una empresa. En realidad, más del 40% de los trabajadores del sector energético son subcontratados y, en su gran mayoría, no están sindicalmente organizados” (ICEM, 1999: 23 y 24).

co entre las partes<sup>30</sup>. Tanto la nueva composición del salario como las nuevas formas de contratación se han visto facilitadas de manera decisiva por la flexibilidad laboral que promueven las reformas laborales en cada uno de los países.

Debe señalarse que las transformaciones en los procesos de trabajos y sus consecuencias no se limitan sólo a la rama de servicios públicos, ya que fenómenos como el despido masivo de trabajadores aportarán al declive del “empleo público” y al incremento de la tasa general de desempleo. En consecuencia, la participación cuantitativa que el llamado empleo “formal” tenía en los mercados de trabajo en el modelo previo se verá drásticamente reducida. Este impacto tiene también una dimensión social y simbólica, pues se pierde este referente de institucionalidad del empleo y peor aún, cuando éste sobrevive, se tiende a estigmatizarlo como ocupación improductiva y proclive a la corrupción. Irónicamente, la crisis del “empleo formal” y la consecuente precarización laboral se convertirán luego en una poderosa barrera para la expansión de las empresas privatizadas de servicios públicos en los tres países investigados.

## REGULACIÓN, CONCENTRACIÓN Y BARRERAS A LA EXPANSIÓN DE LOS SERVICIOS

Existe un alto consenso entre los analistas respecto de que los gobiernos prestaron mayor atención a cómo hacer atractivas y exitosas las privatizaciones para los capitales locales y/o extranjeros que al desafío de la generación de reglas de regulación apropiadas y a la creación de sus instituciones específicas<sup>31</sup>. Los marcos regulatorios han sido objeto de duras críticas, basadas principalmente en dos argumentos: el tipo de origen institucional formal, y la efectiva capacidad de regulación y grado de autonomía respecto del Poder Ejecutivo.

La primera crítica apunta a que los sistemas regulatorios correspondientes a cada sector se sancionaron, en la mayoría de los casos, casi siempre después o al mismo tiempo en que se producen las ventas

---

30 De este modo, las empresas quedan eximidas del pago de cargas sociales, reducen la calidad de los contratos, admiten un alto nivel de rotación y elevan el número de trabajadores que no participan de los convenios colectivos. Además, el decreto sobre pasantías en Argentina no establece que las prácticas deban ser rentadas pero, en cambio, prevé que los pasantes reciban una retribución en calidad de asignación y estímulo por viáticos y gastos.

31 Para un desarrollo crítico sobre el tema de la regulación, véase a Thwaites Rey, Mabel y Andrea López (2003).

de activos. Además, estas decisiones tan trascendentales para nuestras sociedades se realizaron por lo general a través de decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo, con nula (Chile) o débil (Argentina y Brasil) intervención del Poder Legislativo. Se agrega a lo anterior el hecho de que tales marcos regulatorios emergieron en un contexto de fragmentación institucional caracterizado por la superposición de funciones y la falta de espacios adecuados de coordinación, lo cual ha provocado que los contratos con las empresas privadas entren en contradicción en repetidas oportunidades con normativas sancionadas posteriormente, como la Ley de Defensa del Consumidor y la Ley de Competencia.

La otra crítica cuestiona la regulación “mínima” correspondiente al nuevo Estado subsidiario, que nace independientemente de las “necesidades” regulatorias (no pocas, en mercados tan “distorsionados” e “incompletos” como los realmente existentes en nuestras economías) y cuya expresión más visible son los escasos recursos humanos y financieros con que han contado los entes de regulación desde sus inicios. Además, estos entes no conocen la autonomía institucional y política, por las formas de selección de los directores y por las actitudes discrecionales del Poder Ejecutivo. Todo ello socavó desde sus orígenes la eficacia de la regulación.

No obstante, estas críticas parecieran hacerse a partir de la aceptación de la “neutralidad” del Estado, a pesar de la paradoja que subyace bajo el enfoque dominante de la regulación: aquel Estado que había sido sacado por la ventana por ser responsable de la crisis y de todos los males económicos y por ser inherentemente ineficiente, vuelve a entrar repentinamente por la puerta como Estado moderno y altamente eficiente (Estado “regulador”), pero que sigue, como antes, expresando el “interés público” y promoviendo el “bienestar común”.

Habría que indicar que ese viejo discurso encuentra una nueva justificación en la “teoría del interés público”, la cual plantea conciliar las condiciones de competencia con las necesarias regulaciones de monopolios naturales para aproximarnos al óptimo social ideal (paretiano). Serán precisamente estos dos elementos –resolver las imperfecciones del mercado y promover la competencia– los que constituirán la esencia de la misión que encontramos en las instituciones reguladoras de los países en estudio.

Más allá de algunas medidas tomadas en ese sentido (fraccionamiento de la organización industrial y eliminación de barreras a la entrada a ciertas actividades), se advierte una tendencia muy clara en los últimos años a la concentración de los servicios en unos

pocos actores transnacionales que refuerzan (provocan) no sólo su oligopolización o monopolización, sino también su integración vertical u horizontal (conglomerados). Este fenómeno se explicaría no sólo por la manutención de las condiciones de monopolio natural que poseían la mayor parte de los servicios públicos al momento de su privatización, sino también porque las empresas oligopólicas han obstaculizado, en buena medida, la posibilidad de conformar un mercado competitivo en los segmentos en que actúan, ya sea aprovechando a plenitud las “fallas” regulatorias y los períodos de exclusividad, o su poder económico y político para crear y/o reforzar las barreras a la entrada al mercado de nuevas firmas (las llamadas “ventajas de precedencia”).

Esta clara tendencia a la monopolización y oligopolización se verifica en todos los países del Cono Sur. Así, en Chile, aun cuando la legislación presupone la competencia en el mercado de generación eléctrica, su estructura es claramente oligopólica. Si bien en el sector coexisten alrededor de veinte empresas generadoras, a diciembre de 2000 sólo dos de ellas (Endesa y Gener) suman casi el 80% de participación en el Sistema Interconectado Central (SIC). Una primera evaluación realizada por la CEPAL concluye que la amplia competencia postulada para este segmento “no se ha dado ni se está dando debidamente en la actualidad”<sup>32</sup>. Una situación similar se constata en el sector de telecomunicaciones de Argentina, donde Telecom y Telefónica operaron monopólicamente, bajo un régimen de exclusividad por siete años que luego se prolongó, sus respectivas áreas de licencia, que además conservaron (conjuntamente) el monopolio de las llamadas de larga distancia, tanto nacional como internacional, a la vez que se vieron favorecidas por la posibilidad, concedida por el propio marco regulatorio, de participar en los segmentos competitivos del mercado (tal es el caso, por ejemplo, de la transmisión de datos). Tales empresas aprovecharon el largo período de exclusividad para integrar sus actividades tanto vertical como horizontalmente, consolidando así sus posiciones dominantes en el mercado ampliado de telecomunicaciones<sup>33</sup>.

---

32 De acuerdo a CEPAL (1996: 59), “tres parecen ser los elementos centrales que explicarían la falta de competencia en la generación: la concentración de la propiedad, el uso de los sistemas de transmisión y la fijación de peajes, así como la composición del Centro de Despacho Económico de Carga (CDEC), elementos que aparecen sumamente correlacionados y se han potenciado entre sí a lo largo de los años”.

33 Ver Abeles (2001).



Por su parte, en Brasil destaca la estrategia seguida por las empresas transnacionales de la energía, que apunta no sólo a apropiarse de empresas públicas distribuidoras con el objeto de ocupar posiciones monopólicas u oligopólicas, sino también a aprovechar las posibilidades de integración que se han presentado dentro del sector energético. Esto es, precisamente, lo que tienen en común empresas como Enron, Endesa y AES. Operando con estrategias globales/regionales y multisectoriales, estos verdaderos conglomerados llevarán en un futuro cercano a que la oligopolización de este mercado alcance dimensiones regionales<sup>34</sup>.

Tales empresas monopólicas y oligopólicas tienen un muy alto poder de negociación sobre el organismo regulador del sector<sup>35</sup>, poder que se ve acrecentado por el monopolio que ostentan sobre la información y por la “captura” de las instituciones que están por sobre los entes sectoriales. Por un lado, la privatización puede entenderse como un movimiento desde lo público hacia lo privado (“privatización de lo público”), que a su vez puede muy bien ocasionar un movimiento en dos sentidos, siendo uno de ellos “desde lo abierto hacia lo cerrado (en el acceso a la información)”<sup>36</sup>. La privatización y monopolización de la información se convirtieron en el talón de Aquiles de la nueva regulación. Por otro lado, el enfoque de la “captura” del regulador por las empresas “reguladas” se queda corto en los países sudamericanos con respecto tanto a la propia privatización como a la presión permanente que ejercen estas empresas –en varias ocasiones con el apoyo de sus respectivos gobiernos– sobre las diferentes instancias estatales, incluidos el Legislativo y el Ejecutivo.

Esa “captura” se manifiesta sobre todo en la “fijación” de los precios, considerada como la función más importante de la regulación económica. Ello a pesar de que el régimen tarifario presenta mecanismos que aseguran “precios razonables” a todas las empresas (el *price-cap* en Argentina o los costos marginales/empresa modelo en Chile), incluyendo cláusulas en casi todos los casos que permiten ajustes

---

34 Endesa España también ha incursionado en otros negocios relacionados con la energía, como la cogeneración, el desarrollo de las energías renovables, la distribución de gas natural y el ciclo integral del agua. No cabe duda de que la desregulación y privatización de otras actividades de producción de energía, así como la permisividad de las actuales leyes de competencia, han facilitado las posibilidades de integración horizontal de estos conglomerados.

35 Para el caso de Chile, ver Moguillansky (1999: 183-185).

36 Starr (1988: 6).

periódicos de las tarifas (indexación flexible). Estos mecanismos pretenden garantizar a las empresas un nulo grado de exposición a cambios en las condiciones de contexto y/o preservar, cuando no acrecentar, sus ganancias extraordinarias. Todavía más, varios de estos mecanismos posibilitan imputar al ámbito regulado costos que pertenecen a otros negocios, o bien transferir artificialmente utilidades a empresas relacionadas que proveen servicios a las empresas reguladas. No conforme con ello, los conglomerados empresariales han transformado la regulación tarifaria en un simple ejercicio de “negociación” entre sus empresas y ciertas instancias gubernamentales. Para ello no dudan en recurrir al sistema judicial cuando algún gobierno pretende en ciertas oportunidades hacer valer el “interés público”.

No es de extrañar, entonces, que los precios de todos los servicios se hayan visto incrementados en el largo plazo después de las privatizaciones. Incluso, en muchas ocasiones han crecido más que el índice general de precios de las economías, y las tarifas residenciales lo han hecho más que las comerciales e industriales. El caso de la energía eléctrica en Brasil es ilustrativo al respecto, pues entre 1995 –cuando se inicia la privatización– y 2001, su precio para los consumidores residenciales se elevó en un 132%, muy por encima del industrial (85%) y del comercial (80%), encontrándose en consecuencia sobre la tarifa media total (102%). Por lo demás, este incremento de la tarifa media es mucho mayor que la inflación alcanzada en ese mismo período (78%). Por si todo esto fuera poco, y para no olvidarnos del tema de la “captura”, la Cámara de Diputados aprobó en abril de 2002 un reajuste en las cuentas de luz de los consumidores a fin de compensar a las empresas del sector por las supuestas pérdidas causadas por el racionamiento eléctrico<sup>37</sup>.

Al considerar la trayectoria seguida por las tarifas en los tres países sudamericanos, sobresalen dos cuestiones comunes de gran trascendencia. Por un lado, la política de aumentar las tarifas antes de dar por iniciado el proceso de privatización se tradujo en la fijación de “precios de partida” que aseguraron a las empresas monopólicas y oligopólicas la obtención inmediata de elevados niveles de facturación y, sobre todo, muy altos márgenes de beneficio. Por otro, la evolución asimétrica de las tarifas reales según tipos de usuarios resultará en un doble subsidio, de los consumidores domiciliarios al consumidor industrial y comercial, y entre estos últimos, de los pequeños a los grandes usuarios.

---

37 Ver Lara (2004).

Claramente, los mayores precios se han convertido en una de las principales limitantes al acceso a la electricidad, la telefonía, y sobre todo al agua potable. Estas alzas han coincidido con la persistencia de altos niveles de pobreza en el Cono Sur (incluso con incrementos en Argentina) y con mercados laborales cada vez más precarizados. Por lo demás, los precios de los servicios públicos han aumentado durante los últimos años de crisis mucho más que los salarios medios y que los salarios mínimos<sup>38</sup>. Como consecuencia, millones de personas no tienen el “poder adquisitivo” suficiente para “consumir” o acceder de manera regular a los servicios básicos, siendo relegados a un “sub-consumo” o a un consumo “ilegal”, o condenados simplemente a la exclusión. Las mismas empresas prestadoras de servicios han formalizado el “sub-consumo” y la “exclusión”, ya que cuentan ahora con las atribuciones legales para cortar un servicio por falta de pago, incluyendo el agua potable. Asimismo han formalizado el consumo de los servicios, al exhibir un extraordinario nivel de eficiencia para reducir drásticamente el consumo “ilegal”, muy común en el sector eléctrico, por ejemplo. La eliminación o reducción de los subsidios estatales a la demanda no hacen más que agravar esta situación.

Dicha segmentación de la demanda se confirma dramáticamente en la situación argentina reciente. De acuerdo a un estudio del Banco Mundial, el impacto de la crisis se expresa en diversos niveles<sup>39</sup>. El primer nivel de reacción sería la reducción del consumo, intención manifestada por el 60% de los hogares encuestados. En un segundo nivel aparece la morosidad, cuando ya no es posible enfrentar los pagos. El 40% de la población informa haber caído en morosidad, cifra que varía entre 60% para el primer quintil de menores ingresos y el 20% para el último quintil. Por último estaría la desconexión, que significa la pérdida completa del servicio. Los datos arrojados por la encuesta muestran que el 10% de los hogares ha sido desconectado de los servicios de electricidad y telefonía fija después de la devaluación, cifra que aumenta hasta el 20-25% para el

---

38 Por lo cual una proporción cada vez mayor del gasto total de las personas, sobre todo las que cuentan con menores ingresos, se asigna al pago de los servicios domiciliarios. Se ha verificado además que el porcentaje de los ingresos de los hogares ricos dedicados al pago de los servicios es inferior al que destinan para este mismo fin las familias pobres. Esto prueba que los efectos redistributivos no se han dado como esperan los teóricos de los “servicios superiores”.

39 Ver Foster (2003). El estudio utiliza la encuesta a hogares realizada por OPSM durante los meses de mayo y junio de 2002.

primer quintil de ingreso. La mora antes de proceder a la desconexión varía entre 15 días para el caso del servicio eléctrico hasta 180 días para el servicio de agua potable.

Por otra parte, el encarecimiento persistente de los servicios sobre los respectivos IPC locales ha impactado negativamente sobre la competitividad general de la economía, afectando especialmente a las pequeñas y medianas empresas. La mayor cobertura y las mejoras en calidad de algunos de los servicios (telecomunicaciones) han tenido un costo alto. En otros, los elevados precios no se corresponden con sus aportes modestos (gas, agua potable, etc.), y menos cuando ha habido un empeoramiento. En tal situación sobresale el sector eléctrico por su clara ineficiencia en la prestación del servicio (son recurrentes los cortes eléctricos y los bruscos cambios de voltaje) y por las crisis que ha provocado en los tres países investigados.

En definitiva, el camino recorrido por las empresas privatizadas de servicios públicos nos revela que los marcos regulatorios fueron diseñados primordialmente para asegurar que maximizaran sus ganancias operando con ínfimo o nulo riesgo económico. Los reguladores permitieron que estas empresas obtuvieran crecientes ventajas en relación tanto a los consumidores como al resto de las empresas de la economía. Particularmente, evidenciaron falta de “voluntad” para transferir las “ganancias de eficiencia” a los usuarios mediante disminuciones reales en el costo del servicio. En otras palabras, no es el conjunto de la sociedad el que se beneficia de estas ganancias, sino tan sólo un reducido grupo de monopolios y oligopolios privados, bajo la forma de “ganancias extraordinarias”. Así lo atestiguan las gigantescas utilidades que exhiben año tras año gran parte de las empresas privatizadas de servicios<sup>40</sup>. Una de las tasas de utilidades más altas se verifica en el sector telecomunicaciones<sup>41</sup>. Estas ganancias extraordinarias posibilitaron a los dos consorcios telefónicos, tomados conjuntamente, recuperar el monto de la inversión inicial (de aproximadamente mil

---

40 En efecto, según Aspiazu (2002), “de la masa acumulada de utilidades de las 200 empresas más grandes del país (Argentina) entre 1993 y 2000 (casi 26.500 millones de pesos/dólares), apenas 26 consorcios prestatarios de los servicios privatizados (el 13% del total de las firmas) se apropiaron del 56,8% del total de ese excedente. En el polo opuesto, 141 grandes empresas (el 70,5% del total) sólo explican el 16,9% de esa masa agregada de beneficios”.

41 La rentabilidad neta de las dos grandes compañías telefónicas de Argentina creció a un ritmo muy superior, tanto el de las ventas como el número de líneas en servicio, llegando a incrementarse espectacularmente en un 290% entre 1991 y 1999. Ver Abeles (2001: 119-125).

millones de dólares) en poco menos de cuatro años. De este modo se confirma el otro movimiento de la privatización planteado por Starr, “desde el todo hacia las partes (particularmente en la distribución de los beneficios)” (Starr, 1988).

## A MODO DE CONCLUSIÓN

La experiencia sudamericana nos demuestra que la privatización de los servicios públicos sirvió no sólo para atraer enormes flujos de capital sobreacumulado que movilizaron numerosas empresas y bancos transnacionales, sino además para potenciar un vasto proceso de acumulación por desposesión. También nos enseña que la misma privatización significó el reemplazo de una forma de subsunción por otra. Ya no bastaba la subsunción formal, era necesaria la subsunción real de los servicios y de sus procesos de trabajo al capital. Desde este momento primará de manera absoluta el criterio de rentabilidad: la ganancia por la ganancia. Ello obligará a una radical reorganización de las empresas y de sus procesos de trabajo, destacándose la incorporación masiva de nuevas tecnologías y la drástica reducción adicional de las plantas laborales.

Tales transformaciones alcanzarán a la propia naturaleza de los servicios públicos, provocando su plena mercantilización. El valor de uso, que tenía una importancia decisiva en el período anterior (cuyo fin era el consumo), se vuelve ahora irrelevante, no en el sentido de que desaparezca (esto no es posible, y menos aún en el caso de servicios esenciales), sino en tanto se convierte en un simple soporte material para la riqueza como tal.

Por su parte, la práctica regulatoria ha sido débil si se considera su manifiesta incapacidad –cuando no falta de voluntad– para promover los intereses de los usuarios y proteger sus derechos, pero ha mostrado una gran fuerza para proteger los intereses de las empresas privatizadas, sobre todo con respecto a asegurar altas tasas de rentabilidad y a elevar el poder de mercado de las empresas monopólicas y oligopólicas.

Sacudidas de su pasado y ya reorganizadas, dichas empresas vivirán un fuerte ciclo expansivo, aumentando las coberturas, lo cual les reportará gigantescos volúmenes de ganancia. Esta expansión sobrepasará incluso las propias barreras geográficas nacionales para desplegarse hacia el ámbito regional. Entretanto las ganancias continúan elevándose a niveles récord, producto esencialmente de los

espectaculares incrementos de productividad (plusvalía), y sumándose a ello la captación de grandes rentas de privilegio a través de diversos mecanismos legales e ilegales. Esto último nos hace recordar que la acumulación por desposesión es un proceso permanente que no admite descansos.

Sin embargo, este ciclo expansivo comienza a chocar con las barreras que surgen de una demanda cada vez más segmentada y que ella misma ha contribuido a desarrollar, ya sea mediante el desempleo, la precarización laboral o la regresión distributiva. La crisis que sufren los tres países se encarga de mostrar estas barreras en toda su magnitud y dramatismo. El acceso de los consumidores a los servicios esenciales pareciera haber alcanzado un límite estructural, colocando así en cuestión uno de los objetivos de las reformas liberalizadoras: la universalización de los servicios. Con ello también se coloca en cuestión un derecho humano y un derecho de los consumidores. El par pobreza/servicios caros se ha convertido en un infernal círculo vicioso cada vez más difícil de romper para millones de latinoamericanos.

Asimismo, la crisis ha evidenciado que pocas o ninguna de aquellas promesas difundidas por los neoliberales han sido cumplidas. Las tarifas de casi todos los servicios se han visto incrementadas durante estos años. Las empresas han reducido de manera considerable sus planes de inversión y el despido de trabajadores ha estado a la orden del día, afectando la extensión y mejora de las prestaciones. En tanto, la deseada competencia apenas asoma en algunos segmentos en medio de una ola de fusiones y adquisiciones de empresas que acentúa la concentración en todos los servicios sin excepción. Las elevadas tarifas que cobran las empresas, las utilidades que remiten al exterior, las mayores importaciones que demandan, las deudas que contraen, etc., provocan un gran impacto negativo sobre el funcionamiento del conjunto de la economía. En consecuencia, las violentas fluctuaciones cíclicas son más marcadas y atentan contra cualquier expansión ordenada de los servicios públicos en el largo plazo. Estos no sólo sufren las consecuencias de la crisis, sino que también son parte explicativa importante de ella.

Lo especial en estos años, además de los límites estructurales al acceso a los servicios, es la crisis de la dimensión institucional que ha llevado a internacionalizar los conflictos, a renegociar contratos con las empresas prestatarias (Argentina) o a reformar leyes y normas (Chile y Brasil). Después de la devaluación (Ley de Emergencia

Económica), varias empresas transnacionales han demandado al Estado argentino ante un panel de arbitraje con sede en el Banco Mundial (Centro Internacional de Disputas por Inversiones). Mientras tanto el FMI presiona al gobierno para que incremente las tarifas de todos los servicios.

En definitiva, la crisis hizo más evidente que nunca la incompatibilidad entre el afán de lucro privado y el bien común. Cuando el precio, la calidad y la extensión de los servicios se subordinan completamente a la lógica de la ganancia del capital, pierden los usuarios y pierde la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, Martín 2001 “La privatización de Entel: regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica” en Abeles, Martín, Forcinito, Karina y Schorr, Martín (coord.) *El Oligopolio Telefónico* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones).
- Azpiazu, Daniel 2002 “Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado” en Revista *Realidad Económica* (Buenos Aires), N° 189.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín 2001 *Privatizaciones, Rentas de Privilegio, Subordinación Estatal y Acumulación del Capital en la Argentina Contemporánea* (Buenos Aires: CTA).
- CEPAL 1996 *Energía y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Síntesis del Estudio de Caso Sobre Chile* (Santiago, Chile: Proyecto OLADE/Cepal/GTZ).
- Cuervo, Luis Mauricio, Jaramillo, Samuel, Gonzalez, Jorge y Rojas, Fernando 1988 *Economía Política de los Servicios Públicos. Una visión alternativa* (Bogotá: CINEP).
- Devlin, Robert 1989 *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story* (New Jersey: Princenton University Press).
- Duarte, M. 2001 “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos” en Revista *Realidad Económica* (Buenos Aires), N° 182.
- Foster, Vivien 2003 “Impacto social de la crisis argentina en los sectores de infraestructura” en *Documento de Trabajo N° 1/05* (Buenos Aires: Banco Mundial).

- Harvey, David 2004 *El Nuevo Imperialismo* (Madrid: Akal Ediciones).
- Herrera, Alejandra 1992 “La privatización de la telefonía argentina” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- ICEM 1999 *Políticas energéticas y estrategias sindicales para América Latina y el Caribe* (Río de Janeiro: Organización Regional ICEM-América Latina).
- Lara, Claudio 2004 “Las negociaciones para un acuerdo (servicios) entre la Unión Europea y Mercosur en medio de la crisis” en *Chile y Mercosur frente a la Unión Europea: ¿Hacia la alianza estratégica o integración restringida?* (Santiago de Chile: ACJR).
- Marx, Carlos 1975 “Capítulo VI” (Inédito) en *El Capital* (México: Editorial Siglo XXI), Libro Primero.
- Ministerio de Economía 2000 *Experiencias Regulatorias de una Década: Balances y Propuestas para el Futuro* (Santiago: LOM Ediciones).
- Moguillansky, Graciela 1999 *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?* (Santiago: Naciones Unidas/Fondo de Cultura Económica).
- Monckeberg, María O. 2001 *El Saqueo de los Grupos Económicos al Estado Chileno* (Santiago: Ediciones B).
- OIT 2003 “Confrontando los retos sociales y laborales de la privatización: Las empresas multinacionales del sector de telecomunicaciones durante los años noventa” en *Documento de Trabajo* (Santiago: Organización Internacional del Trabajo), N° 90.
- Rozas, Patricio y Marín, Gustavo 1989 “Privatizaciones en Chile: de la normalización del ‘área rara’ a la ley de Estado empresario” en *Documento de Trabajo* (Santiago: Programa Regional de Investigaciones Económicas y Sociales del Cono Sur), N° 24.
- Savran, Sungur y Tonak, E. Ahmet 1999 “Productive and unproductive labour: an attempt at clarification and classification” en *Revista Capital & Class* (Gran Bretaña), N° 68.
- Schorr, Martín 2001 “La Centralización del Capital: Consolidación del Oligopolio Telefónico y grupos Multimedias” en Abeles, Martín, Forcinito, Karina y Schorr, Martín (comps.) *El Oligopolio Telefónico* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editores).



- Smith, Tony 2000 *Technology and Capital in the age of lean production* (New York: University of New York Press).
- Starr, Paul 1988 “The meaning of privatization” in *Yale Law and Policy Review* (Yale, USA).
- Thwaites, Rey, López, M. y López, A. 2003 *Fuera de Control. La regulación residual de los servicios privatizados* (Buenos Aires: Grupo Editorial SRL).