

FLACSO

ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA

10

Marzo de 2002

**El impacto social
de las privatizaciones
El caso de los servicios
públicos domiciliarios**

CAMILA ARZA

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES



FLACSO

SEDE ACADÉMICA DE ARGENTINA

**Segunda serie de documentos
de informes de investigación**

FLACSO Argentina

Área Economía y Tecnología

www.flacso.org.ar/economía

Proyecto «Privatización y regulación en la economía argentina»

dirigido por el Lic. Daniel Azpiazu

Documento de Trabajo N° 10

Patrocinado por la

Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica

Programa de Modernización Tecnológica SECYT-CONICET

BID 1201/OC-AR PICT 99 N° 02-07523

Edición Impresa

Diseño de tapa e interior a cargo de Libronauta

www.libronauta.com

© 2002 by FLACSO/Área Economía y Tecnología

Ayacucho 551

1026 - Buenos Aires, Argentina

www.flacso.org.ar

Edición Digital

Construcción y diseño a cargo de Libronauta

www.libronauta.com

© 2002 by FLACSO/Área Economía y Tecnología

Ayacucho 551

1026 - Buenos Aires, Argentina

www.flacso.org.ar

Queda hecho el depósito de Ley 11.723

I.S.B.N. 987-1077-21-1

Reservados todos los derechos.

Queda rigurosamente prohibida sin la autorización por escrito de FLACSO y Libronauta Argentina S. A., la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio o procedimiento incluidos la reprografía y el tratamiento informático.

Índice

Introducción	5
Primera parte: La privatización de los servicios públicos domiciliarios	7
1.1. Algunas precisiones metodológicas previas	7
1.2. Principales aspectos regulatorios de la prestación de los servicios públicos	8
1.2.a La regulación tarifaria	8
1.2.b La regulación de la cobertura de los servicios	13
1.3. Evolución de las tarifas de los servicios públicos	16
Segunda parte: Los impactos de las privatizaciones sobre el gasto de los hogares	23
2.1. La distribución del ingreso y el gasto de los hogares	23
2.2. La importancia de los servicios públicos en el presupuesto de los hogares	26
2.3. Los impactos de la evolución tarifaria	30
2.4. Los impactos de la expansión de la cobertura	36
Reflexiones finales	43
Bibliografía	45

El impacto social de las privatizaciones

El caso de los servicios públicos domiciliarios¹

CAMILA ARZA²

Introducción

En el marco del proceso de reestructuración económica encarado en la década de los noventa, un amplísimo programa de privatizaciones transfirió a manos privadas la administración y operación de las principales empresas públicas del país. Muchos de los impactos sociales de la reestructuración económica se hicieron evidentes a los pocos años de iniciado el proceso.³ Otros menos visibles, aunque no menos importantes, son aún hoy poco conocidos. Entre estos últimos se encuentra el análisis de los impactos sociales de la privatización de los servicios públicos que, a pesar de su relevancia, no ha recibido la atención que merece.

Las privatizaciones conllevaron una profunda reestructuración de los cuadros y niveles tarifarios, y al mismo tiempo redefinieron –vía regulación pública– las principales condiciones de prestación de los servicios. El traspaso de los servicios públicos al sector privado no significó simplemente la contracción de la participación directa del Estado en la actividad económica. Más importante, fundamentalmente en términos de sus impactos futuros, resulta la reformulación del rol del Estado de prestador de los servicios a entidad concedente y autoridad regulatoria de la operación privada. Hasta qué punto el Estado ha asumido adecuadamente su nuevo rol y, en definitiva, hasta qué punto la privatización de los servicios públicos ha sido “socialmente eficiente” es en parte lo que pretende evaluar este trabajo. A través del estudio de los impactos de las privatizaciones sobre el presupuesto de los hogares y la cobertura de los servicios pueden discernirse –desde una perspectiva diferente a la generalmente adoptada– los efectos sociales de este conjunto de políticas públicas.

Pasada ya más de una década de iniciada la transferencia de los activos públicos al sector privado, numerosos estudios analizaron, desde diversas perspectivas, los programas de privatizaciones, sus determinantes políticos y sus efectos económicos.⁴ Sus principales defensores destacaron los aumentos en la productividad, la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios luego de la transferencia o concesión al sector privado. Sus críticos señalaron como características paradigmáticas de las privatizaciones el aumento real de las tarifas, las altas tasas de rentabilidad empresarial, la deficiencia regulatoria de los organismos públicos y la constante renegociación de las principales cláusulas contractuales, con la consecuente “inseguridad jurídica” para los usuarios y la desnaturalización de los mecanismos de selección de los oferentes.

Sin embargo, es notable la escasez de estudios que hagan referencia a los efectos de las privatizaciones y sus regulaciones sobre el gasto y el ingreso de los hogares y, en definitiva, sus más salientes impactos sociales. Si bien algunas investigaciones han evaluado tangencialmente el tema –por ejemplo– a través del estudio de la evolución tarifaria durante el período postprivatización, pocos se han orientado –por ejemplo– al análisis específico de los efectos que dichos cambios tarifarios tienen

¹ Este trabajo fue posible gracias al apoyo constante y las valiosas sugerencias de Daniel Azpiazu. La autora agradece también los comentarios y aportes de Joon Hee Bang, Eduardo Basualdo y –especialmente– Martín Schorr, así como la colaboración de las autoridades del INDEC para el desarrollo de la investigación. A todos ellos los exime, naturalmente, de toda responsabilidad por los errores u omisiones que pudieran existir.

² Investigadora adjunta del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO y becaria del CONICET.

³ Entre otros, el incremento de la desigualdad distributiva, la caída del salario real y el inusitado aumento de la desocupación y la precariedad laboral.

⁴ Ver por ejemplo Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina (1999), Azpiazu, Forcinito y Schorr (2001), Azpiazu (1995), FIEL (1999b), Basualdo (1994), UADE/ADESPA (2001), Gerchunoff (1992) y Gerchunoff y Canovas (1994).

sobre los hogares de diferentes estratos sociales.⁵ Evaluar los impactos sociales de la privatización de los servicios públicos significa dirigir el estudio al modo en que los cambios en la prestación de los servicios, originados en el proceso de privatizaciones, afectaron de manera directa a las familias, su nivel de vida y sus gastos de consumo. A su vez, de los efectos diferenciales de las privatizaciones sobre distintos estratos sociales pueden derivarse sus principales impactos distributivos, es decir, los ganadores y perdedores del proceso (siempre dentro del universo de los usuarios y consumidores de los servicios).

Al margen de otros impactos macro (sobre el mercado de trabajo por ejemplo⁶), los impactos sociales de la privatización de los servicios públicos se centran en dos ejes explicativos: la evolución tarifaria y del gasto de los hogares, por un lado, y la extensión de las redes y la consecuente expansión de la cobertura, por otro. El primero refiere a los precios relativos de la economía y sus efectos distributivos. El segundo se centra en el acceso a bienes y servicios básicos y, con ello, influye sobre el nivel y calidad de vida de los hogares. Ambos aluden a los impactos micro de la privatización de los servicios públicos, tomando como unidad de análisis el hogar, núcleo de consumo e ingreso de las familias.

La estructura del trabajo es la siguiente. En una primera parte se describen los procesos de privatización con especial énfasis en las características regulatorias que definen los derechos y obligaciones de las empresas prestatarias en relación con los aspectos tarifarios y de cobertura de los servicios (que, en última instancia, deberían determinar la evolución real de los precios y la cobertura). Consecuentemente, se presenta la evolución de las tarifas residenciales de los servicios públicos analizados, distinguiendo las fases de operación pública y privada. La segunda parte del trabajo se concentra en el análisis del impacto social de las privatizaciones, a través del estudio de sus efectos sobre los hogares pertenecientes a distintos estratos de ingreso, tanto en términos de gasto como de acceso a los servicios. Ello implica evaluar los impactos reales de los aspectos regulatorios y la evolución de las tarifas y la cobertura que son el eje central de la primera parte. Por último, se presentan las principales conclusiones del estudio.

⁵ Entre las excepciones pueden citarse Navajas (1999) y Alexander (2000), cuyos trabajos, sin embargo, difieren metodológica y analíticamente del presente estudio.

⁶ Ver Duarte (2001).

PRIMERA PARTE: LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

1.1. Algunas precisiones metodológicas previas

Esta primera parte se centra en el estudio de las características regulatorias y de *performance* de los servicios públicos privatizados que inciden sobre el gasto de los hogares y su distribución. Es preciso realizar dos aclaraciones metodológicas preliminares, la primera referida a los servicios públicos privatizados que se incluyen en el análisis, y la segunda al universo geográfico y temporal comprendido en este estudio.

El vasto programa de privatizaciones iniciado en el país en 1989 culminó con la transferencia al sector privado de numerosas empresas productoras de bienes y prestadoras servicios que hasta entonces se encontraban en manos del Estado. Este trabajo se restringe al estudio del impacto de la privatización de las empresas prestadoras de *servicios públicos domiciliarios*, excluyéndose del análisis toda otra privatización de empresas públicas que pueda haber tenido lugar durante el período. Los sectores que se incluyen son: gas natural por red, energía eléctrica, telefonía básica y servicios de agua corriente y desagües cloacales, todos ellos privatizados entre 1990 y 1993.

El período de análisis se extiende entre 1985 y 1997, lo cual permite abarcar un horizonte temporal que incluye las etapas “pre” y “post” privatización y se corresponde con las principales fuentes de datos utilizadas. En tanto la disponibilidad de información lo permite, se combinan para el período datos de precios y cobertura de los servicios, con datos de gasto e ingreso de los hogares. Estos últimos surgen de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares realizada por el INDEC entre julio de 1985 y junio de 1986,⁷ y su versión reciente, la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, realizada entre julio de 1996 y junio de 1997.⁸

Finalmente, este estudio tiene como universo geográfico de análisis al Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires (AMBA).⁹ Debido a la escasez de información a escala nacional¹⁰ la amplitud en la cobertura geográfica debió ser sacrificada para garantizar la precisión y consistencia en las fuentes de información. Ello motivó además que se prestara especial atención a referir los demás datos utilizados al mismo universo geográfico. En este sentido, las series que se presentan en la sección siguiente se refieren a la evolución de los precios al consumidor (es decir, residenciales) para los hogares del AMBA. Si bien esto supone una parcialidad en el análisis del fenómeno, la misma se encuentra atenuada porque el AMBA constituye el aglomerado urbano más grande del país, con alrededor del 30% de la población total, lo cual, si bien no garantiza la “representatividad de la muestra”, apunta a la relevancia del universo en términos de la proporción de hogares comprendidos.¹¹

⁷ Ver INDEC (1988).

⁸ Ver INDEC (1998 a y b).

⁹ Se trata de la Ciudad de Buenos Aires y 19 partidos del conurbano bonaerense.

¹⁰ La Encuesta de Gasto e Ingresos de los Hogares correspondiente al período 1985-86 cubrió solamente el AMBA. El relevamiento realizado en 1996-97 es de escala nacional (aunque urbano solamente), por lo cual, para permitir la comparación entre los datos de ambos relevamientos se toman de este último únicamente los casos correspondientes al AMBA.

¹¹ Más aún si se considera la significativa proporción del consumo total de servicios públicos que se concentra en esta área geográfica.

1.2. Principales aspectos regulatorios de la prestación de los servicios públicos

El traspaso de la operación de los servicios públicos al sector privado incluye, como un elemento esencial, la creación de marcos regulatorios y la especificación, en los contratos de concesión o transferencia, de los principales derechos y obligaciones de las empresas prestatarias. El carácter de “servicio público” de la prestación de electricidad, gas, telefonía básica y servicios de agua y cloacas, por un lado, y su condición de monopolio natural o legal, por otro, son los dos elementos fundamentales sobre los que se sostiene la necesidad de una efectiva regulación pública. Por ello, los procesos privatizadores determinaron los marcos regulatorios y contractuales que rigen los aspectos fundamentales de la operación de los servicios, incluyendo las reglas para la determinación de los niveles tarifarios y la extensión de la cobertura de las redes. Sin embargo –a contramano de lo teóricamente aconsejable–, los contratos de concesión y transferencia fueron sujetos a reiteradas modificaciones desde la privatización, sobre todo en sectores como aguas y cloacas y telefonía donde los mismos fueron sancionados por Decretos de Necesidad y Urgencia.¹² Los marcos regulatorios se convirtieron así en un intrincado entramado de normas que modifican y redefinen, de manera recurrente, las condiciones de prestación de los servicios y las obligaciones contractuales inicialmente pactadas. Dada la dimensión propia del análisis de esta compleja trama regulatoria, este trabajo se centrará únicamente en la descripción de los aspectos regulatorios que tienen particular relevancia para los objetivos aquí planteados, es decir, aquéllos que puedan tener un efecto directo sobre la evolución (y distribución) del gasto de los hogares (principalmente las cuestiones tarifarias y de evolución de la cobertura).¹³

Los impactos directos de las privatizaciones sobre el gasto de los hogares¹⁴ se derivan principalmente de la evolución de los precios de los servicios (que influye en el *nivel* de gasto) y su cobertura (que rige el *acceso*, y con ello la *existencia* de gasto). A su vez, la evolución real de las tarifas y la cobertura está determinada por las regulaciones de la prestación de los servicios (plasmadas en los contratos de concesión, los marcos regulatorios y sus modificaciones), por un lado, y por el efectivo cumplimiento de dichas regulaciones (en parte resultante de la efectiva capacidad de contralor público), por otro. En esta sección se describen los principales aspectos regulatorios que tienen relación con la evolución de los precios y la cobertura de los respectivos servicios. En la sección siguiente se presenta la evolución real de las tarifas de los servicios públicos para el período bajo estudio.

1.2.a La regulación tarifaria

En lo que respecta a la evolución tarifaria, existen al menos cuatro elementos de los sistemas tarifarios que influyen sobre el nivel y la evolución de las tarifas finales a pagar por el usuario. Primero, el mecanismo de formación de la tarifa a cobrar por la empresa privatizada. Segundo, la eventual existencia de reestructuraciones tarifarias antes o después de la transferencia de las empresas al sector privado. Tercero, el mecanismo de actualización monetaria de la tarifa a los usuarios.

¹² Ello significó, por un lado, que el propio proceso de privatización careció del necesario debate parlamentario y, por otro, que las numerosas modificaciones contractuales que se realizaron con posterioridad pudieran decidirse con la sola firma del Presidente y sus Ministros (es decir, por la vía de Decretos de Necesidad y Urgencia). En relación con las reiteradas modificaciones contractuales en las privatizaciones de los servicios públicos ver Azpiazu (1999) y Azpiazu, Forcinito y Schorr (2001).

¹³ Para un análisis más completo de los aspectos regulatorios de la privatización de los servicios públicos consultar Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina (1999).

¹⁴ Se consideran impactos directos a aquellos que afectan el acceso a los servicios y el nivel de gasto de los hogares (y, a través de él, el ingreso disponible para otros consumos). Existen otros impactos sociales indirectos de las privatizaciones (a través de sus efectos sobre las cuentas fiscales, el empleo, la inversión, la estructura de los mercados, etc.), cuyo análisis excede las intenciones del presente estudio.

Cuarto y último, la existencia de subsidios directos orientados a favorecer a ciertos grupos específicos de usuarios de menores ingresos.

Los mecanismos de formación de las tarifas definidos durante los procesos de privatización determinaron qué elementos influyen sobre el nivel y el comportamiento de los precios de los servicios públicos. La tarifa final se forma, en la mayoría de los sectores, por la combinación de cargos fijos y variables más una cierta carga impositiva. La proporción de unos y otros afecta el monto de la tarifa de manera diferencial según se trate de usuarios residenciales de pequeñas o grandes cantidades del servicio. En efecto, las variaciones en los cargos fijos afectan a los pequeños usuarios en mayor medida que a los grandes, dado que el cargo fijo representa una mayor proporción del monto total de sus facturas. De este modo, las variaciones de precios entre los distintos componentes de las tarifas no tienen efectos uniformes sino diferenciales entre tipos de usuario y, en definitiva, entre tipos de hogares y deciles de ingreso.

El valor y la evolución de cada uno de estos componentes (cargos fijos y variables) surge de las regulaciones específicas de cada servicio, y por lo tanto difiere entre ellos. En los casos del gas natural y la energía eléctrica, en los cuales el proceso privatizador incluyó la desintegración vertical del mercado (que separó productores –o generadores–, de transportistas –o transmisores– y distribuidores), la tarifa final pasó a estar determinada por las variaciones en los precios de estas tres etapas de la cadena. En las dos últimas etapas (transporte y distribución), en tanto actividades de carácter monopólico, la tarifa se encuentra regulada por el Estado y se ajusta por mecanismos de actualización especificados en la normativa (ver más abajo), mientras que los precios al productor se encuentran desregulados (es decir, los productores y generadores de gas y electricidad fijan el precio mayorista libremente).¹⁵ La tarifa que pagan los usuarios, en ambos casos, está compuesta entonces por (1) el cargo fijo por el servicio, más (2) el cargo por unidad de consumo (compuesto a su vez por el precio desregulado del producto a nivel mayorista y las tarifas reguladas de transporte y distribución), más (3) la carga impositiva.

En el caso del servicio telefónico la tarifa final está determinada por el valor del abono (y la cantidad de “pulsos libres”), el valor del pulso telefónico (y su duración para cada clave y horario), y la carga impositiva. Todos estos elementos se hallan regulados por el Estado.¹⁶

Por último, en el servicio de provisión de agua corriente y desagües cloacales existen dos tipos de sistemas tarifarios, el “medido” y el “no medido”. La tarifa del servicio medido –que alcanza sólo a una escasa proporción de la población (alrededor del 15%)– se compone (como en los otros servicios públicos) de un cargo fijo y un cargo variable (metros cúbicos de agua consumida y/o afluentes cloacales tratados). El sistema tarifario “no medido”, utiliza como estimadores de la cantidad de agua consumida y afluentes vaciados en la red cloacal, la ubicación, tamaño, tipo y antigüedad de la vivienda. Todos estos factores se incluyen en la fórmula de cálculo de la “tarifa básica bimestral”. Como se verá en la sección siguiente, las tarifas de agua y cloacas sufrieron varias alteraciones a lo largo de la década de los años noventa. Estos ajustes se efectuaron modificando el precio del servicio, ya sea a partir de la modificación de un coeficiente incluido en el cálculo de la tarifa

¹⁵ Si bien en el caso del sector eléctrico el mercado mayorista parece haber operado bajo condiciones de competencia, en el sector de gas natural la situación parece haber sido notoriamente diferente. En este último caso, el nivel de concentración de la oferta (los cuatro primeros productores explican alrededor del 75% de la oferta gasífera total del país), la re-integración (vertical e incluso horizontal) del mercado a través de compras y transferencias de empresas (que derivó en que, en muchos casos, el oferente y el demandante del bien estén unidos por lazos corporativos), y por último la falta de incentivos para obtener menores precios mayoristas (dado que la normativa regulatoria permite que el precio del gas en boca de pozo se transfiera directamente al precio final), limitaron la adecuada operación del mercado mayorista. Ello derivó en un aumento del precio mayorista y, en consecuencia, de la tarifa final al usuario. Ver Azpiazu y Schorr (2001) y Kozulj (2000).

¹⁶ A partir de fines de 1999 comenzó la introducción de competencia en la prestación de los servicios de telefonía local, interurbana e internacional. Esto excede, sin embargo, el período temporal analizado en este trabajo. Al respecto, ver Forcinito (2001b).

final (el “factor K”), o a través de la adición de nuevos cargos fijos a las facturas para financiar las inversiones de extensión de la red.

Como se mencionó anteriormente, la tarifa final al usuario se vio afectada, en segundo lugar, por las reestructuraciones tarifarias efectuadas con anterioridad y/o durante la operación privada. Dichas reestructuraciones modificaron la evolución relativa de las tarifas entre usuarios de distinto tipo. Si bien se fundamentaron en la necesidad de anular los subsidios cruzados entre categorías de usuarios y adecuar los precios específicos a los respectivos costos de prestación, en los hechos produjeron incrementos tarifarios para algunos usuarios (generalmente los de menores niveles de consumo) y reducciones para otros (generalmente los grandes consumidores).¹⁷ Tres de los sectores analizados (energía eléctrica, gas natural y telefonía básica) sufrieron reestructuraciones tarifarias inmediatamente antes y/o después de la privatización. En los casos de gas natural y energía eléctrica dichas reestructuraciones derivaron en el incremento de los precios pagados por los usuarios “residenciales” en relación con los correspondientes a usuarios “industriales”.¹⁸ En el sector de gas natural, la tarifa residencial se duplicó al tiempo que se redujeron las tarifas de los grandes usuarios industriales.¹⁹ En el servicio eléctrico, las transformaciones más intensas se manifestaron al interior de los consumos residenciales, donde los usuarios de mayores consumos se beneficiaron con reducciones tarifarias que no alcanzaron a los usuarios de menores consumos. En el servicio telefónico, la reestructuración tarifaria (“rebalanceo telefónico” de 1997) dictada como parte de la preparación para la liberalización del mercado telefónico significó, por un lado, reducciones en las tarifas de larga distancia nacional e internacional en relación con las tarifas locales y, por otro lado, el incremento relativo de las tarifas de los usuarios de menores consumo como producto de la eliminación de los “pulsos libres” incluidos en el abono bimestral. En general, y más allá de las particularidades específicas de cada sector, estas reestructuraciones contribuyeron al incremento relativo de las tarifas pagadas por los “pequeños” usuarios, que tienen menores consumos en gas y electricidad y que realizan llamadas locales en mayor proporción que el resto. En el mismo sentido, las reestructuraciones tarifarias derivaron en un incremento de los precios de los consumos más inelásticos y de los usuarios más cautivos (residenciales y PyMEs), en relación con los precios de los consumos más elásticos y menos cautivos como son los grandes consumidores (que no sólo pueden utilizar “sustitutos” de los servicios, sino también, en algunos casos –como en los energéticos–, acceder a los mismos en el mercado mayorista).

Un tercer elemento determinante de la evolución de los precios refiere al mecanismo de ajuste de las tarifas. Una particularidad de las privatizaciones de los servicios de gas, electricidad y telefonía es que las tarifas se encuentran, prácticamente desde los inicios de la operación privada y hasta finalizado el período de referencia de este trabajo, fijadas en dólares estadounidenses. Esto, por un lado, operó como una suerte de seguro de cambio ante una eventual devaluación de la moneda local y, por otro, allanó el camino para la actualización monetaria de las tarifas expresamente prohibida por la Ley de Convertibilidad.²⁰ Esta es una de las principales razones por las

¹⁷ En servicios públicos básicos que cuentan con una función social fundamental en términos de calidad de vida y desarrollo social y regional del país, es una decisión clave de la política pública cuáles son los imperativos que deben guiar la fijación de tarifas, si la adecuación de los precios a los costos específicos del servicio, u otras consideraciones relacionadas con la distribución equitativa del ingreso, la prevención y eliminación de los focos de pobreza, la problemática sanitaria -particularmente en lo que respecta al servicio de agua potable y desagües cloacales- y la extensión de la provisión de servicios básicos a toda la población (incluidas aquellas regiones geográficas que no resultan rentables desde un punto de vista estrictamente microeconómico). Este tema se retoma más adelante.

¹⁸ Ver Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina (1999).

¹⁹ Entre el inicio del Plan de Convertibilidad y la privatización de Gas del Estado, las tarifas residenciales aumentaron un 101% en términos nominales y un 40% en términos reales. Contemporáneamente, las tarifas correspondientes al conjunto de los consumidores no residenciales disminuyeron (en valores reales) un 9%. Al respecto, ver Azpiazu y Schorr (2001).

²⁰ La previsión de los efectos inflacionarios (y sus devastadores impactos sobre el salario real y la distribución del ingreso) que la dolarización de las tarifas tendría ante la devaluación de la moneda local (anunciada con la llegada de

cuales en un contexto de estabilidad en el nivel general de precios, las tarifas de algunos de los servicios públicos domiciliarios continuaron incrementándose, independientemente de la evolución de los precios domésticos.

En los casos de electricidad, gas y telefonía básica, el ajuste de las tarifas se efectuó (prácticamente desde inicios de la concesión) siguiendo los índices de precios (mayoristas y/o minoristas) de los Estados Unidos (Cuadro N° 1). En el caso del servicio de aguas y cloacas, por el contrario, los contratos originales fijaron las tarifas en pesos y excluyeron la actualización monetaria periódica, estableciendo además, que cualquier modificación ordinaria de precios durante los siguientes diez años sólo podría redundar en reducciones tarifarias, nunca en incrementos. Durante esos diez años, en principio, los aumentos tarifarios sólo podían derivar de revisiones “extraordinarias”, a realizarse únicamente ante incrementos de los costos de la concesión superiores al 7%.²¹ A pesar de estas restricciones normativas, las tarifas sufrieron aumentos luego de la transferencia del servicio al sector privado. Las modificaciones tarifarias se efectuaron, en este caso, por la vía de la renegociación contractual que, a partir de junio de 1994 (sólo un año después de efectuada la concesión), autorizó incrementos de precios no previstos en la normativa original.²²

Cuadro N° 1

Cláusulas de ajuste tarifario por sector

(desde la privatización hasta diciembre de 1997)

	Mecanismo de ajuste
Gas Natural	USA Producer Price Index (PPI)
Energía eléctrica	USA Consumer Price Index (CPI) (33%) y USA Producer Price Index (67%)
Telecomunicaciones	Nov '90-mar '91: Índice de Precios al Consumidor Nivel General (IPC NG) Desde nov '91: USA Consumer Price Index (CPI)
Agua y cloacas	Sin mecanismo de ajuste. Sólo actualizaciones “extraordinarias” por aumento de costos superiores al 7%.

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A LA NORMATIVA DE CADA SECTOR.

Eduardo Duhalde a la presidencia), forzaron la “pesificación” y desindexación de las tarifas y la apertura de un nuevo proceso de renegociación con las empresas, cuyos resultados son aún inciertos.

²¹ Las recurrentes renegociaciones del contrato de concesión desvirtuaron estas regulaciones y modificaron el régimen y el nivel tarifario original. En 1998 se incluyó un seguro de cambio para garantizar los valores tarifarios en dólares en caso de que se modificara la paridad cambiaria (Resolución N° 1.103/98). Finalmente, en febrero de 2000 se autorizó la actualización monetaria en función de la evolución de los índices de precios de los Estados Unidos (el USA Producer Price Index Industrial Commodities y el USA Consumer Price Index Water and Sewerage Maintenance). Ambas modificaciones, sin embargo, se ubican fuera del período temporal analizado en este trabajo.

²² La tarifa inicial de la concesión (“tarifa base”) surgió de la aplicación de un coeficiente de ponderación (“factor K”) a la tarifa vigente a la fecha de realización del contrato. Es dicho coeficiente el que se modifica en las sucesivas renegociaciones contractuales, con el consecuente incremento de la tarifa al público (también afectada por la inclusión de nuevos cargos fijos). Vale recordar que este coeficiente fue la variable de adjudicación de la concesión, que fue otorgada al consorcio que ofreció la mayor reducción de la tarifa (el “factor K” más bajo), de ahí la particular trascendencia de sus posteriores modificaciones. Para un tratamiento detenido de estas cuestiones, ver Azpiazu (1999), Azpiazu y Forcinito (2001) y García (1998).

Cabe aclarar que el mecanismo de actualización tarifaria en los servicios de gas, electricidad y telefonía básica (y, desde febrero de 2000, el servicio de aguas y desagües cloacales) se basa en la regulación por “price cap”, que consiste en la aplicación de un coeficiente de actualización (generalmente ligado a algún índice de precios domésticos) sobre un “precio base” inicialmente pactado.²³ Por ello la tarifa inicial de la concesión es de importancia fundamental, ya que es el valor en que se basa toda la evolución tarifaria posterior, de tal forma que si el “precio base” es muy elevado los beneficios de esta modalidad de actualización tarifaria se diluyen. Las reestructuraciones tarifarias (gas natural) o el aumento tarifario directo (telecomunicaciones) realizados durante el período inmediato anterior a la privatización fueron los principales mecanismos que determinaron el importante aumento en las tarifas de los servicios públicos domiciliarios en el período “pre-privatización”, y que por lo tanto incidieron sobre toda la evolución tarifaria posterior de los servicios públicos domiciliarios.

Un último aspecto que influye sobre la evolución de las tarifas al público es la existencia de subsidios explícitos para ciertos tipos de usuario. Uno de los principales subsidios directos otorgado por el Estado, entre octubre de 1988 y julio de 1989, fue el destinado al consumo de servicios públicos por parte del sector pasivo (jubilados y pensionados con haber mínimo, extensible también a los hogares beneficiarios del Plan Alimentario Nacional). Los mismos consistían básicamente en bonificaciones que alcanzaban el 50% del valor total de las facturas de energía eléctrica, gas natural por red y servicios de aguas y cloacas.²⁴ La Ley de Emergencia Económica²⁵ primero, y los procesos privatizadores después, mantuvieron los descuentos para los jubilados y pensionados (únicamente aquéllos con haber mínimo), pagaderos por el Tesoro Nacional vía transferencias de los montos de los subsidios a las empresas prestatarias. Es a partir de abril de 1997 que se eliminan todas las bonificaciones a las tarifas de electricidad, gas y agua, y se reemplazan por un subsidio directo de \$13,50 a pagar por la ANSES junto con la liquidación del haber jubilatorio.²⁶ En el caso del servicio telefónico, el rebalanceo tarifario redefinió los beneficiarios del subsidio (estableciendo un nivel de consumo “tope”) y lo fijó en el 20% de descuento sobre los cargos fijos y variables.²⁷

¿Cuáles fueron los efectos de estos cambios? En primer lugar, los impactos del cambio en la metodología de asignación del subsidio depende, entre otras cuestiones, de la exactitud del cálculo realizado para determinar su valor monetario y de la evolución de las tarifas de los servicios públicos en comparación con la evolución del valor del subsidio. Pero además, al transformar un subsidio en especie en uno monetario, el hacedor de política pierde la certeza de que el monto transferido sea efectivamente utilizado para el pago de los servicios básicos (objetivo inicial de la política). Por último, si bien las condiciones para la obtención del subsidio no se modificaron, hubo un cambio importante en el número de jubilados que cumplen con dichas condiciones. En particular, mientras que en 1991 un 65% de los jubilados eran perceptores del haber mínimo (y por tanto elegibles para el subsidio), ya en 1994 dicho porcentaje se había reducido a 26% para seguir cayendo hasta 17% en 1997.²⁸ Por esta razón, progresivamente, los subsidios al sector pasivo comenzaron a perder relevancia y los jubilados y pensionados (que concentran alrededor del 9% de la población total)²⁹ sufrieron aumentos de hecho en las facturas de los servicios.³⁰

²³ En su forma pura, la regulación de precios por “price cap” incluye también coeficientes que ajustan los niveles tarifarios por productividad (transfiriendo parte de las ganancias de productividad a los usuarios) e inversión (contribuyendo al financiamiento de nuevas obras).

²⁴ Resolución MEYOSP N° 275/89 y Resolución SE N° 532/88.

²⁵ Ver Ley N° 23.697 y Decreto N° 824/89, artículo 1.

²⁶ Decreto N° 319/97.

²⁷ Decreto N° 92/97.

²⁸ INDEC (1996 a 1999).

²⁹ Datos de octubre de 2001, Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

³⁰ Sin embargo, dado que la evolución de los valores tarifarios que se presenta en la sección siguiente corresponde a tarifas promedio o usuarios “tipo”, no incluye situaciones particulares como la descripta.

1.2.b La regulación de la cobertura de los servicios

Además de las tarifas, su formación y evolución, un segundo aspecto central en el análisis del impacto social de las privatizaciones es el nivel de cobertura de los servicios. Los contratos de concesión, así como los marcos regulatorios (y sus modificaciones), determinaron las obligaciones de las empresas concesionarias en relación con la extensión de las redes. La ampliación del acceso a los servicios fue, de hecho, uno de los principales objetivos de las privatizaciones que planeaban suplir con inversión y *management* privado las alegadas falencias y limitaciones del sector público.

En este sentido, los marcos normativos de los servicios públicos privatizados incluyeron regulaciones derivadas de conceptos tales como “Servicio Obligatorio” (SO) o “Servicio Universal” (SU). El SO implica que cualquier hogar que quiera utilizar el servicio debe tener la posibilidad de acceso con el sólo pago de una tarifa razonable.³¹ El SU, por su parte, refiere a la extensión de la cobertura a *todos* los hogares, también bajo niveles tarifarios razonables. Sus objetivos son diferentes. El SO intenta superar las desigualdades en el acceso a los servicios emergentes de las sustanciales diferencias en los costos de prestación que existen entre usuarios. El SU se implementa cuando el servicio es esencial en tanto (a) afecta derechos sociales básicos (como el derecho a la salud, muy ligado al acceso al servicio de agua y cloacas); y/o (b) la exclusión de unos tiene externalidades negativas para otros (deficiencias en la salud de unos puede perjudicar a otros, como en el caso del contagio de enfermedades); y/o (c) la carencia del servicio limita la participación de los individuos en otros mercados (como el mercado de trabajo).

El concepto de SU es particularmente relevante en el caso de servicios básicos como los analizados en este trabajo. Se refiere al acceso a los servicios públicos como un “derecho”, y a la necesidad de asegurar su disponibilidad geográfica, no discriminación y accesibilidad a precios razonables. En esto la regulación es esencial ya que libradas a las “fuerzas del mercado” muy probablemente las empresas decidan no prestar el servicio a aquellos usuarios para los cuales los costos de la prestación sean demasiado altos, y la rentabilidad –a un nivel tarifario determinado– demasiado baja o incluso negativa. El nivel de precios al que se presta el servicio (bajo condiciones de “no discriminación”) es importante a fin de superar limitaciones tanto de la demanda como de la oferta del servicio. En ausencia de “precios accesibles”, la universalización puede verse severamente limitada, aun cuando las empresas estén dispuestas a prestar el servicio. Tal como señala la Secretaría de Comunicaciones en su análisis del servicio universal en telecomunicaciones, la determinación de un nivel de precios adecuado tiene que tener en cuenta tanto los precios vigentes en otras zonas del país (y/o las experiencias internacionales) como así también los niveles de ingreso de la población a la que se orienta el servicio.³² Por todo esto, el SU puede significar la prestación de servicios en condiciones deficitarias en ciertos casos particulares (cuando los costos de prestación del servicio superan los ingresos por tarifas cobrables a los usuarios). Es aquí donde nociones de igualdad, desarrollo social y derechos humanos fundamentan la existencia de subsidios cruzados (entre servicios o categorías de usuarios) o subsidios explícitos del Estado que tiendan a garantizar la universalización del servicio. Es decir, se considera socialmente deseable y eficiente, desde el punto de vista del bienestar agregado, la aplicación de subsidios que permitan alcanzar la universalización del acceso al servicio.

En síntesis, la Obligación de Servicio Universal (OSU) consiste en un conjunto de regulaciones públicas orientadas a garantizar que las empresas prestatarias ofrezcan los servicios sin discriminación y a precios razonables a todos los hogares. Esto implica que todo hogar que desee obtener el servicio debe tener la posibilidad de acceder a él sin otra condición que la de pagar el precio regulado. Por los costos y subsidios que la OSU supone, no es un criterio que se aplique con igual intensidad en todos los sectores sino que depende de la “valuación social” que se le asigne a la expansión del servicio. El grado de indispensabilidad que se le otorga al servicio es en muchos casos

³¹ Ferro y Celani (2001).

³² Documento de Consulta que acompaña la Resolución SC N° 1.250/98.

resultado de un contexto social, cultural e histórico determinado. Los bienes y servicios que una determinada sociedad considera indispensables varían con el tiempo y las circunstancias (el servicio telefónico, por ejemplo, mutó a lo largo de los años de servicio prácticamente suntuario a servicio básico). En otros casos, como el de provisión de agua y cloacas, la indispensabilidad del servicio es más “objetiva” ya que surge de requerimientos sanitarios esenciales para garantizar la salud (como derecho humano fundamental) y no de otras cuestiones relacionadas con gustos y necesidades propias de un determinado contexto sociocultural.

Este conjunto de consideraciones relativas a la deseabilidad de la expansión de las redes de servicios públicos –teniendo en cuenta el grado de indispensabilidad de cada tipo de servicio– enmarca las obligaciones de expansión de las redes plasmadas en los marcos normativos de cada sector. En el sector telefónico la extensión se planteó en términos cuantitativos (instalar una cierta cantidad de líneas en un período de tiempo determinado), sin tratarse específicamente de una OSU. De hecho, las empresas (Telecom Argentina S.A. y Telefónica de Argentina S.A.) no estaban obligadas a universalizar el servicio (SU) ni tampoco a prestar el servicio a todo usuario que así lo solicitara (SO). El cumplimiento de las obligaciones de expansión, sin embargo, fue una de las condiciones para acceder a la extensión del “período de exclusividad” (es decir, el período durante el cual el servicio telefónico sería prestado bajo condiciones de mercado oligopólico).³³ Probablemente por lo tentador del “premio” (la posibilidad de mantener la reserva legal de mercado por hasta tres años más), así como por la importancia del nivel de cobertura para el posicionamiento de la empresa en la etapa de liberalización del mercado, las metas fueron cumplidas en exceso y la red se amplió considerablemente. Según los contratos de concesión, las empresas debían instalar 1,6 millones de líneas nuevas entre noviembre de 1990 y 1996 (cumpliendo una distribución regional específica). Los datos oficiales señalan que las líneas instaladas superaron en un 75% dichas obligaciones. Sin embargo, expansión de redes no es idéntico a universalización del servicio: mientras que la primera se refiere a cuestiones meramente cuantitativas (por ejemplo, cantidad de líneas instaladas), la segunda se centra en la “distribución” de dicha expansión, es decir, en el aumento de la cantidad de hogares cubiertos. Por esta razón, la extensión de la cobertura –si bien importante– fue menos significativa que la expansión de la red calculada sobre la base del número de líneas nuevas. De hecho, según señala Abeles (2001) en base a información de la Comisión Nacional de Comunicaciones, la expansión en el número de líneas instaladas profundizó las disparidades regionales, ya que se concentró en las zonas de mayor rentabilidad (es decir, en los usuarios y las regiones del país con mayores ingresos).

El caso del servicio de aguas y cloacas presenta una situación contrastante en lo que respecta al grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales. Por su importancia central en términos de necesidades básicas y sanitarias de la población, el programa de extensión de la red definido al momento de la privatización de Obras Sanitarias de la Nación constituía uno de los retornos sociales más importantes que la transferencia al sector privado acarrearía. Las metas definidas en el contrato de concesión a la empresa Aguas Argentinas S.A. se orientaban a alcanzar, hacia el final de la concesión (30 años), una cobertura plena de los servicios de agua potable y desagües cloacales. Partiendo de una cobertura inicial estimada en 70% para aguas y 58% para cloacas (en 1993, año de inicio de la concesión), la empresa se comprometió a extender la cobertura de agua potable a 82% y la de desagües cloacales a 66% en 1998, continuando con la ampliación de la red hasta alcanzar un servicio casi universal al final de la concesión (100% de cobertura en aguas y 95% en cloacas para el año 2023).³⁴ Las características intrínsecas del sector de provisión de agua potable y desagües cloacales como un sector indispensable para la salud de la población, un indiscutido “servicio básico”, fueron claves en la definición de un marco regulatorio que apunta al SU. Sin embargo, como señalan algunos estudios en la materia³⁵ (y como se confirma con los datos presentados en la segunda parte de este trabajo) la extensión de la cobertura fue en realidad mucho menor a la

³³ Ver Abeles (2001).

³⁴ Ferro (1999 y 2000).

³⁵ Azpiazu y Forcinito (2001) y Ferro (2000).

prevista. A siete años de iniciada la concesión, la extensión de las redes de agua corriente y cloacas fue un 30% y un 33% menor (respectivamente) que lo originalmente previsto. Otras estimaciones que excluyen del cálculo las “regularizaciones” de la posesión del servicio (que no son “extensiones” de la red ni en términos de universalización del acceso ni de niveles de inversión comprometidos) arrojan incumplimientos mucho mayores (alrededor del 41% en aguas y el 56% en cloacas).³⁶

En el caso de la electricidad, no existieron obligaciones cuantitativas de extensión de redes del tipo de las mencionadas para la prestación de servicios de telefonía, ni obligaciones de universalización del servicio como en el caso de la provisión de agua potable y servicios cloacales. Sin embargo, y probablemente a raíz de la cobertura casi plena existente a inicios de la concesión, los marcos regulatorios se acercaron más al concepto de SO. Al respecto, el marco regulatorio estableció la obligación empresarial de proveer el servicio a todo hogar que así lo solicitase, siempre que éste se encontrara bajo su órbita de operación.³⁷ En lo que respecta a los resultados concretos de la expansión de las redes durante el período postprivatización, según los cálculos relevados en las encuestas de hogares aquí utilizadas (ver la segunda parte de este trabajo), el alcance de la red a fines de los años noventa es prácticamente universal (siempre dentro del AMBA).

Por último, en el sector de gas natural la extensión de las redes se reguló de manera diferente a los otros sectores. El marco regulatorio estableció, también en este caso, la obligación empresarial de proveer el servicio a todo usuario que lo solicitara, aunque bajo “condiciones” tales que lo alejan del SO puro (del tipo existente en el caso del servicio eléctrico). En efecto, el marco regulatorio del sector establece que “los distribuidores deberán satisfacer toda demanda *razonable* de servicios de gas natural”.³⁸ En la reglamentación del marco regulatorio se aclara que “se entenderá que no es razonable una solicitud de servicios dentro de la zona de un Distribuidor cuando no pueda ser satisfecha obteniendo el Distribuidor un beneficio acorde con los términos de la habilitación (...) En todos los casos los mayores costos, de existir, deberán ser íntegramente compensados por quien solicita el servicio”.³⁹ En definitiva, la obligación de brindar el servicio en el caso de gas natural rige solamente cuando (a) los costos de instalación de la red en cada hogar particular sean tales que permitan a la empresa obtener algún beneficio de la prestación del servicio a ese hogar, o (b) los costos que excedan los niveles aceptables para la obtención del beneficio mencionado en (a) sean pagados en su totalidad por el hogar que solicita el servicio. Ello implica que la extensión de la red excluye consideraciones relativas a su deseabilidad y relevancia social o, en otras palabras, que la valoración social de la extensión del servicio no es lo suficientemente importante como para justificar la existencia de subsidios cruzados o explícitos, o cualquier otro mecanismo de financiamiento de la extensión de la cobertura que no recaiga únicamente en el usuario destinatario (hecho que de por sí excluye a los potenciales usuarios de menores ingresos). Tal vez en parte por estas disposiciones, la extensión de la red de gas natural (tal como se analiza en la segunda parte de este trabajo) fue menor que la de otros sectores, y aún bien entrada la década de los años noventa, un conjunto significativo de hogares carecía de acceso al servicio (y utilizaba sustitutos tales como gas en garrafa o en tubo).

En síntesis, cada sector cuenta con regulaciones particulares en relación con la extensión de las redes de los servicios públicos domiciliarios. Entre los sectores aquí analizados existen cuatro situaciones diferentes. Un sector con obligaciones de extensión cuantitativas, aunque sin obligaciones de SO ni de SU (telefonía); un sector con objetivos de SU (agua); un sector con características regulatorias de SO (energía eléctrica); y por último, un sector en el cual el SO opera bajo “condiciones” tales que desvirtúan su función social de garantizar la “no discriminación” en el acceso (gas

³⁶ En base a información del ETOSS.

³⁷ El artículo 21 de la Ley N° 24.065 establece que “Los distribuidores deberán satisfacer toda demanda de servicios de electricidad que les sea requerida en los términos de su contrato de concesión”, lo cual se refuerza en el artículo 21 del Decreto N° 1.398/92 (reglamentario de la Ley), donde se establece que “Los distribuidores deberán satisfacer toda demanda de provisión de servicio de electricidad durante el término de la concesión que se le otorgue”.

³⁸ Artículo 25, Ley N° 24.076 (cursivas propias).

³⁹ Artículo 25, Decreto N° 1.738/92.

natural). Estas características regulatorias, al tiempo que contribuyen a explicar la particular evolución de la cobertura en cada uno de los sectores durante el período analizado, dan una idea de la “relevancia social” que la normativa le otorga a cada uno de los servicios. En la segunda parte de este trabajo, a partir de los datos de expansión real de la cobertura durante el período 1985-1997, se evaluará en qué medida la extensión de las redes se condijo con las expectativas públicas plasmadas en los marcos regulatorios de cada sector, y en la prioridad que allí se le asignó a la ampliación de la cobertura.

1.3. Evolución de las tarifas de los servicios públicos

En lo que respecta a la evolución de las tarifas de los servicios públicos, resulta conveniente dividir el período analizado en tres subperíodos: (1) la fase de operación estatal, (2) la etapa “pre-privatización” (también bajo operación estatal, aunque ya en el marco de las reformas conducentes a la privatización) y (3) la etapa de operación privada. Durante la fase de operación estatal, los precios de los servicios eran parte central de la política general de precios de la economía. La empresa pública otorgaba al Estado la capacidad de subsidiar el consumo de servicios básicos en épocas de crisis, así como de paliar la inflación a través del retraso de las tarifas de los servicios en relación con la evolución general de los precios. La empresa pública fue, durante este período, uno de los principales instrumentos de política económica de que disponían los gobiernos. Modificando tarifas y niveles de inversión, el Estado podía afectar el gasto de ciertos hogares, influyendo sobre la distribución del ingreso y el acceso a bienes y servicios básicos. Claro está, la discrecionalidad pública en el manejo tarifario (y su utilización con fines políticos) puede ser (y ha sido, en algunos casos) perjudicial para la viabilidad económica de las empresas. Por ello, muchas de ellas contribuyeron a engrosar el déficit del sector público.

En consonancia con ello, durante la fase de operación estatal comprendida dentro del período analizado en este trabajo, las tarifas reales tienden a bajar en todos los servicios (ver Gráficos N° 1 a 4),⁴⁰ aunque en mayor medida en los sectores gasífero y telefónicos (precisamente los que posteriormente presentan el mayor incremento relativo).⁴¹ Dado que las series de precios se presentan en valores *reales*, la caída observada en el precio medio refleja el retraso de las tarifas de servicios públicos en relación con la evolución de los demás precios de la economía. La diferencia entre el comportamiento promedio de los precios nacionales y el de las tarifas de los servicios públicos da cuenta (*ceteris paribus*) de la dimensión del subsidio público (implícito) transferido a los hogares a través de las tarifas.

La segunda fase, correspondiente al período de operación estatal “pre-privatización”, se extiende desde la decisión política de privatizar hasta la fecha en que se efectúa la transferencia o concesión de las empresas. El primer punto de corte se puede ubicar en la sanción de las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (en agosto de 1989), que dejan sentada la decisión política de iniciar un abarcativo programa de privatizaciones, delegando su ejecución en el Poder Ejecutivo Nacional. A partir de entonces, las empresas públicas dejaron de ser un canal mediante el cual se desarrollaba la política pública (de estabilidad de precios, de subsidios implícitos, etc.) para constituirse en uno de los ejes de la reestructuración del Estado y la economía a través de la privatización. El sustancial incremento tarifario real que tiene lugar en ciertos servicios públi-

⁴⁰ Las series tarifarias presentadas en los gráficos de referencia comienzan en el año 1988 ya que sólo desde entonces se cuenta con una serie tarifaria homogénea y representativa del costo de los servicios para los hogares del AMBA.

⁴¹ Con respecto al período 1985-1988, datos complementarios provenientes de otras fuentes (aunque difícilmente empalmables con las series presentadas) apuntan en la misma dirección. En efecto, los índices de precios elaborados por la Sindicatura General de Empresa Públicas dan cuenta, para el período comprendido entre noviembre de 1985 y diciembre de 1988, de una caída en el valor real de las tarifas del 11,3 % en gas, del 9,4% en teléfono y del 2,8% en electricidad.

cos durante esta fase no puede explicarse sino en referencia con el programa de privatizaciones. Para que éste fuera “exitoso” (en términos de atracción de ofertas privadas, en una economía inmersa en un proceso de crisis profunda) debía garantizarse la recuperación de los niveles tarifarios erosionados por la inflación de los años anteriores. Uno de los dos servicios que incrementaron sustancialmente sus tarifas reales durante este período (telefonía básica) es precisamente el primero en transferirse al sector privado, de allí que fuera catalogado como el “mascarón de proa” de las privatizaciones.⁴² En este sentido, los incrementos tarifarios durante el período inmediato previo a la transferencia de ENTEL al sector privado, jugaron un rol muy importante para la consecución de una privatización que iba a allanar el camino para las siguientes.⁴³

Finalmente, durante el período de operación privada, la evolución de las tarifas reales se explica por las disposiciones de los contratos de concesión y transferencia (en relación con la “formación”, la “estructura” y la “actualización” de las tarifas mencionadas en la sección anterior), y las renegociaciones contractuales que tuvieron lugar en cada uno de los sectores. En esta etapa, en función de las disposiciones contractuales que autorizan la actualización de las tarifas en base a índices de precios ajenos a la economía local, su evolución se desliga de la evolución de los precios internos. Dada la estabilidad en el nivel general de precios que se instaló desde la sanción de la Ley de Convertibilidad por toda la década de los años noventa, la actualización por índices de precios externos, junto con las reestructuraciones tarifarias posteriores a la privatización (como en el caso del servicio telefónico), produjeron, en algunos sectores y períodos, subas reales en las tarifas. Esto se evidencia con mayor claridad en el período post-1995. Mientras que, entre 1995 y 2000, los precios mayoristas locales aumentaron un 0,4% y los minoristas se redujeron un 0,5%, las tarifas continuaron ajustándose por coeficientes de inflación externos que alcanzaron, respectivamente, incrementos del 8% y del 13%.⁴⁴ Así, durante la etapa post-Convertibilidad los servicios públicos pasan a dominar la tendencia hacia el aumento de precios: según un informe del Banco Provincia basado en datos de precios al consumidor del INDEC, entre abril de 1991 y junio de 2001, los servicios públicos se incrementaron un 55,3% más que los bienes.⁴⁵

Los Gráficos N° 1 a 4 presentan, respectivamente, la evolución real de las tarifas de energía eléctrica, de gas natural, de telefonía y del servicio de provisión de agua potable y cloacas, para el período comprendido entre 1988 y fines de 1997, con diferentes formatos de línea que distinguen cada uno de los subperíodos mencionados más arriba. En todos los casos se trata de índices de precios *reales*, en tanto las tarifas fueron deflactadas por el Índice de Precios al Consumidor Nivel General.

⁴² Abeles, Forcinito y Schorr (2001).

⁴³ El otro servicio que incrementa sus tarifas durante este período es el servicio de gas natural por red, en el cual el fuerte incremento registrado tiene origen, además, en la reestructuración tarifaria del sector que, como se señaló anteriormente, produjo fuertes aumentos de las tarifas residenciales y algunas -menores- reducciones en las tarifas a los grandes usuarios.

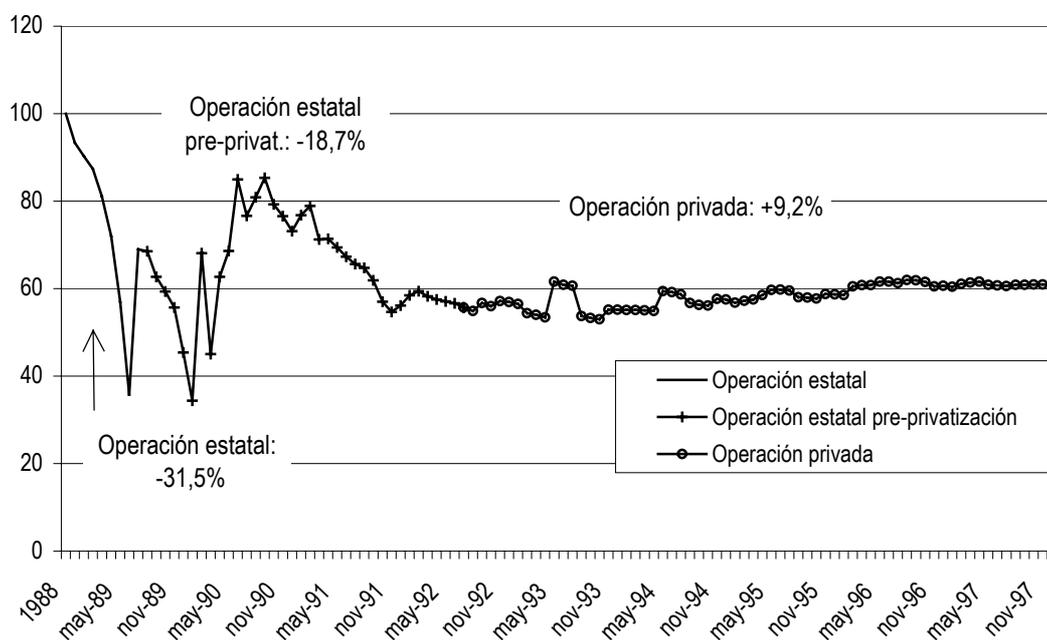
⁴⁴ Fuente: INDEC para precios domésticos y Bureau of Labor Statistics (USA) para precios estadounidenses.

⁴⁵ Banco Provincia (2001).

Gráfico N° 1

Evolución real de las tarifas del servicio domiciliario de energía eléctrica*

Índice año 1988 = 100



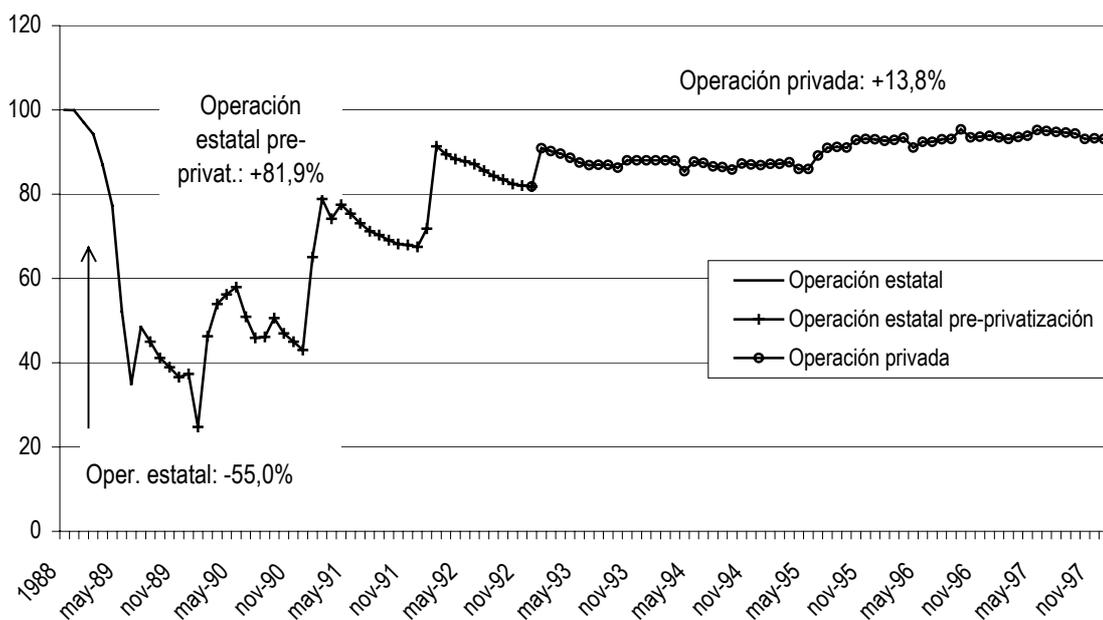
* Precios deflactados por Índices de Precios al Consumidor, Nivel General.

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A INFORMACIÓN DEL INDEC.

Gráfico N° 2

Evolución real de las tarifas del servicio domiciliario de gas natural por red*

Índice año 1988 = 100



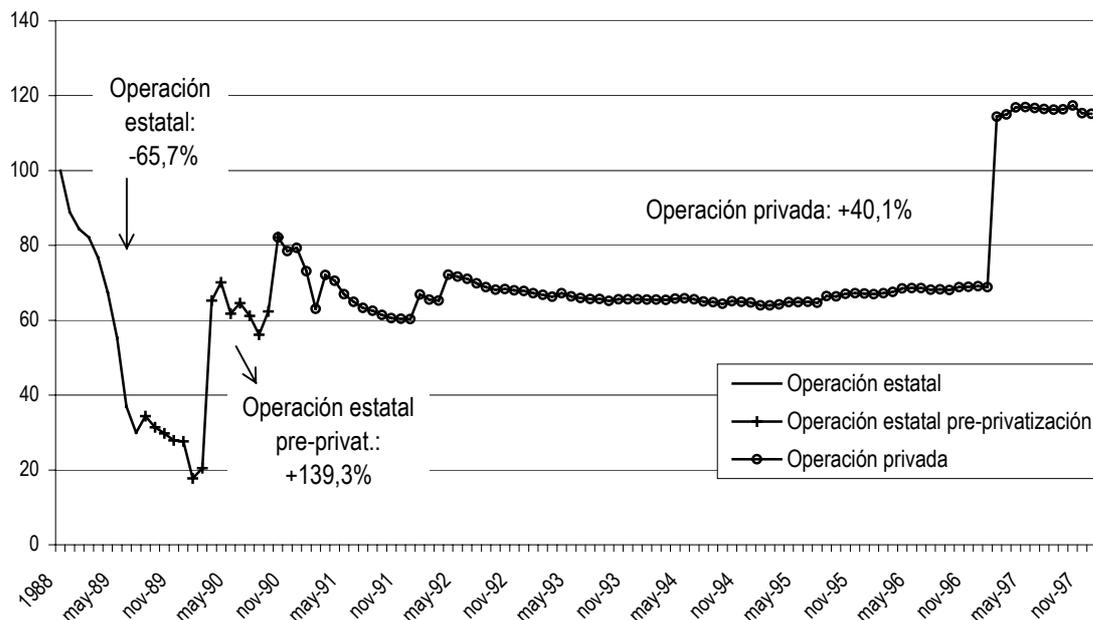
* Precios deflactados por Índices de Precios al Consumidor, Nivel General.

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A INFORMACIÓN DEL INDEC.

Gráfico N° 3

Evolución real de las tarifas del servicio domiciliario de telefonía básica*

Índice año 1988 = 100



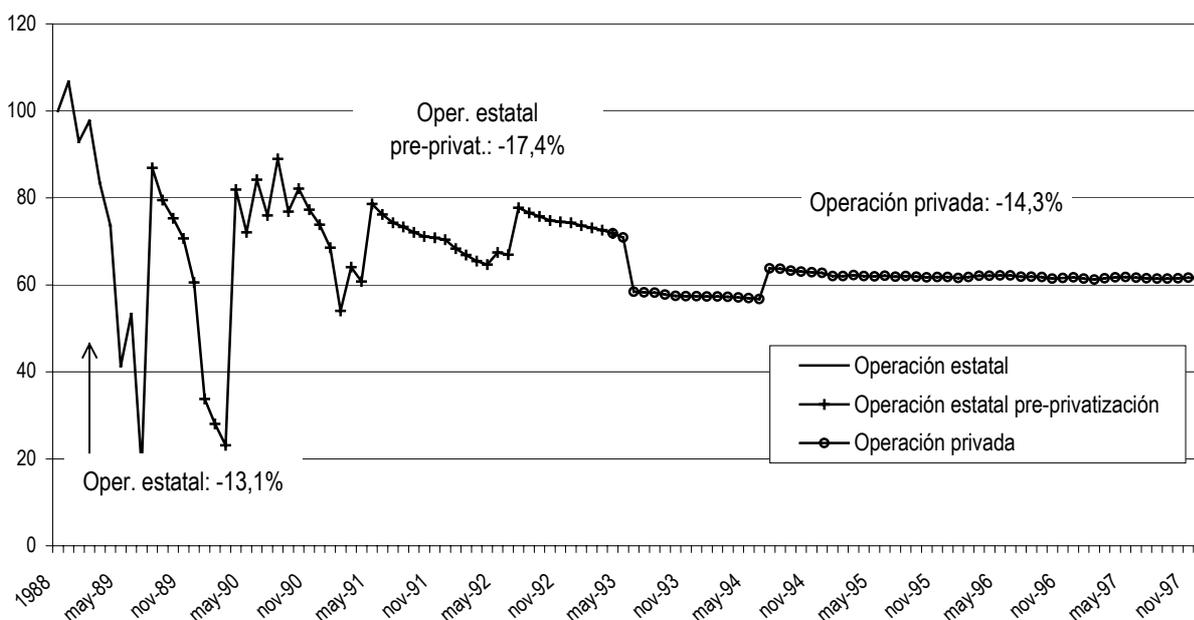
* Precios deflactados por Índices de Precios al Consumidor, Nivel General.

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A INFORMACIÓN DEL INDEC.

Gráfico N° 4

Evolución real de las tarifas del servicio de agua y servicios cloacales domiciliarios*

Índice año 1988 = 100



* Precios deflactados por Índices de Precios al Consumidor, Nivel General.

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A INFORMACIÓN DEL INDEC.

En el caso de la energía eléctrica, la tendencia general es hacia una reducción de las tarifas, explicada fundamentalmente por la alta hidraulicidad del sistema en los últimos años y el aumento de la generación en plantas del ciclo combinado que significaron una reducción en el precio de la energía en el mercado mayorista. Si bien se observa una caída importante en el nivel tarifario durante el período hiperinflacionario de fines de los ochenta (en la fase de operación estatal), la etapa pre-privatización no desencadenó aumentos tarifarios como, según se verá más adelante, ocurrió en los otros sectores. Por el contrario, los precios residenciales de la energía eléctrica continuaron reduciéndose. Recién durante el período de operación privada se verifica una tendencia levemente ascendente aunque —como resultado de las reestructuraciones tarifarias— resulta diferencial según el nivel de consumo de los hogares. Según datos complementarios, provenientes del ENRE, los precios de la energía eléctrica para usuarios residenciales de altos consumos (no incluidos en las series presentada) se beneficiaron durante los períodos pre y post privatización con una sustancial reducción tarifaria.⁴⁶ Esta evolución diferencial de las tarifas del servicio eléctrico según niveles de consumo del hogar es central para los objetivos de este trabajo, ya que apunta a la existencia de efectos distintivos de las privatizaciones entre hogares con mayores o menores niveles de gasto e ingreso.

El sector gasífero, por su parte, presenta una evolución ascendente muy pronunciada durante la década de los años noventa. En el período previo a la sanción de las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica los precios reales caen abruptamente. Esta tendencia se revierte una vez tomada la decisión política de privatizar. Entre agosto de 1989 y la privatización de Gas del Estado, los precios reales del servicio domiciliario de gas por red aumentan sustancialmente. Desde la privatización y hasta diciembre de 1997, los precios mantienen su tenencia ascendente que, aunque es mucho menos acelerada que en el período previo, es destacable dado que se produce en un contexto de absoluta estabilidad agregada de precios. Una parte fundamental del aumento de precios se origina en las reestructuraciones tarifarias que incrementaron las tarifas residenciales en relación con las correspondientes a los grandes usuarios. Otra parte importante se explica (en el período de operación privada) por el traslado a las tarifas finales del precio del gas “en boca de pozo” que, entre enero de 1994 (cuando se inicia la liberalización del segmento productor) y fines de 1997, se incrementó un 21%.

En el caso del servicio telefónico los precios caen durante el período de operación estatal, aumentan de manera muy pronunciada en el período pre-privatización y se mantienen estables, en términos reales, durante los primeros años del período de operación privada. Un aumento paulatino se observa, sin embargo, desde mediados de 1995, cuando en el contexto local de estabilidad (e incluso deflación) de precios, las tarifas continúan ajustándose de acuerdo con la evolución de precios estadounidenses. Finalmente, en 1997, tiene lugar un fuerte incremento de las tarifas residenciales como resultado del rebalanceo telefónico (ver Gráfico N° 3). Cabe señalar que la serie de precios presentada está construida en base a una canasta básica del servicio que incluye tanto los cargos fijos (abono telefónico neto de pulsos libres) como los variables (valor del pulso telefónico). Esto resulta metodológicamente más apropiado que la consideración del valor del pulso telefónico como único indicador de la evolución tarifaria del sector. De hecho, si bien durante el período de operación privada se produce una reducción del valor real del pulso, ello no significa una disminución del costo del servicio telefónico para todos los usuarios, en tanto el abono neto mensual⁴⁷ (medido en cantidad de pulsos) se duplica durante el mismo período (esto es, entre octubre de 1990 y diciembre de 1997).⁴⁸ Ello deriva en incrementos en el costo del servicio telefónico que no pueden ser captados si sólo se considera la evolución del valor del pulso. Más aún, el incremento de la parte “constante” del costo del servicio telefónico, es decir, aquella que no varía de acuerdo con el

⁴⁶ Según información de Edesur para 1995, esta categoría de grandes usuarios residenciales concentraba el 47% de los hogares.

⁴⁷ Calculado deduciendo del valor del abono la cantidad de pulsos libres incluidos en el mismo.

⁴⁸ Datos basados en información de la Comisión Nacional de Comunicaciones y de las facturas telefónicas de Telefónica de Argentina S.A. y Telecom Argentina S.A..

nivel de consumo, supone un mayor incremento relativo para los hogares de menores consumos (que generalmente coinciden con los de menores ingresos).

La evolución de las tarifas del servicio de aguas y cloacas es notablemente diferente a la del resto de los sectores aquí analizados. En el Gráfico N° 4 se observa que las tarifas reales caen durante los tres subperíodos. En las dos etapas de operación estatal los niveles tarifarios tienden a bajar, fundamentalmente a raíz de la erosión de los valores reales de las tarifas que no logran recuperarse a pesar de los incrementos tarifarios dictados en este sentido. La operación privada comienza con una reducción tarifaria del 26,9% establecida en el contrato de concesión a la empresa Aguas Argentinas S.A.. Sin embargo, algo más de un año después de realizada la concesión, una revisión extraordinaria de las tarifas autorizó un aumento tarifario del 13,5% junto con incrementos de más del 40% en los cargos de infraestructura y conexión.⁴⁹ Por esta razón, como resultado de las modificaciones contractuales posteriores a la concesión inicial, la reducción tarifaria establecida en los contratos no fue de la magnitud inicialmente prevista (26,9%), sino mucho menor (14,3% desde la privatización hasta diciembre de 1997). Una mirada hacia el período post1997 da cuenta de incrementos tarifarios aun mayores en el sector (fundamentalmente emergentes de la aplicación de nuevos cargos fijos en la factura) que erosionan prácticamente por completo la reducción tarifaria dictada al inicio de la operación privada.⁵⁰ La creación de nuevos cargos de infraestructura (reemplazando el antiguo cargo de conexión pagado directamente por el beneficiario del servicio), si bien se sustenta en criterios distributivos (socializa los costos de expansión de la red que generalmente se orienta a los sectores de menores ingresos), instala subsidios cruzados que incrementan el costo medio del servicio para los hogares cubiertos, fundamentalmente para aquellos de menores ingresos (por el carácter “fijo” del cargo).

Las series tarifarias presentadas en esta sección ofrecen un panorama general de la evolución de los precios de los servicios públicos domiciliarios antes y después de la privatización. Ellas refieren, sin embargo, al precio pagado por un “hogar promedio”, por lo que poco informan acerca de los impactos diferenciales sobre los hogares de cada decil de ingresos. De hecho, tal como se explicó más arriba, la tarifa final a pagar por el hogar está compuesta por el cargo fijo (abono por conexión a la red) más el cargo variable (costo por unidad de consumo) y la carga impositiva. De este modo, excepto en el caso de aguas y cloacas (que al ponderar elementos tales como calidad, antigüedad y ubicación de la vivienda supone menores tarifas para las familias que habitan viviendas de menor costo relativo),⁵¹ en los servicios públicos en general, cuanto menor es el consumo mayor es la tarifa por unidad consumida, ya que el costo del cargo fijo adquiere mayor relevancia. Ello, junto con las reestructuraciones tarifarias que modifican los precios relativos entre tipos de usuarios, y entre cargos fijos y variables (como en el caso del servicio telefónico) hace que la evolución real de los precios difiera entre hogares con distintos niveles de gasto. Esto se traduce en diferentes proporciones del ingreso y del gasto total del hogar destinadas al pago de servicios públicos por hogares pertenecientes a cada estrato social. La segunda parte de este trabajo ofrece una aproximación al análisis de los impactos de las privatizaciones sobre el gasto (y el ingreso disponible luego del pago de los servicios básicos) de los hogares pertenecientes a distintos estratos sociales.

⁴⁹ Azpiazu (1999) y Azpiazu y Forcinito (2001).

⁵⁰ A raíz del alto grado de incobrabilidad de los cargos de conexión vigentes, una segunda renegociación contractual en 1997 reemplazó el Cargo de Infraestructura (pagado de una sola vez por los usuarios de las nuevas conexiones) por otros cargos más fácilmente “cobrables” que serían abonados por todos los usuarios del servicio. Se crean dos nuevos cargos adicionales a la tarifa, el cargo “servicio universal” (SU) y el cargo “medio ambiente” (MA). El primero tiene efecto desde noviembre de 1997 con un valor de \$2 por usuario por servicio (\$4 bimestrales en caso de poseer servicio de aguas y cloacas). El segundo se aplicó desde noviembre de 1998, con un valor de \$2 bimestrales por factura. A su vez, desde noviembre de 1997, los usuarios nuevos deben pagar el “Cargo de Incorporación al Servicio” (CIS) de \$4 por mes, durante cinco años (Ferro 1999 y 2000). Finalmente, en 1998 se aprueba un nuevo incremento tarifario del 5,3%. Un tratamiento pormenorizado de estas cuestiones se puede consultar en Azpiazu y Forcinito (2001).

⁵¹ Y, en menor medida, en el caso del servicio eléctrico que cuenta con cargos fijos diferenciales según nivel de consumo del hogar, de modo tal que los usuarios residenciales de pequeños consumos abonan un cargo fijo menor que el resto.

SEGUNDA PARTE: LOS IMPACTOS DE LAS PRIVATIZACIONES SOBRE EL GASTO DE LOS HOGARES

2.1. La distribución del ingreso y el gasto de los hogares

Desde mediados de los años setenta, la sociedad argentina viene experimentando un acelerado proceso de redistribución regresiva del ingreso. El período analizado en este trabajo (1985-1997) no constituye una excepción. Si bien existen puntos extremos de concentración del ingreso (como en la hiperinflación de 1989) que fueron luego parcialmente revertidos (como durante los primeros años de la década de los noventa), se mantiene la tendencia general y de más largo plazo hacia un incremento de la desigualdad. En los años ochenta fueron los picos inflacionarios los que de algún modo impulsaron la concentración del ingreso, por los efectos del incremento generalizado de los precios sobre el poder adquisitivo de los salarios (o en otras palabras, sobre los salarios reales). En los años noventa, en un contexto de estabilidad general de precios (aunque con modificaciones importantes en la estructura de precios relativos), son otras cuestiones (más ligadas al mercado de trabajo) las que contribuyeron a profundizar la desigualdad distributiva. De hecho, el crecimiento del desempleo y la caída del salario real (esta vez más a raíz de reducciones en los valores nominales que por efecto de la inflación) fueron dos de los factores centrales para explicar el incremento de la desigualdad durante el período.

El Cuadro N° 2 presenta la evolución de la distribución del ingreso de los hogares del AMBA para el período estudiado en este trabajo. Allí se observa cómo el ingreso se concentra progresivamente en los deciles más ricos a costa de los deciles de ingresos bajos y medios. Mientras que en 1985 el último decil obtenía un ingreso promedio catorce veces mayor que el primer decil, esta cifra se incrementa a dieciséis en 1990, y a veintidós en 1997. Esta particular evolución de la distribución del ingreso durante el período analizado da cuenta del contexto en el cual se aplicaron las políticas de privatización de las empresas de servicios públicos y se produjeron sus principales impactos sociales. Por obvias razones, una determinada política pública no tiene los mismos efectos al aplicarse en contextos diferentes. La situación de creciente empobrecimiento relativo de los estratos sociales medios y bajos durante el período de análisis enmarca los impactos que las privatizaciones de los servicios públicos tuvieron sobre estos sectores sociales.

Cuadro N° 2

Distribución del ingreso total familiar por decil de ingreso total familiar (ITF)* en el Área Metropolitana de Buenos Aires 1985-1997

(porcentajes)

Decil ITF	1985	1990	1995	1997	Variación en la participación relativa 1985-1997
1	2,0	2,0	1,5	1,5	-25,0
2	3,1	3,0	2,7	2,8	-9,7
3	4,4	4,3	3,9	4,0	-9,1
4	5,7	5,2	5,2	5,2	-8,8
5	7,0	6,6	6,3	6,4	-8,6
6	8,5	8,1	7,9	7,9	-7,1
7	10,2	9,8	9,6	9,8	-3,9
8	13,0	12,3	12,1	12,4	-4,6
9	16,6	16,4	16,1	16,9	1,8
10	29,4	32,4	34,5	33,1	12,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	—
Decil 10 / Decil 1	14,6	16,2	23,0	22,1	—

*Cada “decil” agrupa al 10% de los hogares ordenados de acuerdo con su nivel de ingreso (en este caso, el ingreso total de la familia). El primer decil contiene al 10% más pobre, el segundo al 10% siguiente, y así sucesivamente hasta el décimo decil que agrupa al 10% más rico.

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A EPH/INDEC, VARIOS AÑOS.

Pero la distribución del ingreso en sí misma es un indicador parcial de la calidad de vida de los hogares. En muchos sentidos, la calidad de vida presente está determinada en mayor medida por su presupuesto de consumo que por su nivel de ingresos (aunque ambos están, por supuesto, fuertemente emparentados). La distribución del gasto entre hogares es una muestra más cruda de las diferencias presentes en la calidad de vida de los hogares. Según datos emergentes de la Encuesta de Gasto de Hogares (EGH/INDEC), la distribución del gasto también se volvió más regresiva durante el período. Si bien el gasto está fundamentalmente determinado por el nivel de ingresos, dado que los hogares de mayores ingresos destinan una proporción mucho mayor del mismo al ahorro (y, con ello, una menor proporción al consumo), la distribución del gasto es siempre menos regresiva que la del ingreso. Sin embargo, el incremento de la desigualdad durante el período se refleja también, de manera notable, en la distribución del gasto total familiar entre deciles. De hecho, mientras que el decil de mayores ingresos tenía en promedio gastos de consumo cuatro veces mayores al decil de menores ingresos en 1985-86, este coeficiente aumenta a seis (un 50%) en 1996-97.

Por otro lado, y al margen de la distribución de gasto *entre deciles* de ingreso, la composición de dicho gasto (i.e. a qué bienes y servicios se destina el presupuesto de los hogares de cada decil de ingresos) es un indicador del “nivel de vida” del hogar. Haciendo una esquematización simple, el total de ingresos disponibles por hogar se destina en primer lugar a los bienes y servicios básicos (por ejemplo, a cubrir las necesidades de alimentación y vivienda), y luego el remanente se orienta al consumo de otros bienes y servicios menos indispensables. Los bienes y servicios básicos se distinguen porque su demanda posee un alto grado de inelasticidad, es decir, su consumo no acompaña las variaciones de precios e ingresos. Por esta razón, un incremento del precio de este tipo de bienes –en un contexto de ingresos fijos– implica un aumento del volumen de gasto que se les destina y la consecuente disminución del presupuesto remanente para otros consumos. Esto afecta

en mayor medida a los hogares más pobres porque los servicios básicos consumen una proporción de sus ingresos mucho más significativa que en el resto de los hogares, y porque, por la misma razón, su ingreso disponible luego de la compra de bienes y servicios básicos es menor. En general, un efecto de tal tipo significa un deterioro claro (aunque difícilmente mensurable más que indirectamente) en la calidad de vida de los hogares de menores recursos. En síntesis, el aumento de los precios de bienes de baja elasticidad en la demanda en un contexto de estabilidad de ingresos significa, simplísimamente, una disminución del poder adquisitivo del ingreso de los hogares más pobres (aun cuando en términos generales –como producto de la disminución de otros precios– no se registre un incremento generalizado de los precios de la economía). Esta es la razón por la cual, antes de evaluar los efectos que la evolución de ciertos precios tiene sobre distintos sectores sociales es necesario conocer cómo se distribuye el gasto de los hogares entre distintos rubros de consumo.

La Encuesta Nacional de Gasto de Hogares (1996-1997) provee información de asignación del gasto para una muestra representativa de hogares. Con estos datos, y considerando los niveles de ingreso de cada estrato social (agrupados en deciles), se puede evaluar qué proporción del gasto total del hogar es destinada al consumo de cada uno de los principales rubros de bienes y servicios. La proporción del presupuesto que los hogares pertenecientes a cada decil de ingresos destina al pago de cada bien o servicio da cuenta de la particular importancia (y prioridad) que dichos bienes y servicios tienen para cada tipo de hogar. Ello a su vez informa acerca de la magnitud de los efectos que la evolución de los precios relativos de dichos bienes puede ejercer sobre los distintos estratos de ingreso.

Es sabido que, por su importancia fundamental para la reproducción biológica de los individuos, los bienes alimenticios son de demanda más inelástica que el resto. Sin duda, entre los componentes que conforman el rubro de “alimentos y bebidas” existen notables diferencias entre los consumos de los sectores sociales más pobres respecto del resto (mayor consumo de productos de menor precio y calidad). En el Cuadro N° 3 se pueden observar las proporciones del gasto destinadas al consumo de bienes y servicios tales como alimentos, vivienda, salud, educación, etc., por parte de los distintos estratos sociales. Como era de esperar, las altísimas proporciones del ingreso destinadas al consumo de alimentos por los deciles más pobres y su progresiva reducción a medida que se incrementa el nivel de ingreso del decil, dan cuenta del carácter básico de los bienes alimenticios.⁵² Alimentos es el único rubro en el cual los hogares de menores ingresos destinan una mayor proporción del gasto que los de mayores ingresos. Sin embargo, existen otros rubros que se destacan porque el consumo (calculado como proporción del ingreso) se mantiene prácticamente constante entre deciles (entre ellos, indumentaria, vivienda y transporte y comunicaciones). Dos de ellos concentran a los servicios públicos privatizados analizados en este trabajo (vivienda incluye servicios públicos domiciliarios tales como gas, electricidad y aguas y cloacas, mientras que transporte y comunicaciones incluye servicios telefónicos como así también transporte público de pasajeros⁵³). La escasa variabilidad en los niveles de consumo de servicios públicos entre los distintos estratos sociales (siempre en relación con su presupuesto total) da cuenta de su carácter prioritario: se trata de servicios *básicos*, indispensables para el desarrollo de la vida cotidiana de los hogares y difícilmente prescindibles ante una caída del ingreso (como lo son otros bienes y servicios tales como los que componen el capítulo de “esparcimiento”).⁵⁴

⁵² Varios factores influyen sobre la proporción del gasto destinada al consumo de alimentos por cada decil. Por un lado, la indispensabilidad del bien para la reproducción biológica de los miembros del hogar. Por otro lado, su carácter “no acumulable” y, relacionado con ello, el hecho de que pasado un cierto límite, el bienestar que se obtiene por una unidad adicional de consumo tiende a cero.

⁵³ El transporte público de pasajeros incluye a los ferrocarriles que son uno de los servicios públicos privatizados durante la década de los años noventa. Los mismos no se analizan en este trabajo dado que exceden el ámbito de los servicios públicos domiciliarios.

⁵⁴ Los servicios de salud y educación son generalmente considerados como servicios básicos, muy asociados a los derechos humanos esenciales y al desarrollo humano de la población. Sin embargo, en la Argentina, estos servicios son en

Dada la baja elasticidad-ingreso de la demanda de este tipo de servicios, el nivel y evolución de sus precios resulta fundamental, en tanto afecta directamente el gasto de los hogares y, con ello, el monto de ingreso remanente para otros consumos. A fin de evaluar el comportamiento específico del consumo de este tipo de bienes, y atento a que los rubros de “vivienda” y “comunicaciones” presentados en el Cuadro N° 3 agrupan otros bienes y servicios además de los servicios públicos domiciliarios, en la próxima subsección se realiza un análisis más desagregado de la distribución del gasto familiar. Esto permitirá observar en qué medida la condición de básicos de los servicios públicos afecta diferencialmente los niveles de consumo de los hogares pertenecientes a distintos estratos de ingreso.

Cuadro N° 3

Gasto en bienes y servicios como porcentaje del gasto total del hogar en el Área Metropolitana de Buenos Aires 1996-1997*

(porcentajes)

Decil IPCF	Alimentos y bebidas	Indumentaria	Vivienda	Equip. y func. hogar	Salud	Transporte y comunicac.	Esparcimiento	Educación	Varios	Total
1	52,1	5,1	10,2	4,6	5,6	11,7	3,0	2,1	5,6	100,0
2	47,5	5,5	12,2	4,3	7,9	11,2	3,8	2,5	5,1	100,0
3	45,5	5,6	11,5	4,9	7,1	12,3	4,9	3,3	4,9	100,0
4	40,5	5,5	13,5	5,4	7,6	12,8	6,2	3,3	5,3	100,0
5	38,3	5,8	11,4	4,7	9,5	14,6	6,4	4,1	5,3	100,0
6	36,6	5,7	12,7	4,9	9,4	14,1	7,1	3,9	5,6	100,0
7	35,0	5,4	12,0	6,3	12,1	13,3	7,2	3,8	4,8	100,0
8	30,2	5,4	14,4	7,0	11,6	12,5	9,2	4,9	4,8	100,0
9	26,7	6,1	14,4	8,4	11,0	13,8	9,9	4,9	4,9	100,0
10	22,4	6,2	13,6	9,8	9,6	15,6	13,3	5,0	4,6	100,0
Total	32,9	5,8	13,1	6,9	9,8	13,7	8,7	4,2	5,0	100,0

* En hogares agrupados por decil de ingreso per cápita familiar (IPCF).

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A ENGH 1996/97, INDEC.

2.2. La importancia de los servicios públicos en el presupuesto de los hogares

Siguiendo la distribución del gasto familiar entre los principales rubros de consumo presentada en la sección anterior, resulta desde ya evidente la importante participación de los servicios públicos domiciliarios en el presupuesto de los hogares, fundamentalmente en el de los más pobres. Sin embargo, como se mencionó, los rubros de “vivienda” y “transporte y comunicaciones” incluyen otros ítems de consumo que pueden estar distorsionando (sub o sobreestimando) la efectiva participación de los servicios públicos en el gasto total del hogar. En esta sección se utilizan datos más desagregados de asignación del gasto que permiten observar el porcentaje específico que cada uno de los servicios públicos domiciliarios consume del ingreso total familiar. En el Cuadro N° 4 se presentan los resultados de estos cálculos para los servicios de telefonía fija domiciliaria, gas natural por redes, energía eléctrica y servicio de agua y desagües cloacales, siempre sobre la base de los datos emergentes de la Encuesta Nacional de Gasto de Hogares (1996-1997).

En primer lugar, se observa que, en promedio, los hogares pertenecientes al AMBA destinan un 5,3% de sus ingresos al pago de servicios públicos domiciliarios, un porcentaje de por sí significativo. Esta magnitud promedio varía de acuerdo con el estrato de ingreso del que se trate, incrementándose a medida que se desciende en la escala social. Es decir, la reducción del gasto en servicios públicos no es proporcional a la reducción del ingreso de cada estrato, lo cual da cuenta de

la inelasticidad ingreso de la demanda de este tipo de bienes o, en otras palabras, de su carácter básico en los términos mencionados más arriba. Como resultado de esto, los deciles más pobres destinan al pago de servicios públicos una proporción de sus ingresos que más que duplica la de los hogares más ricos.

Cuadro N° 4

Porcentaje del ingreso total familiar destinada al pago de servicios públicos en el Área Metropolitana de Buenos Aires 1996-1997*

Decil IPCF	Todos los hogares					Sólo los hogares que poseen el servicio				
	Electricidad	Gas por red	Teléfono fijo	Agua y cloacas	Total	Electricidad	Gas por red	Teléfono fijo	Agua y cloacas	Total
1	4,5	0,9	2,0	0,5	7,9	4,5	4,2	7,3	1,1	17,1
2	3,4	1,4	1,9	0,6	7,2	3,4	3,1	4,4	1,0	11,9
3	2,8	1,6	2,1	0,7	7,1	2,8	2,7	3,7	1,0	10,2
4	2,5	1,6	2,3	0,6	7,1	2,6	2,4	3,7	0,9	9,5
5	2,2	1,6	2,2	0,6	6,6	2,2	2,1	3,0	0,9	8,1
6	1,9	1,5	2,2	0,5	6,0	1,9	1,8	2,6	0,6	6,8
7	1,7	1,4	2,0	0,6	5,7	1,7	1,6	2,3	0,7	6,3
8	1,5	1,2	2,1	0,5	5,3	1,5	1,3	2,3	0,6	5,6
9	1,1	1,0	1,9	0,5	4,6	1,1	1,0	2,1	0,5	4,7
10	0,7	0,6	1,7	0,3	3,4	0,7	0,7	1,8	0,3	3,5
Total	1,7	1,2	2,0	0,5	5,3	1,7	1,4	2,4	0,6	6,0

* En hogares agrupados por decil de ingreso per cápita familiar (IPCF).

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A ENGH 1996/97, INDEC.

En el caso de la energía eléctrica las diferencias entre deciles son llamativamente grandes. El decil más pobre gasta una proporción de sus ingresos cinco veces mayor que el decil más rico. En gas natural, dicha proporción también varía de acuerdo con el estrato de ingreso del que se trate, aunque los valores más altos se registran en los deciles medios a medio-bajos, y las diferencias entre deciles no son tan marcadas como en el caso de la electricidad. Ello se debe, fundamentalmente, a la falta de cobertura de la red de gas natural en los hogares que pertenecen a los deciles de menores ingresos, donde la carencia del servicio generalmente se suple con la utilización de gas envasado o garrafa. De hecho, dada la desigual distribución de la cobertura entre los hogares y la consecuente utilización de bienes sustitutos a los servicios públicos aquí analizados, resulta metodológicamente más apropiado realizar comparaciones entre hogares efectivamente cubiertos por el servicio. Esto es así porque una menor cobertura genera un menor gasto total del decil en los rubros de consumo aquí analizados, aunque al mismo tiempo implica (a) un menor beneficio para el hogar (en términos de calidad de vida) producto de la carencia del servicio y (b) mayores gastos en otros rubros no considerados en este estudio (bienes sustitutos de los servicios públicos). Dado que la distribución de la cobertura es desigual entre deciles de ingreso, sólo pueden realizarse comparaciones válidas del nivel de gasto entre deciles una vez excluidos los hogares que no poseen el servicio (y que por ello tienen un gasto igual a cero). Más aún, si bien no se pudieron obtener datos de cantidades del servicio utilizadas por cada hogar (lo que permitiría evaluar gasto por unidad de consumo), la exclusión de los hogares no cubiertos (i.e. "sin consumo") permite al menos corregir parcialmente las comparaciones por cantidades, comparando únicamente hogares con consumos mayores a cero.

Como se observa en las últimas cinco columnas del Cuadro N° 4, al excluir del cálculo a los hogares que no poseen el servicio, la variación del gasto entre estratos de ingreso se incrementa sustancialmente. Los tres deciles de menores ingresos destinan, en este caso, entre el 10% y el 17%

de sus ingresos al pago de servicios públicos domiciliarios, valores que más que duplican el correspondiente al promedio de los hogares (6%).

En el caso de la energía eléctrica, como resultado de la cobertura prácticamente universal en todos los deciles de ingreso (siempre en referencia al Area Metropolitana Buenos Aires), los valores a ambos lados de la tabla no difieren. En todos los otros servicios, las diferencias son muy significativas.

En el caso de gas, la distribución que incluye sólo a los hogares cubiertos se asemeja ahora a la del sector eléctrico: los hogares que componen los dos deciles más pobres gastan una proporción de sus ingresos entre tres y seis veces mayor que aquéllos pertenecientes a los dos deciles más ricos.

En el caso del servicio telefónico ocurre una situación similar. Si se toman los datos por deciles sin tener en cuenta la cobertura del servicio, surge (tercera columna del Cuadro N° 4) que todos los hogares gastan aproximadamente la misma proporción de su ingreso en servicios telefónicos. Sin embargo, si se tienen en cuenta sólo a aquellos hogares que poseen el servicio (octava columna del cuadro de referencia), se observa que los hogares de menores ingresos gastan proporciones del mismo que duplican a cuadriplifican las de los de mayores ingresos.

Finalmente, el pago de servicios de agua corriente y cloacas consume una proporción del ingreso sustancialmente menor que el resto de los servicios, aunque también se observan notables diferencias entre deciles de ingreso. Sin embargo, existen hogares –sobre todo los deciles más pobres– que no cuentan con ambos servicios (agua y cloacas), por lo tanto la proporción presentada en el cuadro puede corresponder al pago de sólo un servicio (generalmente agua) mientras que en el resto de los hogares corresponde al pago de dos servicios (aguas y cloacas). Los datos disponibles impiden verificar esta cuestión, ya que el gasto se computa para ambos servicios en conjunto. Ello significa que podrían existir diferencias aún mayores en la proporción del ingreso gastada por unidad de servicio consumida, ya que es precisamente en los estratos de ingreso más bajos donde se concentra la carencia de servicios cloacales.

Ahora bien, la comparación de proporciones del ingreso destinadas al pago de servicios públicos en hogares con ingresos sustancialmente diferentes podría parecer inapropiada ya que, dada la menor “propensión al ahorro” que tienen los hogares más pobres (i.e. la tendencia a destinar una mayor proporción de su ingreso al consumo, originada naturalmente en el reducido volumen total de su ingreso), las proporciones del ingreso consumidas varían entre estratos sociales cualquiera sea el bien o servicio en cuestión. A fin de verificar cuál es la efectiva distorsión que genera en los datos presentados la existencia de diferentes “propensiones al ahorro”, se calculó la participación del gasto en servicios públicos en el presupuesto total del hogar, i.e. la proporción del *gasto* total del hogar (y no del *ingreso*) destinada al pago de servicios públicos. Los resultados, presentados en el Cuadro N° 5, demuestran que la tendencia observada en el Cuadro N° 4 se mantiene –aunque matizada– cuando se excluyen los efectos de las distintas “propensiones al consumo”.

En promedio, un 6,3% del gasto total de los hogares se destina al pago de servicios públicos domiciliarios (un punto porcentual más que respecto al ingreso). Si se consideran todos los hogares (primeras cinco columnas del Cuadro N° 5), las mayores proporciones se concentran en los deciles de menores ingresos en el caso de la electricidad, en los sectores medios en el caso del gas por red, y se distribuyen en similares proporciones en todos los deciles de ingreso en los casos de los servicios telefónicos y de aguas y cloacas. Nuevamente, estas diferencias se encuentran sesgadas porque la cobertura no se distribuye de manera uniforme entre deciles. De hecho, si se toman sólo los hogares que poseen el servicio (columnas seis a diez del Cuadro N° 5) las diferencias entre deciles se hacen más pronunciadas: en todos los servicios domiciliarios el gasto del decil más pobre representa una proporción que duplica a cuadriplifica la del decil más rico.

Cuadro N° 5

Porcentaje del gasto total familiar destinado al pago de servicios públicos en el Área Metropolitana de Buenos Aires 1996-1997*

Decil IPCF	Todos los hogares					Sólo los hogares que poseen el servicio				
	Electricidad	Gas por red	Teléfono fijo	Agua y cloacas	Total	Electricidad	Gas por red	Teléfono fijo	Agua y cloacas	Total
1	4,2	0,9	1,9	0,5	7,4	4,2	3,2	6,0	1,0	14,5
2	3,8	1,5	2,1	0,7	8,0	3,8	3,2	4,3	1,1	12,4
3	3,1	1,8	2,3	0,7	8,0	3,1	2,9	4,0	1,1	11,1
4	2,9	1,9	2,7	0,7	8,2	2,9	2,7	4,3	1,0	11,0
5	2,5	1,8	2,5	0,7	7,6	2,5	2,3	3,3	1,0	9,1
6	2,3	1,8	2,6	0,6	7,3	2,3	2,1	3,1	0,7	8,2
7	2,0	1,6	2,4	0,7	6,7	2,0	1,8	2,7	0,8	7,4
8	1,7	1,4	2,5	0,6	6,2	1,7	1,5	2,6	0,7	6,5
9	1,4	1,2	2,3	0,6	5,5	1,4	1,2	2,5	0,6	5,7
10	0,9	0,8	2,3	0,4	4,5	0,9	0,9	2,3	0,5	4,6
Total	2,0	1,4	2,4	0,6	6,3	2,0	1,6	2,9	0,7	7,2

* En hogares agrupados por decil de ingreso per cápita familiar (IPCF).

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A ENGH 1996/97, INDEC.

La significativa importancia del gasto en servicios públicos domiciliarios en el presupuesto total de los hogares da cuenta de la magnitud de los efectos que las modificaciones tarifarias pueden producir sobre los respectivos niveles de gasto, e indirectamente sobre el ingreso disponible luego del pago de los servicios. La desigual proporción del ingreso (y del gasto) destinada al pago de las facturas de servicios públicos por los hogares de distintos estratos sociales sugiere que incluso las modificaciones tarifarias más uniformes afectan con mayor intensidad a los hogares más pobres. A medida que se expande la cobertura, esto es válido para un mayor número de hogares, lo que redundará en un creciente impacto social de todas las cuestiones tarifarias y regulatorias sobre los ingresos disponibles de los grupos sociales más vulnerables. Si las tarifas de los servicios públicos tienen, a medida que aumenta la cobertura, cada vez más incidencia sobre el gasto y el ingreso disponible de los hogares de menores recursos, esto debe estar presente a la hora de diagramar la política regulatoria, la estructura tarifaria y la existencia y dirección de las eventuales transferencias o subsidios explícitos o implícitos.

Finalmente, y estrechamente relacionado con lo anterior, la importantísima proporción de sus ingresos que los hogares más pobres destinan al pago de servicios públicos confirma la condición básica de estos servicios mencionada más arriba. La decisión de los hogares de menores ingresos de destinar una parte tan significativa de su presupuesto al pago de dichos servicios da cuenta del carácter esencial que los mismos tienen para el funcionamiento de los hogares. El reconocimiento de esta condición básica de los servicios públicos es fundamental para definir adecuadamente tanto la privatización como la posterior regulación de los servicios, los niveles de precios, subsidios, cobertura, etc.. En suma, el impacto social de las privatizaciones o, en otros términos, su "eficiencia social" más que estrictamente económica, debe ser tenida en cuenta para el diseño de políticas apropiadas que distribuyan equitativamente y con criterio social los costos y los beneficios de la reestructuración económica.

2.3. Los impactos de la evolución tarifaria

El análisis hasta aquí presentado refiere a la importancia y a la distribución del gasto de los hogares en servicios públicos en un momento histórico específico (1996-1997), cuando ya se habían completado todas las privatizaciones analizadas en este trabajo. Los datos presentados permiten situar el problema en su dimensión concreta, presentando la relevancia que los servicios públicos tienen en términos del gasto de los hogares para cada decil de ingreso. Sin embargo, ello no informa sobre los impactos del proceso de privatizaciones sobre los hogares pertenecientes a distintos estratos de ingresos. Para ello es necesario contar con datos que permitan comparar con una situación anterior al proceso de privatizaciones. En este sentido, los impactos de las privatizaciones sobre el gasto de distintos sectores sociales pueden evaluarse comparando las proporciones del gasto total familiar orientado al pago de servicios públicos en las mediciones disponibles para los períodos pre y post privatización (EGH 1985-86 y ENGH 1996-97, INDEC). Queda claro que no se puede afirmar que *necesariamente* los cambios en la proporción de los ingresos destinadas al pago de servicios públicos hayan sido *causados* por la política de privatizaciones. Tal tipo de causalidad se encuentra fuera de los alcances de los mecanismos de medición ensayados en este estudio. Sin embargo, es posible evaluar los efectos de las nuevas condiciones regulatorias y la evolución de los precios relativos de los servicios públicos que tuvieron lugar *contemporáneamente* con su privatización sobre el gasto de los hogares. El supuesto sobre el que se basa la comparación que aquí se presenta es que las principales modificaciones en las estructuras y niveles de gasto tienen su origen en el proceso de privatización, sea por las modificaciones y reestructuraciones tarifarias realizadas con anterioridad, en vistas de la privatización, o con posterioridad, como efecto de las regulaciones emergentes del proceso.

En los Gráficos N° 5 a 8 se observa la variación en las proporciones del gasto total familiar destinadas al pago de servicios públicos domiciliarios entre 1985-86 y 1996-97 para los hogares pertenecientes a cada decil de ingreso. A fin de neutralizar los efectos de los diferentes niveles de cobertura (menores en los deciles más pobres) las comparaciones presentadas en los gráficos de referencia se refieren *sólo* a los hogares que poseen el servicio. Las variaciones en el gasto que se originen en la extensión de la cobertura o en la regularización de conexiones clandestinas se encuentran, de este modo, neutralizadas.⁵⁵

Los resultados de la comparación de los datos correspondientes a los períodos 1985-86 y 1996-97 muestran, en primer lugar, que en los once años que separan una medición de la otra se registró, en el conjunto de los hogares, un incremento sustancial en el gasto en servicios públicos

gran medida prestados por el Estado de manera gratuita, y por esta razón no puede aplicarse el mismo criterio para evaluar su indispensabilidad que para el caso de otros bienes básicos como los alimenticios (claramente no puede aplicarse un criterio relacionado con el nivel de gasto del hogar). En realidad, lo que se evalúa comparando niveles de gasto entre deciles en los rubros de educación y salud es, por un lado, el grado de utilización (y gasto) de servicios no-gratuitos (educación y salud privada, fundamentalmente) y, por otro, la compra de bienes o servicios relacionados con el rubro pero no incluidos entre los provistos gratuitamente por el Estado (compra de medicamentos, útiles escolares, etc.).

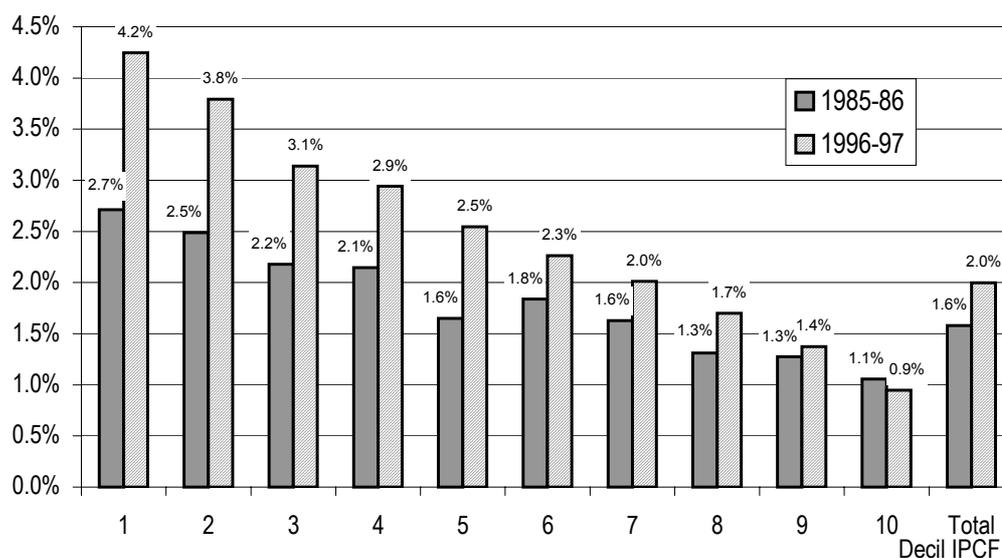
⁵⁵ Cabe realizar aquí una precisión metodológica. Dado que para la EGH 1985-86 no se poseen datos de cobertura de los servicios de gas y electricidad, la misma fue estimada sobre la base del gasto del hogar en el servicio respectivo (cuando el gasto es igual a cero el hogar se considera “no cubierto”). Ello implica una subestimación de la cobertura para ese período (1985-86), dado que los hogares morosos o “colgados” que de hecho poseen el servicio, son considerados “no cubiertos”. Esto implica (1) que las diferencias de gasto de los hogares en servicios públicos entre 1985-86 y 1996-97 son cálculos “de mínima” (si se incluyeran los hogares que no pagan aunque poseen el servicio en 1985-86, disminuiría el nivel medio de gasto en ese período y aumentaría la diferencia entre puntas) y (2) que los cálculos de extensión de la cobertura (entre 1985-86 y 1996-97) que se presentan más adelante son estimaciones “de máxima” (ya que pueden haber habido más hogares cubiertos en 1985-86 y con ello una menor extensión de la cobertura entre puntas). Por lo tanto, las conclusiones que surgen del análisis, al menos en los casos de gas y electricidad, se basan en mecanismos de cálculo con hipótesis conservadoras.

calculado como porcentaje del presupuesto total de gastos de las familias. En todos los sectores sin excepción se registran aumentos en la proporción del gasto total que los hogares orientan al pago de estos servicios. En mayor o menor grado en función del servicio del que se trate, uno de los hechos más salientes de este análisis es la creciente importancia de estos rubros de consumo en el presupuesto familiar, y en consecuencia, la creciente relevancia de toda política de regulación de las tarifas de los servicios públicos sobre el gasto de los hogares.

Un segundo hecho de particular importancia que surge de los datos presentados es la diferencial distribución de este aumento del gasto entre deciles de ingreso. Son los estratos de ingreso bajos y medios quienes incrementaron su volumen de gasto en mucha mayor medida que el resto de los hogares. En efecto, en el caso del servicio eléctrico, en el cual en el promedio de los hogares se registró un leve aumento en el gasto, en la desagregación en deciles de ingreso se observa que dicho aumento se concentra en los deciles de menores ingresos y cae progresivamente a medida que aumentan los ingresos del decil. De hecho, es el decil de mayores ingresos el único que presenta un beneficio neto entre puntas, que se refleja en una reducción de su gasto en el servicio (Gráfico N° 5). Tal como se detalló en la sección previa, los hogares con grandes consumos obtuvieron una reducción de las tarifas residenciales durante los períodos pre y postprivatización que no alcanzó a los hogares de menores consumos. Los datos aquí presentados confirman que sólo en los hogares pertenecientes al decil más rico dichas reducciones tarifarias produjeron una disminución del gasto en el servicio, mientras que en el resto de los hogares los niveles de gasto aumentaron.⁵⁶

Gráfico N° 5

Gasto en electricidad como porcentaje del gasto total del hogar 1985-86 y 1996-97

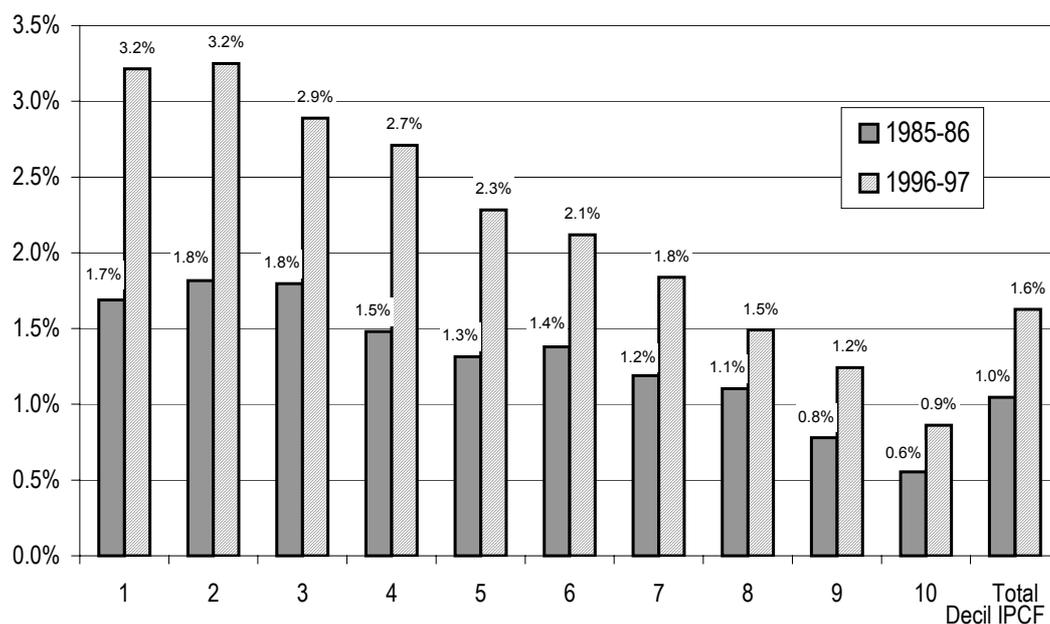


FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A DATOS DE LA EGH, INDEC.

⁵⁶ Ello puede deberse en parte a un incremento del consumo por hogar (ver más adelante), aunque también a cuestiones relacionadas con el impacto de los cargos fijos y facturas mínimas sobre la factura final en hogares con distintos niveles de consumo.

Gráfico N° 6

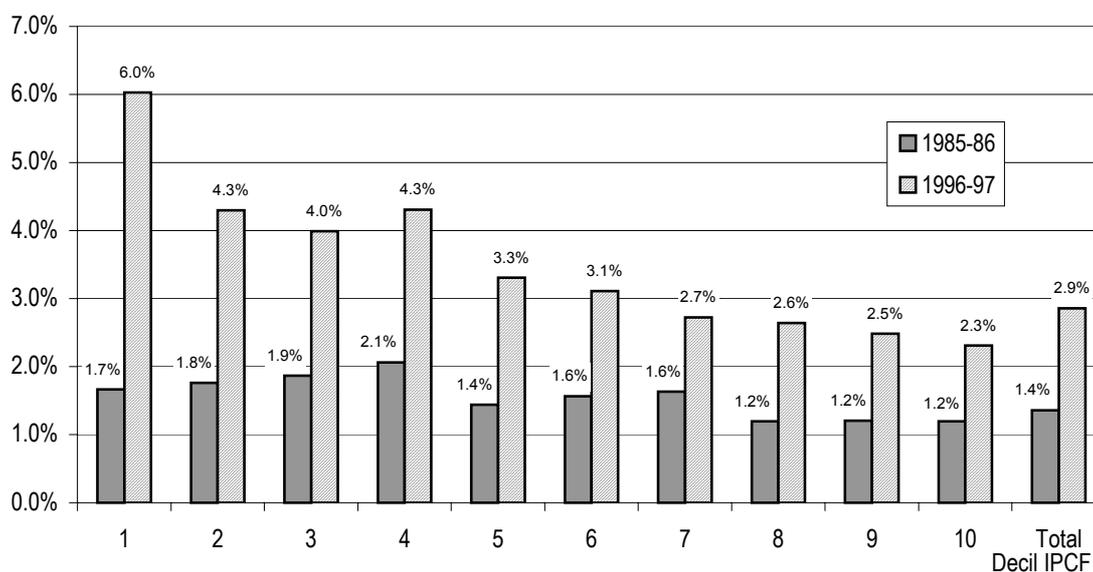
Gasto en gas natural como porcentaje del gasto total del hogar 1985-86 y 1996-97



FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A DATOS DE LA EGH, INDEC.

Gráfico N° 7

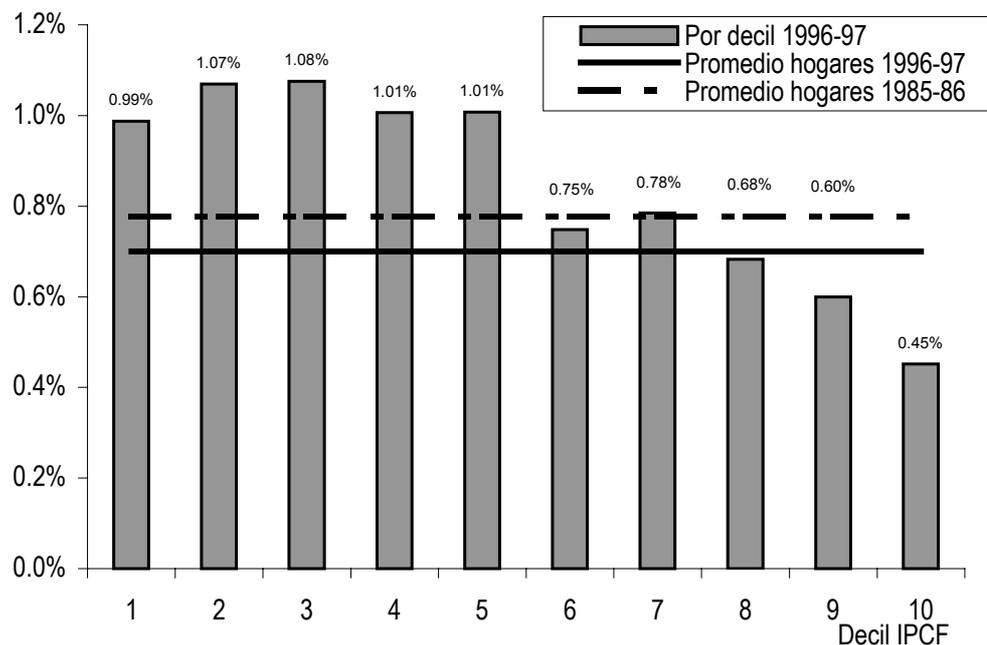
Gasto en teléfono como porcentaje del gasto total del hogar 1985-86 y 1996-97



FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A DATOS DE LA EGH, INDEC.

Gráfico N° 8

Gasto en servicio de aguas y cloacas como porcentaje del gasto total del hogar
1985-86 y 1996-97



FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA DE LA FLACSO EN BASE A DATOS DE LA EGH, INDEC.

En el caso del servicio de gas natural por red se registra un incremento más importante que en el sector eléctrico en la totalidad de los hogares y, en particular, en los deciles de menores ingresos. En promedio, los hogares incrementan el presupuesto destinado al servicio de gas natural un 56%, mientras que el decil de menores ingresos lo hace un 90% (Gráfico N° 6). Este aumento en la proporción del ingreso destinada al pago del servicio de gas natural es consistente con la evolución ascendente de las tarifas residenciales presentada más arriba. Pero, ¿por qué es más pronunciada en los deciles de menores ingresos? La respuesta parece apuntar, nuevamente, a la baja elasticidad precio e ingreso de la demanda de este tipo de servicios, así como a factores relacionados con el mecanismo de formación de la tarifa final, en particular, la importancia relativa de los cargos fijos y variables. Si un determinado nivel de consumo del servicio es indispensable para el funcionamiento del hogar es evidente que un incremento en el precio de dicho servicio afectará en mayor medida a quien tenga menores ingresos, o su derivado, un menor presupuesto total para afrontar sus gastos de consumo. Por ello, y tal como los datos lo indican, los hogares de menores ingresos se vieron más afectados que el resto por la evolución creciente de las tarifas de gas natural.

La misma tendencia se observa en el caso del teléfono fijo domiciliario aunque con un incremento más pronunciado que cualquiera de los otros servicios (el gasto se duplica en el promedio de los hogares) (Gráfico N° 7). Ello puede deberse en parte al aumento de la utilización del servicio (aumento de la cantidad de líneas instaladas, y de la cantidad de llamadas realizadas, ver más abajo), aunque también al incremento tarifario registrado durante el período. Al igual que en los otros servicios públicos, existe una evolución diferencial de la incidencia del gasto en servicios telefónicos en el presupuesto total de los hogares. Los estratos más pobres son nuevamente quienes concentran el mayor aumento del gasto: el decil de menores ingresos más que triplica su gasto en servicios telefónicos entre las dos mediciones.

Debido a la escasez de datos desagregados relativos a la distribución entre deciles del gasto en servicios de aguas y cloacas para la medición de 1985-86, sólo se presenta para dicho período el promedio de gasto de los hogares. En el Gráfico N° 8 se observa una característica destacable del

servicio de agua y cloacas respecto del resto: el gasto promedio disminuye entre puntas, cosa que no ocurre en ninguno de los otros servicios, y se corresponde con la tendencia decreciente de las tarifas reales presentada en la primera parte de este trabajo. Por otro lado, al igual que en los demás servicios, en la medición correspondiente a los años 1996-97 se observa una desigual distribución del gasto entre deciles, siendo aquellos hogares de menores ingresos los que orientan una mayor proporción de su presupuesto familiar al pago del servicio. Por esta razón, no pueden generalizarse situaciones particulares a partir de la evolución del gasto medio. Si bien, en promedio, el gasto en servicios de agua y cloacas, como proporción del gasto total se redujo, situaciones muy diversas pueden existir entre distintos estratos de ingreso. Por otro lado, la última medición, realizada entre julio de 1996 y junio de 1997, corresponde al período inmediato anterior a la aplicación de varios incrementos tarifarios tales como, entre otros, los cargos SUMA que, por poseer un valor fijo por factura, afecta (en términos relativos) en mucha mayor medida la tarifa final a pagar por los hogares más pobres. Por esta razón, una medición actual arrojaría seguramente niveles de gasto mayores y probablemente una distribución aún más inequitativa.

Ahora bien, ¿cuáles son los factores explicativos de este incremento de la proporción del presupuesto familiar orientada al pago de servicios públicos? ¿Se trata sólo de la evolución tarifaria o existen otras cuestiones a considerar? Dejando de lado la extensión de la cobertura (que se halla neutralizada en los gráficos aquí presentados⁵⁷), la proporción del gasto en servicios públicos sobre el gasto total familiar puede variar de acuerdo con: 1) las tarifas de los servicios, 2) el volumen físico del servicio consumido por cada hogar, y 3) la evolución del nivel real de gastos (e ingresos) de los hogares de cada estrato social.

En lo que respecta a la evolución tarifaria, en la sección previa se observó que fundamentalmente durante el período inmediato anterior a la privatización se registró un aumento importante de las tarifas residenciales en dos de los sectores aquí analizados (gas natural y telefonía), seguido por incrementos tarifarios en prácticamente todos los sectores durante el período de operación privada. Sin embargo, para explicar la evolución del gasto entre 1985-86 y 1996-97, lo que interesa es la evolución de las tarifas reales durante todo el período. La ausencia de series homogéneas para todo el período impide alcanzar conclusiones al respecto. Por otro lado, el notable incremento del gasto de los hogares de menores ingresos que se registra en todos los servicios públicos puede deberse a alguna de las siguientes cuestiones: (1) los promedios tarifarios presentados no resultan representativos para las facturas pagadas por todos y cada uno de los deciles de ingreso (debido a cuestiones relativas a la incidencia de los cargos fijos, facturas mínimas, etc.); (2) otras cuestiones al margen de las tarifarias (fundamentalmente los puntos 2 y 3 mencionados más arriba) inciden en el nivel en el incremento del gasto; o lo que parece lo más probable (3) una combinación de ambos factores.

Más allá de las cuestiones estrictamente tarifarias, un segundo factor que afecta la proporción del ingreso destinada al pago de servicios públicos se refiere a las cantidades de servicio consumidas, i.e. el volumen de gas utilizado en el hogar, la cantidad de llamadas telefónicas realizadas, etc.. La disponibilidad de datos en esta materia es limitada.⁵⁸ Algunos datos parciales de fuentes diversas sugieren que existieron incrementos en los volúmenes físicos consumidos en algunos servicios públicos, aunque es difícil estimar en qué medida los mismos explican el significativo incremento en la proporción del ingreso destinada al pago de cada servicio.

El consumo de servicios telefónicos se incremento muy sustancialmente en el período. Datos del INDEC revelan que entre 1986 y 1997 las líneas instaladas aumentaron un 131%, y el número de llamadas realizadas también hizo lo propio (en sólo dos años, entre 1995 y 1997, la cantidad de

⁵⁷ También se hallan neutralizados los efectos de las conexiones ilegales de gas y electricidad ya que, como se mencionó, sólo se consideran poseedores del servicio (y se incluyen en los cálculos) aquellos hogares con gastos mayores a cero en dichos servicios.

⁵⁸ Las encuestas de gasto de hogares aquí utilizadas (única fuente estadística representativa de la distribución del presupuesto familiar en el país) no incluyen datos sobre cantidades del servicio consumida, sino únicamente sobre montos de gasto comprometidos en cada consumo.

llamadas urbanas realizadas creció un 22%).⁵⁹ Al mismo tiempo, se amplió el uso de la telefonía celular y de internet, así como de otros servicios de la telefonía fija que implican pagos adicionales (llamada en espera, contestador, etc.).

El consumo de electricidad, por su parte, también aumentó durante el período. La energía vendida se incrementó un 52% entre 1986 y 1996⁶⁰ mientras que –siguiendo los datos presentados en la sección siguiente– la cobertura lo hizo un 10,5%, lo cual sugiere un incremento del consumo promedio por usuario.⁶¹

En el caso del servicio de gas, si bien la cobertura se extendió, los datos disponibles no dan cuenta de incrementos significativos en el consumo de gas natural por hogar.⁶² Esto, junto con la ascendente evolución tarifaria del sector, hace suponer que el aumento del gasto en este servicio se debe fundamentalmente a los incrementos tarifarios y no a las cantidades consumidas.

El caso de aguas y cloacas difiere de los otros sectores en cuanto a la incidencia del factor “cantidad” en el gasto ya que por el mecanismo de cálculo de las tarifas en el servicio “no medido” (que concentra a la mayor parte de los usuarios) la cantidad de agua utilizada o de afluentes desechados en la red cloacal no incide directamente en la tarifa final a pagar y, por lo tanto, el volumen físico no afecta el gasto.

En síntesis, los datos presentados parecen sugerir que sólo en los casos de telefonía básica y energía eléctrica puede considerarse que el incremento de las cantidades consumidas sea un factor de importancia en la tendencia hacia un aumento del gasto de los hogares registrada entre 1985-86 y 1996-97.⁶³

Tal como se mencionó más arriba, un tercer factor que influye en la evolución de la proporción del gasto familiar orientada al pago de servicios públicos es la evolución real del volumen total de gastos del hogar. Esto, porque al calcular el gasto en servicios como *porcentaje* del gasto total familiar, si el denominador en la fórmula (el gasto total) se reduce (aun cuando el numerador –el gasto en el servicio– se mantenga constante) se producirá un incremento del resultado (la proporción presentada). Según los datos disponibles, el monto total de gastos e ingresos promedio de los hogares no se redujo, en términos reales, durante el período.⁶⁴ Sin embargo, la mencionada tendencia hacia una distribución más regresiva del ingreso (y del gasto) implica que, durante el período analizado, los hogares pertenecientes a los deciles de mayores ingresos experimentaron un incremento mucho más importante en sus niveles de gasto total que los deciles de menores ingresos. Dado que la comparación de la evolución del gasto en servicios públicos entre distintos estratos sociales interesa desde el punto de vista del bienestar de los hogares, el contexto en que el gasto en servicios públicos se modifica (aumento de la desigualdad) es de fundamental importancia. Por ello

⁵⁹ INDEC (varios años) y UADE/ADESPA (2001).

⁶⁰ Datos citados en Romero (1998).

⁶¹ La distribución de este incremento es incierta ya que no se cuenta con datos desagregados que distingan la evolución del consumo por tipo de usuario (residencial, industrial, etc.) para el período. Sin embargo, este aumento en el consumo se condice con el incremento en el uso y la disponibilidad de electrodomésticos, y se refleja en los datos de incremento de la proporción del gasto en electricidad mencionados previamente.

⁶² Entre 1987 y 1997, el consumo de gas por red por hogar se incrementó sólo un 5% (datos de Gas del Estado y Enargas).

⁶³ En un estudio orientado a evaluar los impactos de las privatizaciones sobre los sectores populares, Alexander (2000) concluye que existió un aumento del consumo “real” de los servicios. Sin embargo, dada la carencia de datos relativos a las cantidades consumidas, el estudio citado estima los consumos en base a los datos de gasto y tarifas. Pero al realizar el cálculo sobre la base de “tarifas promedio” no considera la incidencia diferencial de los cargos fijos y variables sobre hogares con diferentes niveles de consumo e ingreso.

⁶⁴ La conversión de los volúmenes de ingresos de las encuestas a valores constantes en un período signado por varios períodos inflacionarios resulta problemático ya que ningún deflactor parece satisfactorio. Sin embargo, dos indicadores sugieren la existencia de un incremento del ingreso medio: por un lado, el PBI del período en valores constantes se incrementó; por otro lado, los niveles de ingreso y gasto de los hogares, según las dos encuestas utilizadas (medidos en dólares de 1997), presentan un leve aumento entre las dos mediciones, de magnitud mayor en los deciles más ricos que en el promedio (acompañando el mencionado aumento en la regresividad distributiva).

la distribución del ingreso del período debe ser contabilizada más que neutralizada en el cálculo. No es lo mismo un aumento de las tarifas de los bienes básicos en un contexto de incremento general de los ingresos de los grupos sociales más pobres que en un contexto de reducción de sus ingresos y crecimiento de la desigualdad. En suma, puede afirmarse que el incremento en la proporción del gasto total familiar destinada al pago de servicios públicos durante el período analizado es producto del aumento del gasto nominal en servicios y no de la reducción del gasto total del hogar. Por otro lado, la redistribución regresiva de los ingresos durante el mismo período supone mayores incrementos relativos en la proporción del gasto destinada a los servicios públicos en los sectores de menores ingresos, por la conjunción de la caída relativa de sus ingresos (y gastos) y la baja elasticidad de la demanda de los servicios en cuestión.

En síntesis, el sustancial incremento de la proporción del gasto total familiar destinada al pago de servicios públicos, fundamentalmente en los hogares de menores ingresos, marca la importancia que tienen las políticas de regulación de la prestación privada de los servicios públicos privatizados sobre el bienestar de los sectores sociales más pobres. Las falencias del sector público en el diseño y la aplicación de políticas regulatorias efectivas no perjudican simplemente a los usuarios en general, sino fundamental y particularmente, a los usuarios de menores ingresos.

Toda reestructuración económica produce efectos concretos sobre la población, que pueden suponer un beneficio o un perjuicio agregado, según el caso. Es una decisión política (por acción deliberada o negligente) qué grupos sociales se benefician y cuáles pagan los costos de la reforma. En sectores económicos que se caracterizan por su indispensabilidad (su condición de bienes o servicios “básicos”) resulta necesario acompañar la reestructuración con un programa de protección social que garantice que no serán los sectores sociales más vulnerables quienes carguen con los costos de la reforma. De lo contrario, el tratamiento “igualitario” que se supone el mercado otorga a todos los agentes económicos, puede ser muy desigual en sus efectos cuando las condiciones objetivas de dichos agentes (niveles de ingreso y gasto de los hogares, por ejemplo) son tan diferentes.

2.4. Los impactos de la expansión de la cobertura

Al margen de la evolución de los precios de los servicios públicos y sus efectos sobre el gasto de los hogares, un segundo eje fundamental en que la política de privatizaciones tuvo impactos significativos sobre el bienestar y la igualdad de los hogares refiere a la expansión de la cobertura. De hecho, como se mencionó en la primera parte de este trabajo, la expansión de la cobertura de los servicios públicos de redes fue uno de los principales argumentos favorables a la privatización de los servicios. Los importantes montos de inversión que la misma acarrearía servirían para suplir las limitaciones presupuestarias del sector público. El resultado sería la ampliación del acceso a los servicios básicos para todos los hogares, con el consiguiente aumento de la igualdad y el bienestar general.

Sin lugar a dudas, la expansión de la cobertura de los servicios públicos es un beneficio en sí mismo para los hogares, tanto los previamente cubiertos como los no cubiertos. Existen externalidades positivas de la expansión de servicios de red tales como el servicio de aguas y cloacas (prevención de enfermedades) y el servicio telefónico (el beneficio del servicio aumenta a medida que se conectan más usuarios –se amplía el universo “telefoneable”–). Sin embargo, los mayores beneficiarios de la extensión de las redes de servicios públicos son sus directos destinatarios, i.e. los usuarios que obtienen acceso a los servicios, con la consiguiente valorización económica de sus viviendas, y la mejora en su calidad de vida.⁶⁵

⁶⁵ Por supuesto, el acceso a los servicios debe darse en un contexto de tarifas razonables. Sin ello, la disponibilidad del acceso no es tal por un problema de demanda y no de oferta. Continúan en este caso eligiéndose bienes y servicios sustitutos a los servicios públicos que resultan más adecuados en relación con el poder adquisitivo de los hogares más pobres. Esta cuestión abre toda una gama de interrogantes relativas al modo en que la extensión de las redes (sobre todo a los hogares de menores ingresos) debe ser financiada, y cuál es el rol del Estado en la materia.

Como se describió más arriba, los contratos de concesión y transferencia de los servicios públicos establecieron las obligaciones de extensión de las redes a cargo de cada una de las empresas prestatarias. Los datos emergentes de las encuestas de hogares utilizadas en este trabajo permiten evaluar la efectiva expansión de la cobertura de los servicios hacia los hogares pertenecientes a cada decil de ingreso. Por varias razones, ello no implica una estimación cuantitativa del efectivo cumplimiento de las metas de inversión y extensión de las redes establecidas en los contratos. Más bien se trata de la evaluación de los efectos que la política de privatizaciones de los servicios básicos tuvo sobre la expansión y la distribución del acceso.

Según surge de los resultados comparados de los períodos pre y post privatizaciones (1985-86 y 1996-97) existe una tendencia hacia la expansión de la cobertura en todos los servicios, con la notable excepción del servicio de cloacas (Cuadros N° 6 a 9). El servicio que más se expandió es el telefónico, que contaba con un relativamente bajo nivel de cobertura en 1985-86. Le siguen los servicios de gas natural y electricidad, que incrementan su nivel de cobertura entre un 10% y un 12% aunque partiendo de niveles iniciales mucho mayores que el telefónico. El caso del servicio de aguas y cloacas llama negativamente la atención. Entre puntas las conexiones de agua potable se incrementaron sólo un 5% mientras que las de cloacas se redujeron un 5%. Dado que no se cuenta con series anuales confiables (y comparables) de la evolución de la cobertura, no puede aseverarse hasta qué punto el deterioro se produjo durante el período de operación pública o privada. Al inicio de la concesión se estimó una cobertura del 70% para aguas, y del 58% para cloacas.⁶⁶ Siguiendo estos datos podría afirmarse que entre la fecha de concesión de la empresa y 1996-97 la cobertura se extendió alrededor del 9% en aguas y no presentó extensión alguna en el servicio de cloacas. Por otra parte, el incumplimiento y el retraso de las obligaciones contractuales en materia de extensión de redes por parte de la empresa concesionaria que fueron mencionados más arriba, refleja las limitaciones de la operación privada del sector para expandir la red o, al menos, recuperar el deterioro del nivel de cobertura que se produjo durante los últimos años de operación estatal. Esto en el contexto de un débil y poco efectivo poder regulatorio del Estado que no pudo garantizar el cumplimiento de las metas de extensión de la cobertura inicialmente previstas en el contrato de concesión.

Al margen de la extensión de la cobertura verificada, en general, en el promedio de los hogares, una primera mirada a los datos presentados sugiere además que, durante el período analizado, tuvo lugar un proceso de “homogeneización” de la cobertura en la mayor parte de los sectores, es decir, un incremento en la igualdad en el acceso a los servicios entre hogares de distintos estratos sociales. Ello contribuye a una mejora en los coeficientes de igualdad distributiva en el acceso a los servicios públicos, presentados por otros estudios en la materia.⁶⁷ Esta afirmación se refleja en las mayores variaciones de la cobertura entre puntas verificadas en los deciles de menores ingresos. Si bien los datos no son uniformes entre sectores, fundamentalmente en el servicio eléctrico se observa que los deciles más pobres incrementan su grado de cobertura en mayor medida que los más ricos. Ello se repite, en menor grado, en el caso del servicio telefónico y en el de agua potable. En gas natural, por el contrario, la variación de la cobertura es similar entre deciles, e incluso se registra una disminución del nivel de cobertura del decil más pobre. Finalmente, en el servicio de desagües cloacales no sólo la cobertura se redujo en lugar de extenderse, sino que lo hizo en mayor medida en los deciles de menores ingresos. Como resultado, en este caso la desigualdad en el acceso aumentó.

⁶⁶ Datos correspondientes al Área Metropolitana de Buenos Aires, área de concesión de Aguas Argentinas S.A.. Ver Ferro (1999 y 2000).

⁶⁷ Navajas (1999).

Cuadro N° 6

Cobertura de la red de energía eléctrica en el Area Metropolitana de Buenos Aires 1985-86 y 1996-97*

(porcentajes)

Decil IPCF	Cobertura		Extensión de la cobertura		
	1985-86	1996-97	Variación	Puntos porcentuales	Extensión sobre población no cubierta
	(a)	(b)	(c) = (b)/(a)-1	(d) = (b)-(a)	(e) = (d)/(100-(a))
1	66,1	99,1	49,9	33,0	97,3
2	80,5	100,0	24,2	19,5	100,0
3	87,8	99,6	13,4	11,8	96,7
4	90,5	99,7	10,2	9,2	96,8
5	92,8	99,8	7,5	7,0	97,2
6	95,0	100,0	5,3	5,0	100,0
7	96,8	100,0	3,3	3,2	100,0
8	96,1	100,0	4,1	3,9	100,0
9	97,5	100,0	2,6	2,5	100,0
10	99,4	100,0	0,6	0,6	100,0
Total	90,3	99,8	10,5	9,5	97,9

* En hogares agrupados por decil de ingreso per cápita familiar (IPCF).

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA EN BASE A ENGH 1996-97 Y EGH 1985-86, INDEC.

Cuadro N° 7

Cobertura de la red de gas natural en el Area Metropolitana de Buenos Aires. 1985-86 y 1996-97*

(porcentajes)

Decil IPCF	Cobertura		Extensión de la cobertura		
	1985-86	1996-97	Variación	Puntos porcentuales	Extensión sobre población no cubierta
	(a)	(b)	(c) = (b)/(a)-1	(d) = (b)-(a)	(e) = (d)/(100-(a))
1	25,5	21,6	-15,3	-3,9	-5,2
2	40,2	45,9	14,2	5,7	9,5
3	50,3	61,9	23,1	11,6	23,3
4	61,0	70,0	14,8	9,0	23,1
5	65,1	77,7	19,4	12,6	36,1
6	74,8	84,4	12,8	9,6	38,1
7	76,5	85,7	12,0	9,2	39,1
8	81,0	91,2	12,6	10,2	53,7
9	85,1	95,6	12,3	10,5	70,5
10	92,7	98,2	5,9	5,5	75,3
Total	65,2	73,2	12,3	8,0	23,0

* En hogares agrupados por decil de ingreso per cápita familiar (IPCF).

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA EN BASE A ENGH 1996-97 Y EGH 1985-86, INDEC.

Cuadro N° 8

Cobertura de la red de teléfonos en el Area Metropolitana de Buenos Aires 1985-86 y 1996-97*

(porcentajes)

Decil IPCF	Cobertura		Extensión de la cobertura		
	1985-86	1996-97	Variación	Puntos porcentuales	Extensión sobre población no cubierta
	(a)	(b)	(c) = (b)/(a)-1	(d) = (b)-(a)	(e) = (d)/(100-(a))
1	7,9	23,4	196,2	15,5	16,8
2	15,9	40,0	151,6	24,1	28,7
3	18,3	53,8	194,0	35,5	43,5
4	34,3	57,5	67,6	23,2	35,3
5	32,9	68,7	108,8	35,8	53,4
6	40,6	80,4	98,0	39,8	67,0
7	46,0	81,4	77,0	35,4	65,6
8	56,9	86,6	52,2	29,7	68,9
9	62,5	89,4	43,0	26,9	71,7
10	73,7	94,1	27,7	20,4	77,6
Total	38,9	67,5	73,5	28,6	46,8

* En hogares agrupados por decil de ingreso per cápita familiar (IPCF).

FUENTE: ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA EN BASE A ENGH 1996-97 Y EGH 1985-86, INDEC.

Cuadro N° 9

Cobertura de las redes de agua y cloacas en el Area Metropolitana de Buenos Aires 1985-86 y 1996-97*

(porcentajes)

Quinti l IPCF	Agua corriente					Cloacas				
	Cobertura		Extensión de la cobertura			Cobertura		Extensión de la cobertura		
	1985-86	1996-97	Variación	Puntos Porcentuales	Extensión s/población no cubierta	1985-86	1996-97	Variación	Puntos Porcentuales	Extensión s/población no cubierta
	(a)	(b)	(c) = (b)/(a)-1	(d) = (b)-(a)	(e) = (d)/(100-(a))	(a')	(b')	(c) = (b)/(a)-1	(d) = (b)-(a)	(e) = (d)/(100-(a))
1	44,8	51,9	15,8	7,1	12,9	30,0	27,0	-10,0	-3,0	-4,3
2	67,0	70,5	5,2	3,5	10,6	54,2	45,5	-16,1	-8,7	-19,0
3	72,6	78,4	8,0	5,8	21,2	61,1	58,1	-4,9	-3,0	-7,7
4	83,7	85,3	1,9	1,6	9,8	73,2	72,5	-1,0	-0,7	-2,6
5	92,7	94,9	2,4	2,2	30,1	88,4	87,4	-1,1	-1,0	-8,6
Total	72,2	76,2	5,5	4,0	14,4	61,4	58,1	-5,4	-3,3	-8,5

* En hogares agrupados en quintiles de ingreso per cápita familiar (IPCF).

FUENTE: FIEL (1999A), EN BASE A EGH, INDEC.

Ahora bien, más allá de la mencionada homogeneización de los niveles de cobertura que se produjo en algunos servicios, la desigualdad en el acceso a los servicios públicos persiste en todos ellos y sigue siendo de significativa magnitud. Más allá de la comparación de los niveles de cobertura antes y después de las privatizaciones (dada por la *variación* en los niveles de cobertura), parece

relevante estudiar cuál ha sido la tendencia distributiva en la extensión de la cobertura o, en otras palabras, cuán “pro-pobre” ha sido dicha extensión. Ello se observa en la comparación entre deciles de la cantidad de *puntos porcentuales* en que se extiende (o reduce) la cobertura entre puntas. Dado que cada decil incluye igual cantidad de hogares (el 10% del total), cada punto porcentual de extensión en cada decil refiere a una misma cantidad de hogares con nuevas conexiones al servicio. En efecto, la cantidad de puntos porcentuales en que se incrementa la cobertura da cuenta de la *extensión real* en cada decil, que no se encuentra influida por el nivel de cobertura previo (como sucede con la *variación* de la cobertura). Por esta razón, la comparación por puntos porcentuales resulta mucho más relevante que aquella dada por las variaciones entre puntas. De hecho, apunta a estimar hacia qué tipo de hogares estuvo destinada mayormente la expansión, y en este sentido da cuenta, al mismo tiempo, de las decisiones públicas en política regulatoria y de las elecciones empresarias en materia de inversión.

En el caso de la energía eléctrica se observa una extensión de la cobertura claramente “pro-pobre” (Cuadro N° 6). Los deciles de menores ingresos incrementan su acceso al servicio en mucha mayor medida que el resto de los deciles, o, en otros términos, existen muchos más hogares pobres (que ricos) que obtienen una nueva conexión al servicio durante el período de referencia de este trabajo. En verdad, la existencia previa de una cobertura casi plena en los deciles de ingresos medios y altos pone un límite concreto a las posibilidades de la red de continuar extendiéndose entre estos hogares. Sin embargo, el importante incremento en la cobertura de los deciles de menores ingresos permitió que el servicio eléctrico universalizara el acceso en todos los estratos sociales (siempre dentro del AMBA). Ello contribuyó, a su vez, a homogeneizar la cobertura entre sectores sociales, con un claro efecto positivo sobre la igualdad en el acceso a los servicios.

Por el contrario, en el servicio de gas natural por red, la evolución de la cobertura no parece haberse orientado de manera prioritaria hacia los sectores sociales de menores ingresos. De hecho, mientras que el decil más pobre vio reducido su acceso al servicio, el resto de los deciles experimentaron una expansión de la cobertura que rondó los diez puntos porcentuales en todos los casos, con excepción del segundo y el último decil donde la extensión fue menor. En consecuencia, no se observan indicios de una tendencia “pro-pobre” en la extensión de la cobertura del servicio. En general, la cantidad de hogares con nuevas conexiones es similar entre deciles, con excepción de los dos deciles más pobres que obtienen menos conexiones nuevas que el resto de los hogares (Cuadro N° 7).

El caso del servicio telefónico se asimila al del gas natural. Con una cobertura promedio muy baja (del 39%) a mediados de los años ochenta, la red se extiende hasta cubrir al 67% de la población una década más tarde. Esta extensión, sin embargo, no se concentra en los deciles de menores ingresos, sino fundamentalmente en los grupos de ingresos medios (deciles quinto a séptimo). En los deciles más pobres las conexiones se extienden en menor medida que en el resto, manteniéndose –ya mediada la década de los noventa– una escasa cobertura en los hogares de menores ingresos (Cuadro N° 8).

Finalmente, el servicio de agua potable experimenta una limitada extensión de su cobertura mientras que, como se mencionó, en el servicio de desagües cloacales la cobertura se contrae.⁶⁸ Como surge de la información presentada en el Cuadro N° 9, la extensión de la red de agua potable se concentra, fundamentalmente, en los quintiles de ingresos bajos y medios. Es decir, un mayor número de hogares pobres obtiene nuevas conexiones al servicio durante el período analizado. Sin embargo, la escasa magnitud absoluta de la expansión de la cobertura, limita sus efectos sobre la homogeneización del acceso al servicio entre hogares de distintos estratos sociales. La red cloacal, por el contrario, disminuye su nivel de cobertura en tres puntos porcentuales en promedio, pero lo hace en mayor medida en los quintiles más pobres. En consecuencia, la desigualdad en la cobertura del servicio de desagües cloacales aumenta durante el período.

De esta manera, sólo en el caso del servicio eléctrico se observa una expansión “pro-pobre” de la cobertura. En el resto de los servicios públicos, por el contrario, resulta difícil afirmar que la

⁶⁸ En ambos casos los datos se presentan para los hogares agrupados en quintiles de ingreso ya que no pudo accederse a información más desagregada.

expansión de la cobertura se haya orientado prioritariamente a los grupos de menores ingresos. Más bien pareciera que la expansión de la cobertura tiene lugar primero en los hogares de mayores ingresos (probablemente ubicados en barrios con acceso más próximo a la red, y por ello con menor costo de instalación, con mayor capacidad de pago y mayores consumos) para luego hacerse extensiva a los de menores ingresos. En rigor de verdad, la comparación de puntos porcentuales de crecimiento en poblaciones con distinta cobertura inicial no es del todo apropiada si lo que se quiere evaluar es la mejora del “bienestar general”, y fundamentalmente aquél de los hogares más pobres. No es lo mismo 10 puntos porcentuales de extensión de la cobertura cuando queda sólo un 10% de la población no cubierta (es decir, cuando la cobertura inicial es 90%), que una extensión de 10 puntos porcentuales cuando la cobertura inicial es del 20% (con una población no cubierta del 80%). En este último caso todavía “falta mucho” para que se alcance una extensión razonable del servicio. En este sentido, más apropiado resulta tomar la población no cubierta de cada decil de ingreso, y estimar cuántas nuevas personas (en porcentajes sobre el total no cubierto) obtuvieron acceso a la red en el período. Se trata, de algún modo, de una evaluación que incluye el factor “necesidad” en el cálculo, estimando cuántos de los hogares de cada decil *que así lo necesitaban* adquirieron el servicio.

Los valores obtenidos en esta medida (presentada en la última columna de los Cuadros N° 6 a 9) confirman lo señalado anteriormente en relación con una extensión equitativa del acceso al servicio eléctrico (en el cual se logró cobertura plena en todos los deciles de ingreso). En el resto de los servicios, sin embargo, la extensión de la cobertura es –en relación con la “necesidad” de extensión– clara y profundamente regresiva. En gas por red, telefonía y servicios de agua y cloacas se observa cómo la extensión de la red invariablemente alcanza a una mayor proporción de los hogares no cubiertos en los deciles de menores ingresos en comparación con los más pobres. Esto refleja la falta de una política de expansión de los servicios que se centre en su condición de “servicios básicos” y garantice el acceso a los hogares más postergados de la sociedad. Ello es fundamental principalmente para servicios como la provisión de agua y cloacas, tan esenciales para el bienestar más básico de las familias.

En ausencia de obligaciones contractuales contrarias, es natural que las empresas prestadoras de los servicios públicos decidan concentrar las inversiones de extensión de redes allí donde los montos comprometidos sean menores y los beneficios futuros (en términos de niveles de facturación del servicio y de tasas de retorno de las inversiones) mayores. Por varias razones (cercanía a las redes existentes, mayores consumos, etc.), son los hogares pertenecientes a los deciles de mayores ingresos los que cumplen con dichas condiciones. En consecuencia, para garantizar una expansión “pro-pobre” de la cobertura de los servicios hace falta una política de regulación pública que deliberadamente incluya esta orientación entre las obligaciones contractuales de las empresas prestatarias. Ello resolvería el problema de la “oferta” en la expansión de la cobertura, a la vez que una política tarifaria que garantizara la razonabilidad de las tarifas (sobre todo aquellas que se apliquen a los sectores sociales más vulnerables) contribuiría a resolver el problema de la “demanda”.

Reflexiones finales

Es una característica intrínseca de toda reforma estructural la redefinición de las reglas de juego sobre la base de las cuales se relacionan los actores económicos, políticos y sociales de un país. En la Argentina de la década de los años noventa, la política de desregulación y privatización encarada por la Administración Menem modificó las reglas del funcionamiento de la economía, redefiniendo con ello los principales ganadores y perdedores. La reestructuración determina, en última instancia, una nueva distribución de la riqueza nacional, de la propiedad y de la renta, que puede bien contradecir o profundizar tendencias imperantes en períodos anteriores. La importancia central del proceso de privatización de empresas públicas (y la redefinición de la cúpula empresaria local) en la concentración del poder económico fue analizada en profundidad por varios estudios.⁶⁹

A esta redistribución de los beneficios dentro de la elite empresaria se corresponde una nueva distribución de costos y beneficios de la reforma entre los hogares. El impacto, como se vio, no ha sido homogéneo. Por ejemplo, la reestructuración de los precios relativos de la economía que conllevó el proceso de privatización de las empresas de servicios públicos (acompañado también por las políticas de desregulación económica, liberalización comercial y financiera y convertibilidad de la moneda) afectó de manera desigual a los hogares de acuerdo con los tipos de consumo prevalentes en cada uno de ellos. El principal objetivo que orientó este trabajo fue precisamente la identificación de los principales efectos distributivos del proceso de privatizaciones, centrando el análisis en los hogares que, en tanto unidad fundamental del ingreso y el gasto de los individuos, forman el último eslabón en la cadena de impactos directos de la reestructuración económica.

Uno de los principales resultados de los datos presentados en este estudio refiere a la creciente importancia de los servicios públicos en el presupuesto familiar. En general, aunque con diferencias particulares entre servicios, la proporción del gasto total familiar destinada al consumo de servicios públicos aumenta de manera significativa en poco más de una década (entre 1986 y 1997). En los hogares de menores ingresos los incrementos son aún más significativos (sin contar el aumento del gasto por expansión de la cobertura). No puede dejar de sorprender que los hogares más pobres destinen al pago de servicios públicos domiciliarios una suma tal (14,5% del presupuesto total del hogar) que corresponde a más de un cuarto de lo que el mismo decil destina al consumo de alimentos y bebidas. Estos datos deberían inspirar y orientar la política regulatoria de los sectores analizados, reconociendo el importante impacto que las cuestiones tarifarias pueden tener sobre la distribución del ingreso y el gasto de los hogares. De hecho, en el contexto actual de profundización de la pobreza y la desigualdad, las tarifas de los servicios básicos analizados en este trabajo volvieron a ser uno de los ejes del debate público, no sólo en lo que respecta a su “pesificación” ante la devaluación de la moneda local, sino también en torno a lo que ha dado en llamarse la “tarifa social”, una suerte de subsidio a los sectores de menores ingresos que ya fue creado en el sector de aguas y cloacas y está siendo discutido en los sectores de gas natural y energía eléctrica (asociado, en gran medida, a la creciente morosidad en el pago de las facturas).

El carácter básico de los servicios públicos hace que no sólo sean importantes las cuestiones ligadas al nivel tarifario sino también aquellas relativas a la cobertura de las redes. El reconocimiento de la centralidad de estos servicios para el bienestar más elemental de las familias fundamentó los debates que pugnarón por la consideración del acceso a los servicios básicos como un “derecho”, sobre todo en sectores como el de agua y desagües cloacales, donde el acceso está tan relacionado con otros derechos humanos fundamentales como el derecho a la salud y a la vida.⁷⁰ La extensión de la cobertura de los servicios públicos –bajo niveles tarifarios razonables– se convierte así en un hecho de interés público, que enmarca las posibilidades concretas de desarrollo social del país. La definición de las metas ambiciosas para la extensión de las redes, y el control de su cumplimiento en

⁶⁹ Ver, por ejemplo, Azpiazu (1996) y Basualdo (2000).

⁷⁰ Ver, por ejemplo, Paiva y Cariño (1983).

tiempo y forma, debe ser por ello uno de los ejes fundamentales de toda política regulatoria y de contralor. Dejar la extensión de la cobertura de los servicios básicos a merced del mercado significa limitar el acceso de miles de hogares pobres. Si la política pública se fija como meta la universalización de la cobertura, garantizando el acceso a los servicios básicos a *toda* la población, la expansión de las redes no puede guiarse únicamente por el cálculo estrictamente microeconómico de costo-beneficio que define los usuarios “objetivo” como aquellos que permiten a la empresa obtener una “rentabilidad razonable” por la prestación del servicio.

En este contexto, está claro que la privatización de la prestación de los servicios no exime al Estado de su función de definir la política pública y garantizar su aplicación. La relevancia del acceso a los servicios básicos para la vida cotidiana de millones de familias requiere que el Estado desarrolle con eficacia su papel de garante del bien público, en este caso definiendo y controlando la ejecución de políticas de expansión del acceso a los servicios, sobre todo en el caso de los hogares más pobres y geográficamente alejados, que producen una función de costo-beneficio empresario negativa. Esto implica alejarse de criterios que priorizan la eliminación de las distorsiones económicas y los subsidios cruzados por sobre otros criterios más relacionados con la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza. Supone incluir en el estricto cálculo micro de funciones costo-beneficio, otras variables tales como la relevancia social del servicio (su importancia para la consecución de los derechos sociales básicos), las externalidades positivas de la expansión del acceso y los impactos agregados de una tarifación razonable sobre la distribución del ingreso y los niveles de pobreza del país.

En conclusión, cuando la provisión de bienes y servicios básicos queda a cargo de empresas privadas monopólicas la regulación pública es esencial. La necesidad regulatoria es un hecho que no encuentra oposición alguna entre los más diversos especialistas en el tema. Sin excepción, todos los analistas apuntan hacia la relevancia de las funciones de contralor público y los altos costos sociales de su ineficacia. Claro está, mucha más discrepancia existe respecto de la orientación efectiva y a las prioridades implícitas y explícitas de la política pública en materia regulatoria. Pero más allá de eso, muy pocos estudios mencionan que los costos de la ineficacia regulatoria son soportados en mayor medida (en términos relativos) por los hogares de menores ingresos, que no sólo son los principales perjudicados por los incumplimientos en materia de extensión de redes (como en el caso de aguas y cloacas), sino que al mismo tiempo son quienes más sufren los costos de una inadecuada política tarifaria ya que en sus presupuestos el gasto en servicios públicos tiene una importancia relativa mucho mayor que el resto de los hogares.

En breve, la privatización de los servicios públicos abre toda una nueva gama de funciones públicas que no se restringe a la función de contralor del cumplimiento de las obligaciones contractuales (poder de policía). Por el contrario, tanto en la definición de los pliegos de licitación, como en la firma de los contratos, las reglamentaciones posteriores, y las renegociaciones contractuales que fueron casi una constante en todos los servicios públicos privatizados, el Estado ha ido definiendo las prioridades públicas en la política de cada sector. En una situación como la actual, en que en un contexto de profunda crisis social y económica todos los contratos de prestación privada de los servicios han sido puestos a consideración para su renegociación con las empresas, es fundamental que el Estado asuma el rol de garante del interés público. Eso no significa sólo “controlar” que la empresa cumpla con las obligaciones previamente pactadas, sino definir, con un criterio que priorice no sólo la eficiencia económica sino fundamentalmente la eficiencia social, los nuevos derechos y obligaciones de las empresas prestatarias.

Bibliografía

- Abeles, M. (2000): "Evolución de precios y tarifas de los servicios públicos privatizados", en Banco Mundial (2000).
- Abeles, M. (2001): "La privatización de ENTEL: regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica", en Abeles, Forcinito y Schorr (2001).
- Abeles, M.; Forcinito, K. y Schorr, M. (2001): *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones/FLACSO/IDEP.
- Alexander, M. (2000): "Privatizaciones en Argentina", en Banco Mundial (2000).
- Azpiazu, D. (1995): "El programa de privatizaciones. Desequilibrios macroeconómicos y concentración del poder económico", en Valle, H. y Minsburg, N. (comps.) (1995): *Argentina hoy: crisis del modelo*, Buenos Aires, Letra Buena.
- Azpiazu, D. (1999): "Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?", *Revista Realidad Económica*, N° 164, Buenos Aires, mayo-junio.
- Azpiazu, D. (1996): "Elite empresaria en la Argentina. Terciarización, centralización del capital, privatización y beneficios extraordinarios", Documento de Trabajo N° 2, Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina" (BID 802/OC-ARPID N° PTM-SID 0035), Buenos Aires, FLACSO-Sede Argentina, noviembre.
- Azpiazu, D. y Forcinito, K. (2001): "La renegociación permanente, los incumplimientos empresarios y las rentas de privilegio. La regulación pública del sistema de agua y saneamiento en el Area Metropolitana", en Azpiazu, Forcinito y Schorr (2001).
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001): "Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital", Documento de Trabajo N° 1, Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina" (BID1201/OC-ARPICT 99-02-07523), Buenos Aires, FLACSO-Sede Argentina, diciembre.
- Azpiazu, D., Forcinito, K. y Schorr, M. (2001): "Privatizaciones en la Argentina. Renegociación permanente, consolidación de privilegios, ganancias extraordinarias y captura institucional", Documento de Trabajo N° 2 del Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina" (BID 1201/OC-AR PICT 99-02-07523), Buenos Aires, FLACSO-Sede Argentina, diciembre.
- Banco Mundial (2000): *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Banco Provincia (2001): "Estudios económicos. Informe semanal", Buenos Aires, 1 al 7 de septiembre.
- Basualdo, E. (2001): *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes/FLACSO/IDEP.
- Basualdo, E. (2000): *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grandes grupos económicos y los capitales extranjeros*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes/FLACSO/IDEP.
- Basualdo, E. (1994): "El impacto económico y social de las privatizaciones", *Revista Realidad Económica*, N° 123, Buenos Aires, abril-mayo.
- Bondorevsky, D. y Petrecolla, D. (2001): "Concesiones de agua y saneamiento en Argentina: Impacto en los sectores pobres", Texto de Discusión N° 32, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Instituto de Economía, UADE, Buenos Aires, julio.
- Chisari, O.; Estache, A. y Romero, C. (1997): "Winners and losers from utility privatisation in Argentina. Lessons from a General Equilibrium Model", Washington DC, The World Bank, Policy Research Working Paper 1824, September.
- CIER (1996) "Datos estadísticos. Empresas eléctricas. Año 1994", Montevideo, Comisión de Integración Eléctrica Regional.
- Delfino, L. (1997): "Regulación de tarifas de servicios públicos", Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Serie Estudios N° 22, agosto.
- Duarte, M. (2001): "Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos", *Revista Realidad Económica*, N° 182, Buenos Aires, agosto-septiembre.
- Ferro, G. (1999): "Evolución del cuadro tarifario de Aguas Argentinas: financiamiento de las expansiones en Buenos Aires", Texto de Discusión N° 11, Buenos Aires, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Instituto de Economía, UADE.

- Ferro, G. (2000): "El servicio de agua y saneamiento en Buenos Aires: privatización y regulación", Texto de Discusión N° 17, Buenos Aires, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Instituto de Economía, UADE.
- Ferro, G. y Celani, M. (2001): "Servicio universal en telecomunicaciones: Concepto y alcance en Argentina", Texto de Discusión N° 27, Buenos Aires, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, UADE, mayo.
- FIEL (1999a): *La distribución del ingreso en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- FIEL (1999b): *La regulación de la competencia de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Forcinito, K. (2001a): "La experiencia argentina de privatización del servicio de agua potable y cloacas", ponencia presentada en la Jornada Pelo Saneamiento Público de Porto Alegre, marzo, *mimeo*.
- Forcinito, K. (2001b): "La política de liberalización del mercado argentino de telecomunicaciones: ¿introducción de competencia o consolidación de posiciones dominantes?", en Abeles, Forcinito y Schorr (2001).
- García, A. (1998): "La renegociación del contrato de Aguas Argentinas, o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias", *Revista Realidad Económica*, N° 159, Buenos Aires, octubre-noviembre.
- Gerchunoff, P. (ed.) (1992): *Las privatizaciones en la Argentina*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Gerchunoff, P. y Cánovas, G. (1994): "Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macro económicos", Santiago de Chile, CEPAL, Series Reformas de Política Pública N° 21.
- INDEC (1988): "Encuesta de gastos e ingresos de los hogares", Serie Estudios N° 11, Buenos Aires.
- INDEC (1990): "Comparación entre distintas estructuras de gastos de los hogares. Encuesta de gastos de los hogares 1985-1986", Documentos de Trabajo N° 13, Buenos Aires.
- INDEC (1996 a 1999): *Anuario Estadístico*, Buenos Aires, varios números.
- INDEC (1998a): "Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 1996/97. Región metropolitana del Gran Buenos Aires. Resultados definitivos", vol. 3, Buenos Aires.
- INDEC (1998b): "Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 1996/97. Total del país", vol. 2, Buenos Aires.
- INDEC (varios años): "Indec Informa", Buenos Aires, varios números.
- Kozulj, R. (2000): "Resultados de la reestructuración de la industria de gas en la Argentina", Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 14, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- Navajas, F. (1999): "El impacto distributivo de los cambios en precios relativos en la Argentina entre 1988-1998 y los efectos de las privatizaciones y la desregulación económica", en FIEL (1999a).
- Paiva, J. y Cariño, L. (1983): *Increasing social access to basic services*, United Nations, UNICEF, Kuala Lumpur.
- Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina (1999): "Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica", FLACSO-SECYT-CONICET, Documento de Trabajo N° 7, Buenos Aires, abril.
- Romero, C. (1998): "Regulación e inversiones en el sector eléctrico argentino", Serie Reformas Económicas N° 5, Buenos Aires, CEPAL.
- Shaikh, H. (1996): "Argentina Privatization Program. A review of five cases", Washington, The World Bank, May.
- UADE/ADESPA (2001): "Las empresas privadas de servicios públicos en Argentina. Análisis de su contribución a la competitividad del país", UADE/ADESPA, Buenos Aires.