

LAS PRIVATIZACIONES EN LA ARGENTINA: CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN DEL CAPITAL, CAPTURA INSTITUCIONAL Y COMPLACENCIA OFICIAL*

Daniel Azpiazu**

I. Introducción

La crisis hiperinflacionaria de fines de los años ochenta, la asunción anticipada de la Administración Menem, y las políticas públicas de la década de los noventa han devenido, en su perspectiva histórica, en un punto de quiebre en el sendero evolutivo de largo plazo de la Argentina signado, en este caso, por profundas –y regresivas– transformaciones estructurales, en el plano económico, social e institucional.

El *shock* neoliberal que sustentó tales mutaciones estructurales retomó y profundizó muchos de los lineamientos estratégicos de la política económica de la dictadura militar que usurpó el poder en marzo de 1976 (apertura y desregulación asimétricas de la economía, privatización, liberalización financiera, ajuste y precarización del mercado laboral, redistribución regresiva del ingreso), avanzando sustancialmente en la intensidad, las formas de articulación y la funcionalidad de las políticas públicas en procura de objetivos estratégicos no muy disímiles. Ello quedó claramente de manifiesto, por un lado, en el programa de estabilización implementado a principios de 1991 a partir de la sanción de la Ley de Convertibilidad Nº 23.928 que estableció la paridad fija entre el dólar y el peso en una relación de uno a uno y, por otro, y fundamentalmente, en la consecución de similares objetivos refundacionales: la consolidación de un nuevo sendero de acumulación y reproducción del capital asentado sobre una creciente concentración de la producción y del ingreso.

Ello se ha visto potenciado ante la irreversibilidad de parte importante de los impactos derivados o inducidos por las nuevas políticas públicas de los noventa. Así, por ejemplo, el mayor nivel de exposición a la competencia externa –con sus consiguientes efectos regresivos sobre la mayor parte de los sectores productores de bienes transables–, la reestructuración y subrogación del Estado –acordes a los intereses del capital concentrado–, la valorización financiera del capital como eje ordenador de la economía, las elevadas –ya de carácter estructural– tasas de desempleo y subempleo, los desconocidos niveles de pobreza e indigencia y, como síntesis funcional de todo ello, la creciente concentración del poder económico en un núcleo acotado de grandes agentes son, sin duda, fenómenos que continuarán condicionando sobremanera los escenarios futuros de la economía y la sociedad argentinas.

La resolución de muchas de las “asignaturas pendientes” de la dictadura militar bajo gobiernos democráticos (si bien, claro está, con la recurrencia sistemática a decretos de “necesidad y urgencia” y/o con la complacencia oficial frente a la “comunidad de negocios”) se tradujo en una creciente fragmentación económica y social, y en el fortalecimiento de un conjunto de conglomerados nacionales y extranjeros, núcleo básico de un poder económico cada vez más concentrador y excluyente. La consolidación del mismo (donde pueden

* Artículo publicado en la Revista **Problèmes d'Amérique Latine** Nº 53, París, été 2004.

** Investigador del CONICET y del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO-Argentina, en donde dirige el Programa de Investigación: “Privatización de las empresas estatales y el comportamiento y la regulación de los servicios públicos privatizados”.

reconocerse nuevos y viejos actores, tanto de capital nacional como extranjero) y del modelo socio-económico regresivo que fueron objetivos centrales de la dictadura emergente, así, como las bases sustantivas del proceso de transformaciones radicales al que asistieron la economía y la sociedad argentinas desde fines de los años ochenta/principios de los noventa.

En ese marco, el programa de privatizaciones desarrollado en el país constituye, atento al impacto económico-social de sus realizaciones, uno de los ejes centrales de esas políticas públicas y de la estrategia refundacional que las sustentaron. Basta considerar, al respecto, algunas de sus principales resultantes estructurales: la transferencia de activos – subvaluados– y, fundamentalmente, de un poder regulatorio decisivo en términos de la conformación de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía; la consolidación y preservación de mercados mono u oligopólicos con, incluso, garantías de apropiación de rentas extraordinarias de privilegio; y la inducción y consiguiente profundización del proceso de concentración y centralización del capital, con su natural correlato en la reconfiguración del poder económico local.

El plexo normativo y regulatorio en que se inscribió, durante largos años¹, la operatoria de las empresas prestadoras de los servicios públicos privatizados explica, en gran medida, esa recomposición del perfil del poder económico local². Se trata, en su casi totalidad, de acciones –y no pocas omisiones– que han terminado por construir –y consolidar– un escenario privilegiado por las políticas públicas, acotado a un escaso –pero muy diversificado y poderoso– número de agentes económicos que pasaron a constituirse en la fracción hegemónica del *establishment* local. La debilidad y la precariedad regulatorias (no casuales) que caracteriza a la experiencia privatizadora en la Argentina queda de manifiesto en muy diversos planos. A simple título ilustrativo basta resaltar, entre otros aspectos, la inexistencia o formulación –tardía, limitada y, cuando no, diseñada por sus futuros beneficiarios– de marcos regulatorios tendientes a garantizar un nulo riesgo empresario y, es más, muy elevadas tasas de rentabilidad; la creación –acotada a solo algunos servicios– de débiles y complacientes organismos de control o de regulación –en la generalidad de los casos, con posterioridad a la transferencia de los activos y, en no pocos, con claros signos de captura por parte de la/s empresa/s regulada/s y/o del Poder Ejecutivo Nacional–; las recurrentes renegociaciones contractuales –siempre tendientes a preservar o acrecentar las rentas extraordinarias de privilegio de las empresas prestadoras de los servicios privatizados–; la total desatención –asociada a la despreocupación– oficial por la “defensa de la competencia” y el consumidor; el despliegue de comportamientos oportunistas tendientes al aprovechamiento pleno de esas debilidades normativas, regulatorias e institucionales³, la sistemática subordinación de los intereses sociales frente a los de los

¹ La sanción de la Ley de Emergencia Pública y Reforma Cambiaria (Nº 25.561) en enero de 2002, alteró parte sustantiva de ese contexto operativo de privilegios desmedidos al disponer, entre otros, la “desdolarización” y “desindexación” de las tarifas de los servicios públicos privatizados, y el inicio de un proceso de revisión integral de los contratos con las empresas privatizadas. Ver Azpiazu, D. y Schorr, M.: “La renegociación de los contratos entre la Administración Duhalde y las prestatarias de servicios públicos. ¿Replanteo integral de la relación Estado-empresas privatizadas o nuevo sometimiento a los intereses de estas últimas?”, en Revista Realidad Económica, Nº 193, enero-febrero 2003.

² Basualdo, E.: “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 grupos económicos y los capitales extranjeros”, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2000.

³ Un ejemplo por demás ilustrativo lo ofrece la concesión del sistema de agua potable y saneamiento en la Ciudad de Buenos Aires y 17 partidos del conurbano bonaerense (el sistema integrado más grande del mundo), donde la “oferta oportunista” (propuesta de precios “predatorios”, ante una licitación que se asignaría a quién ofreciera las menores tarifas) de quién resultó adjudicatario (Aguas Argentinas, controlada por la actual Suez-Ondeo) conllevaba la presunción –cumplida holgadamente– de una rápida renegociación del contrato original de forma de acceder a rentas extraordinarias de privilegio. Azpiazu, D. y Forcinito, K.: “Privatisation of the water and sanitation systems in the Buenos Aires Metropolitan Area: regulatory discontinuity, corporate non-performance,

consorcios que resultaron adjudicatarios de las empresas privatizadas. En otras palabras, los llamados “defectos” o “problemas de diseño” normativos y regulatorios que acompañaron el vasto y acelerado programa de privatización no resultaron ser otra cosa que elementos constitutivos esenciales y plenamente **funcionales** a los intereses de los grandes conglomerados locales nacionales y extranjeros. Los mismos, a partir de su activa y difundida presencia en los distintos procesos, pasaron a constituirse en el núcleo hegemónico del poder económico en el país y, por tanto, en referente obligado en la propia formulación de las políticas públicas⁴.

Ello no resulta casual. A fines de los años ochenta, la Argentina se hallaba inmersa en una profunda crisis económico-social, expresión de un agudo enfrentamiento entre las distintas fracciones integrantes del bloque dominante, que giraba, en lo sustantivo, en torno del destino que se le debía dar al excedente nacional. Mientras que los acreedores externos reclamaban que el Estado restableciera el pago de servicios e intereses de la deuda externa (el país había entrado en situación de *default* en abril de 1988), los grupos económicos pugnaban por el mantenimiento de los distintos tipos de subsidio estatal con los que se habían favorecido durante todo el decenio de los ochenta (promoción industrial, estatización de la deuda externa privada, sobreprecios en las compras estatales, etc.).

En ese contexto, por lo que históricamente significó el justicialismo en la Argentina, la única forma de consolidar el programa económico neoliberal impulsado por el mismo se estructuró sobre la base del sólido apoyo de los grandes grupos económicos locales (nacionales y extranjeros) y, a la vez, de los acreedores externos (y sus representantes institucionales, esencialmente el Banco Mundial y el F.M.I.). Para ello, y para lograr un cambio radical de la imagen de la Administración Menem, la opción político-estratégica fue la de entregar parte sustantiva del Estado –o, más precisamente, su porción más rica, por sus potencialidades– como eran las empresas públicas. En ese marco, lo que lograron las privatizaciones fue una transformación sustantiva en la concepción de la “comunidad de negocios”, nacional e internacional, respecto al gobierno justicialista que asumiera en plena crisis hiperinflacionaria (1989); crisis que tiene su propia génesis en esa disputa en el interior del bloque dominante, con una activa gravitación de los organismos multilaterales de crédito. Ello contribuyó de manera decisiva a afianzar la confianza de la “comunidad de negocios”, favoreciendo, en especial en el primer quinquenio de la década, el ingreso de capitales, el crecimiento del consumo doméstico, la renegociación de la deuda externa (Plan Brady) y, fundamentalmente, la consolidación de nuevas bases y condiciones refundacionales del desenvolvimiento económico y social del país.

Así, la necesidad político-institucional de privatizar a casi cualquier costo (social), con su contrapartida en rentas (privadas) de privilegio quedaría justificada, más allá de toda otra consideración analítica al respecto. En efecto, tales *problemas* se verían más que compensados ante la celeridad que se le imprimió al proceso, en procura del reconocimiento, la confianza y el apoyo de la “comunidad de negocios”, local e internacional.

En la medida en que, mediante la privatización de empresas estatales, se pudiera hacer converger los intereses de los acreedores externos y del capital concentrado radicado en el país, el círculo vicioso al que había conducido la pugna por el excedente entre los distintos componentes del “gran capital” durante los ochenta (cesación de pagos de la deuda

extraordinary profits and distributional inequality”, ponencia presentada en el 1º Congreso Programa INCO-PRINWASS, mayo 2002, Oxford.

⁴ Un análisis de la subordinación que mantiene el sistema político respecto a los sectores dominantes puede consultarse en Basualdo, E.: “Modelo de acumulación y sistema político en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera”, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001.

externa, hiperinflación, etc.), podría devenir en un círculo “virtuoso” de asociación y convergencia, al margen de las necesidades de los sectores populares⁵.

En realidad, el programa de privatizaciones constituyó una prenda de paz por “partida doble”. Por un lado, porque permitió saldar de forma “superadora” el conflicto existente entre las fracciones predominantes del capital (interno y externo). Por otro, porque, como consecuencia de ello, garantizó a la Administración Menem el contar con un sólido apoyo político, sobre el cual sustentar su consolidación en el poder⁶. En otros términos, las privatizaciones dieron lugar a una conciliación de intereses tanto entre actores internos y externos, como en su articulación con los de la nueva administración gubernamental. Esta confluencia constituyó el trasfondo socio-político –o, en otros términos, la *condición de posibilidad* desde un punto de vista “extra-económico”– del vasto programa de reformas estructurales instrumentado por la Administración Menem.

En ese marco, no resulta casual que, a diferencia de otras experiencias como la británica, el desarrollo de dicho programa no comenzara por aquellas empresas o sectores de menor significación económica y/o que se insertaban en entornos competitivos o, por lo menos, donde la condición de monopolios naturales podría verse erosionada⁷. Por el contrario, en el ejemplo argentino, el programa de privatizaciones se inició en dos de las más importantes y emblemáticas empresas públicas (Aerolíneas Argentinas y ENTEL), precisamente aquellas cuya privatización se había visto truncada –ante la propia oposición del justicialismo– durante la anterior gestión gubernamental. Sin duda, los costos del aprendizaje privatizador poco o nada interesaron a la Administración Menem, frente a sus urgencias político-institucionales ante los grandes grupos económicos locales, la banca acreedora y los organismos multilaterales de crédito.

El análisis crítico del vasto y acelerado proceso de privatizaciones desarrollado en la Argentina durante los años noventa reconoce múltiples dimensiones de estudio; todas ellas convergentes en cuanto a su caracterización como uno de los hitos fundamentales en la historia contemporánea del país. En lo que sigue se abordará sólo una de tales dimensiones analíticas: la que se vincula con los procesos de concentración y centralización del capital que se han visto potenciados frente a las acciones –y omisiones– que acompañaron a los distintos procesos de privatización de las empresas estatales, y al papel desempeñado por la regulación pública en la materia⁸. Ello no implica desconocer la trascendencia de otros muchos de los impactos de las privatizaciones (sobre la distribución del ingreso y la competitividad de la economía, la balanza de pagos, la situación fiscal, la formación de capital, etc.); sólo se pretende centrar el análisis en aquellos que han asumido un papel determinante en la reconfiguración del “poder económico” en la Argentina.

⁵ Azpiazu, D.: “Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social”, CIEPP/OSDE/Miño y Dávila, 2003.

⁶ Al decir de Gerchunoff, P. (en: “Las Privatizaciones en la Argentina. Primera Etapa”, Instituto Torcuato Di Tella, 1992), “...el gobierno inaugurado en 1989 necesitaba ganar credibilidad, encarnar en una política –y ninguna con el valor simbólico de la política de privatizaciones– su voluntad de dejar atrás la carga ideológico populista con que llegaba al poder. La sed de reputación frente a la comunidad de negocios,... impulsaban y aceleraban su acción privatizadora”. En realidad, tal actitud gubernamental –y, consiguientemente, del poder económico local– desempeñó un papel protagónico en procura de los necesarios apoyos político-institucionales-corporativos que viabilizaron (cuando no sustentaron) las políticas públicas aplicadas en el país durante la pasada década. Ello trasciende la “acción privatizadora” de la Administración Menem para involucrar, cuando menos, la posterior relación del gobierno de la Alianza (donde, paradójicamente, Gerchunoff fue Jefe de Gabinete del Ministerio de Economía) y de la gestión gubernamental del Senador Duhalde con las empresas prestadoras de los servicios privatizados y, como tal, con parte sustantiva del poder económico en la Argentina.

⁷ Ver Vickers, J. y Yarrow, G.: “Un análisis económico de las privatizaciones”, Fondo de Cultura Económica, 1991.

⁸ Para otras perspectivas analíticas, ver Azpiazu, D.; op. cit.

II. La concentración de la propiedad y la centralización del capital

Uno de los elementos sustantivos –y distintivos– del programa privatizador desarrollado en la Argentina es el que se relaciona con su muy activo papel como propulsor de la concentración y la centralización del capital. Tanto por las modalidades que adoptó la privatización de la mayor parte de las empresas públicas, como por las limitaciones e insuficiencias en el campo de la “defensa de la competencia”, el programa desestatizador asumió un papel protagónico –sino decisivo– en la dinámica y los alcances de la concentración del capital en el país.

En consonancia con la premura –política, institucional, fiscal– privatizadora, y contraponiéndose a las recomendaciones y a las mejores prácticas internacionales, la total despreocupación por difundir y fragmentar la propiedad de las empresas privatizadas emerge como uno de los componentes esenciales del programa de privatizaciones. Así, en la casi totalidad de los procesos, el propio llamado a licitación favoreció la presencia de pocos oferentes; lo que se reforzó, en la generalidad de los casos, por la coordinación y el *lobbying* empresario en torno a sus respectivas ofertas. Es más, como se analiza más adelante, no sólo no se establecieron restricciones temporales a la posible reventa de tenencias accionarias que pudieran traer aparejada una creciente concentración de la propiedad, sino que se fijaron patrimonios mínimos –muy elevados– como requisito para poder participar de las licitaciones y concursos o, en su defecto, tales montos patrimoniales fueron una de las variables principales a considerar al momento de la precalificación y/o la adjudicación. La capacidad patrimonial de los potenciales interesados se constituyó, así, en una de las principales barreras de ingreso al “mercado” privilegiado de las privatizaciones.

Esa desatención oficial por distribuir o atomizar la propiedad de las empresas privatizadas devino, como era dable esperar, en una clara inducción a la centralización y concentración del capital y, con ello, a la consolidación de un sólido poder de coacción en manos de conglomerados que a partir de allí pasaron a controlar una muy diversa gama de actividades –en muchos casos integradas vertical y/u horizontalmente–, y al consiguiente debilitamiento del papel regulador del Estado. Ello se conjugó, a la vez, con la conformación de monopolios –u oligopolios– legales, bajo condiciones que no sólo aseguraron nulos riesgos empresarios sino, fundamentalmente, tasas internas de retorno muy elevadas –incomparablemente superiores a las obtenidas por las mayores firmas del país, así como por aquellas que desarrollan similares actividades económicas en otras latitudes–. Más aún, ello implicó la transferencia –a un núcleo sumamente acotado de grandes agentes económicos– de un poder decisivo en lo que concierne a la determinación de la estructura de precios y rentabilidades relativas del conjunto de la economía argentina. Se trató, en síntesis, de un aporte sustantivo a la obtención de esa procurada confianza de la “comunidad de negocios” y, con ello, a la creciente centralización del poder económico local.

Así, como resultado natural de las modalidades que adoptaron las privatizaciones, en la experiencia argentina quedó claramente de manifiesto, al momento de la transferencia al sector privado de las distintas empresas públicas, un triple nivel de concentración del capital. Por un lado, en cuanto a la propiedad en cada una de las compañías privatizadas: las tenencias accionarias quedaron concentradas en, a lo sumo, tres o cuatro grandes firmas o grupos económicos que conformaban los respectivos consorcios adjudicatarios.

Asimismo, se registró un muy elevado grado de concentración de la propiedad en el plano sectorial. Si se analizan los consorcios adjudicatarios en el campo de la electricidad (generación, transmisión y distribución) se constata que, por ejemplo, el grupo Pérez Companc pasó a controlar una porción decisiva del mercado. Lo propio sucede en el caso del transporte y distribución del gas natural, así como en el complejo petrolero donde, además del ejemplo que ofrece Repsol-YPF, los conglomerados Pérez Companc, Techint y Soldati resultaron adjudicatarios de empresas gasíferas, así como de áreas centrales y

secundarias de explotación petrolera –y de otros activos de YPF–⁹. Idénticas consideraciones cabe realizar en el ámbito de las concesiones viales, donde ocupan un papel destacado determinados *holdings* empresarios como, entre otros, Techint, Macri y Benito Roggio. En otros términos, no sólo hubo un marcado grado de concentración a nivel de las distintas empresas privatizadas sino, también, en cada uno de los diversos sectores de actividad involucrados en el programa de privatización.

Finalmente, considerando a este último en su conjunto, también se manifestó la presencia decisiva de un muy acotado número de grandes conglomerados económicos (y de asociaciones de capital con firmas extranjeras), que pasó a controlar un amplio y diversificado grupo de ex-empresas públicas. Tal es el caso de, por ejemplo, Techint, Pérez Companc, Soldati, Macri, y el CEI Citicorp Holdings, a los que se les transfirió un poder regulatorio decisivo sobre la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía argentina. Como resultado de las modalidades que asumió el proceso privatizador, este conjunto reducido de grandes grupos económicos logró incrementar en forma considerable el grado de integración vertical y/u horizontal de sus actividades y, en algunos casos, diversificar sus inversiones hacia ámbitos en los que, hasta entonces, no tenía una presencia activa (Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1

Participación de los principales conglomerados económicos en los distintos sectores privatizados^(a)

Servicio	PÉREZ COMPANC	TECHINT	ASTRA (REPSOL)	ROGGIO	CEI CITICORP HOLDINGS	LOMA NEGRA	MACRI	SOLDATI
Concesiones viales	*	*		*			*	
Electricidad (distribución)	*	*	*		*	*		
Electricidad (generación)	*	*			*			*
Electricidad (transporte)	*							*
Gas (distribución)	*		*		*	*	*	*
Gas (transporte)	*	*			*			*
Petróleo ^(b)	*	*	*	*			*	*
Subterráneos				*				
Telecomunicaciones	*	*			*			*
Transporte ferroviario ^(c)	*	*		*		*		*
Agua y desagües cloacales								*
Industria siderúrgica		*			*			

(a) Se incluyen las principales participaciones de los conglomerados seleccionados en las diversas privatizaciones realizadas. Cabe aclarar que muchas de dichas participaciones fueron vendidas posteriormente.

(b) Además de YPF, incluye áreas de explotación, destilerías, refinerías y buques de YPF transferidos al sector privado.

(c) Incluye los ferrocarriles de carga y de pasajeros.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información oficial.

La creciente centralidad del poder económico surge, así, como una resultante previsible de las modalidades –y los objetivos sustantivos– del programa privatizador. En función a ello, y atento a las características que adoptó y a sus resultados finales, cabría preguntarse si una de las argumentaciones –no explicitada– de las formas bajo las que se concretaron y convalidaron las transferencias de los ex-activos públicos fue la de que “los

⁹ Azpiazu, D. y Schorr, M.: “Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital”, Documento de Trabajo N° 1 del Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, FLACSO-Sede Argentina, 2001.

grupos son mecanismos eficientes para solucionar problemas asociados al desarrollo” que, por tanto, “tendrían una función social positiva, que habría que alentar y promover”¹⁰. En ese caso, cabe incorporar una breve digresión en cuanto a los interrogantes que quedarían planteados:

- si la *eficiencia* microeconómica en general, y la de los grupos económicos en particular, tiene una “función social positiva”, cuando no existen mecanismos de mercado o de regulación que trasladen a los precios y a las tarifas las reducciones de costos;
- si las decisiones privadas aseguran *per se* –especialmente en mercados altamente imperfectos– beneficios sociales; y, si así fuese, porqué los beneficios privados de los grupos económicos tienden a coincidir con beneficios sociales en una instancia superior de la correspondiente a los restantes agentes económicos; y, por último,
- si la conformación de grupos económicos es *per se* más eficiente desde el punto de vista de la asignación de los recursos independientemente de las actividades que desarrollan dichos actores (por ejemplo, ¿es igualmente eficiente en términos asignativos que un grupo económico se oriente predominantemente hacia sectores dinámicos a escala internacional o que lo haga –como ocurre en la Argentina– hacia sectores escasamente dinámicos o en retroceso en el plano internacional o, en su defecto, hacia la valorización financiera de sus capitales y/o su “fuga” al exterior?).

Asimismo, la creciente polarización del poder económico se ha visto potenciada frente a la debilidad –y/o inacción– en materia de legislación *anti-trust* e, incluso, de defensa de los derechos de usuarios y consumidores. En ese marco, cabe resaltar, en especial, la escasa preocupación –normativa y regulatoria– que ha merecido la llamada “defensa de la competencia”.

II.1. Las normativas específicas en algunas (pocas) privatizaciones: trasgresión y complacencia oficial

El introducir competencia, el promover –y aun forzar– patrones de comportamiento empresario que se asemejen, en todo lo posible, a los esperables en mercados –más o menos– competitivos, constituyen mecanismos ineludibles en materia de regulación de monopolios naturales. La relativa a la propiedad se constituye, en ese sentido, en un componente insoslayable. Si bien se trata de principios elementales de la regulación pública, en la experiencia argentina sólo han sido contemplados –insuficiencias y debilidades mediante–, en el campo de las privatizaciones realizadas en ámbito del gas natural y la energía eléctrica (las únicas concretadas al amparo de leyes específicas y que, a la vez, contemplaron ciertas restricciones en cuanto a estructura de la propiedad de empresas que actúan en los distintos eslabones de las respectivas cadenas). En los restantes sectores/áreas sujetos a la privatización de las correspondientes empresas públicas, la regulación de la propiedad no mereció la más mínima atención.

Tanto en el caso del gas natural como en el de la energía eléctrica, la desintegración vertical y horizontal de las ex-empresas públicas en varias unidades de negocios –tanto a nivel de generación (en el caso eléctrico), como de transporte y distribución (en los dos sectores)– procuraba segmentar las correspondientes actividades y, con ello, introducir ciertos niveles de competencia “por comparación”. En ambos casos se establecieron diversas restricciones o limitaciones en cuanto a posibles vínculos de capital entre empresas que operaran en las distintas fases de las respectivas cadenas así como, en el caso eléctrico, en un mismo segmento de la misma (en particular, en el campo de la transmisión y

¹⁰ Sánchez, J. y Paredes, R.: “Grupos económicos y desarrollo: el caso de Chile”, CEPAL/CIID, 1994.

de la distribución), tendientes a evitar la reconcentración y la reintegración de los respectivos sectores, y sus consiguientes impactos sobre la posibilidad de introducir algún grado de competencia en tales mercados, y de evitar el posible despliegue de prácticas de abuso de posición dominante.

Sin embargo, también en estos dos únicos ejemplos en el campo de las privatizaciones en los que, en principio, se atendió la problemática de la regulación de la propiedad del capital y la concentración de los mercados, las imprecisiones y, fundamentalmente, las –sutiles– modificaciones introducidas respecto a la normativa original –sumadas a la escasa predisposición oficial por regular efectivamente en la materia–, han desvirtuado los lineamientos de las propias leyes bajo las que se concretaron las privatizaciones.

Así, por ejemplo, en el caso del marco regulatorio gasífero (Ley N° 24.076), se dispone, en su Artículo 34, que: “Ningún productor, almacenador, distribuidor, consumidor que contrate directamente con el productor o grupo de ellos, o empresa controlada o controlante de los mismos, podrán tener una participación controlante, de acuerdo a lo definido en el Artículo 33 de la Ley N° 19.550 [de Sociedades Comerciales], en una sociedad habilitada como transportista”. Asimismo, se establece que “ningún productor o grupo de productores, ningún almacenador, ningún prestador habilitado como transportista o grupo de los mismos o empresa controlada por, o controlante de los mismos, podrán tener una participación controlante, de acuerdo a lo definido en el Artículo 33 de la Ley N° 19.550, en una sociedad habilitada como distribuidora”.

Tales restricciones se vieron fuertemente morigeradas en sus alcances reales a partir de las disposiciones del Decreto N° 1.738/92 por el que se reglamentó dicha ley. En efecto, en el mismo se señala que: “no se considerarán incluídos en la restricción... los grupos en los cuales la participación controlante se alcance sólo mediante la suma de las participaciones de DOS o más de las diferentes categorías de sujetos” (por ejemplo, productor más distribuidor o gran usuario con contrato, o productor más transportista). Tampoco quedan comprendidos en tales restricciones a la propiedad, “los grupos de productores, de almacenadores, de distribuidores o de consumidores que contraten directamente con productores, aunque posean en conjunto más del 50% del capital o de los votos de la sociedad inversora controlante de un transportista o distribuidor, si no suministra o reciben en conjunto más del 20% del gas transportado o comprado, computado mensualmente, del transportista o distribuidor respectivamente”. Se trata, en ambos casos, de disposiciones mucho más laxas y permisivas que las originales en tanto, en el primer caso, viabilizan la posibilidad de ejercer el control (de la transportista o la distribuidora, según sea el caso) a través de empresas controladas que operen en las distintas fases de la cadena gasífera y, en el segundo, condicionan tales restricciones a los volúmenes comercializados entre los distintos agentes potencialmente involucrados.

De todas maneras, muy particularmente en el caso de las dos transportadoras de gas existentes en el país (Transportadora de Gas del Norte y Transportadora de Gas del Sur), el control accionario de las mismas denota la presencia de los principales productores gasíferos del país e, incluso, de grandes usuarios industriales de dicho insumo energético. Así, por ejemplo, la Transportadora de Gas del Norte es controlada (67,5%) por Gasinvest, empresa en la que los grupos Soldati (a través de la Compañía General de Combustibles y de Transcogas) y Techint (a través de Inversora Catalinas y de Techint Argentina Overseas) tienen una participación agregada de 54,4% tratándose, en ambos casos, de importantes productores gasíferos (a partir de la propia Compañía General de Combustibles y de Tecpetrol, respectivamente) en la región norte del país y, a la vez, muy particularmente en el caso de las plantas siderúrgicas del grupo Techint, de grandes usuarios industriales (en especial, la de Siderca que opera bajo el proceso de reducción directa).

Por su parte, en el caso de la Transportadora de Gas del Sur, el control accionario de la misma (67%) recae en la Compañía de Inversiones de Energía (CIESA), resultado de un *joint-venture* entre Enron (de EE.UU.) y el grupo Pérez Companc¹¹ (a través de Pecom Energía y de Pérez Companc International) que, también, al igual que Techint, tiene una muy importante presencia como productor de gas natural en la zona sur del país –el cuarto a nivel nacional– y, a la vez, cuenta con diversas plantas industriales grandes usuarias de gas.

A pesar de ese claro relajamiento de las restricciones originales, las más laxas disposiciones del decreto reglamentario también se han visto violadas, sistemáticamente, ante la pasividad del ente regulador (el ENARGAS). En este sentido, resulta suficientemente ilustrativo el ejemplo que ofrece Repsol-YPF (principal productor gasífero del país), que le provee casi el 90% del gas a la Distribuidora Gas Natural BAN¹², empresa en la que Gas Natural SDG Argentina posee el 19% del capital e Invergás el 51%. Esta última es controlada (71%) por Gas Natural Internacional (operador técnico de Gas Natural BAN) que, al igual que Gas Natural SDG Argentina, integra el grupo español Gas Natural que, a su vez, es controlado por su socio mayoritario (45,3%): Repsol-YPF.

Por su parte, en el ámbito de la energía eléctrica y en el marco de la desintegración vertical y horizontal de las unidades de negocios transferidas al sector privado, la Ley N° 24.065 (Marco Regulatorio Eléctrico) fijó una serie de limitaciones a la propiedad de las mismas. Al respecto, el Artículo 30 establece que “ningún generador, distribuidor, gran usuario ni empresa controlada por algunos de ellos o controlante de los mismos, podrá ser propietario o accionista mayoritario de una empresa transportista o de su controlante”. Por otro lado, el Artículo 32 dispone que “sólo mediante la expresa autorización del ente, dos o más transportistas, o dos o más distribuidores, podrán consolidarse en un mismo grupo empresario o fusionarse”.

Al igual que en el ámbito del sector gasífero, el Decreto reglamentario de la ley (N° 1.398/92) tornó mucho más flexibles las restricciones originales. En efecto, el mismo establece que “el titular de una concesión de distribución no puede ser propietario de unidades de generación. De ser éste una forma societaria, sí pueden serlo sus accionistas, como personas físicas o constituyendo otra persona jurídica con ese objeto”. Se trata, en este último caso, de una preocupación que se limita a la separación jurídica de ambas actividades, más allá de sus connotaciones reales en términos de integración vertical del sector, de la morfología del mercado y del posible despliegue de prácticas anti-competitivas. De allí que en función de esta por demás laxa regulación, y en el contexto de un muy acelerado proceso de reintegración vertical e, incluso, horizontal de la cadena eléctrica, pueda identificarse una muy amplia gama de ejemplos que plantean serios interrogantes en cuanto a la vulneración –o no– del decreto reglamentario pero que, sin duda, contravienen lo dispuesto en la ley marco original.

Así, la firma francesa Electricité de France (EDF) detenta el control de firmas insertas en los tres eslabones de la cadena. En generación, controla el capital de la Hidroeléctrica Los Nihuiles (a través de Inversora Los Nihuiles –51%–, donde EDF posee el 61,4% de las tenencias accionarias), y de la Hidroeléctrica Diamante (a partir del control accionario – 53,9%– de Inversora Diamante que, a su vez, es socio mayoritario de la central). Por su parte, en transmisión, la empresa Distrocuyo es controlada (51%) por Electrigral, firma en la que EDF posee el 20,9% de las acciones, junto a otras empresas presuntamente vinculadas a la misma –tal el caso de Nucleamiento Inversor (23,6%) y de Santamera (20,7%)– en tanto

¹¹ A fines de abril de 2003 fue autorizada –sujeta a ciertos condicionantes– la transferencia de casi el 60% del capital accionario de Pérez Companc y de la Petrolera Pérez Companc –controlantes de estas últimas– a Petrobras de Brasil (empresa mixta con participación mayoritaria del Estado).

¹² Kozulj, R.: “Resultados de la reestructuración de la industria del gas en la Argentina”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 14, 2000.

participan en otras empresas de distribución o generación controladas por EDF. Por último, en el ámbito de la distribución, y además de la asunción del control de Edenor (donde posee el 85% de las tenencias accionarias; 34,1% directamente y 51% a través de Electricidad Argentina, en la que EDF posee el 92% de las acciones), la firma de origen francés controla el capital de EDEMSA (distribución en Mendoza), a través de Sodemsa –51%–, en la que EDF es socio mayoritario –45%– y, presuntamente, en forma indirecta, controla casi las dos terceras partes del capital.

Otro ejemplo destacable lo brinda el grupo económico local Pérez Companc –ahora bajo el control de Petrobras–, que también participa en posiciones dominantes en las tres fases de la cadena eléctrica. Así, en materia de generación, es único propietario de la central hidroeléctrica Pichi Picún Leufú y de la Central Termoeléctrica Genelba. En el campo de la transmisión, Citelec (empresa en la que, ahora, Petrobras detenta la mitad de las acciones) controla el 65% del capital de Transener y de Transba. Asimismo, a través de Maipú Inversora controla el capital (70%) de Enecor y participa como socio minoritario en Yacylec. Finalmente, en el ámbito de la distribución, cabe destacar que el conglomerado posee el 48,5% del capital accionario de Distrilec que, a su vez, controla el 56,3% de Edesur.

Más allá de las laxas disposiciones bajo las que se reglamentó la ley eléctrica, y de los distintos ejemplos que plantean complejos interrogantes en cuanto al grado de vulnerabilidad de aquéllas, el llamado “caso Endesa” resulta por demás ilustrativo de la inacción –o prolongada demora regulatoria– en la materia. El mismo denota no sólo una escasa o nula preocupación oficial al respecto sino, incluso, una clara subordinación del ente de control frente a ciertos intereses empresarios.

En efecto, en clara contravención con la normativa vigente, el grupo español Endesa tuvo –hasta principios de 2001, en que vendió sus tenencias en Edenor a la francesa EDF– posiciones de privilegio en el capital de las dos principales distribuidoras del país (Edesur y Edenor, monopolísticas en sus respectivas áreas), que prestan el servicio en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y del conurbano bonaerense. Claro está, a favor de las omisiones y demoras regulatorias del ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad).

En el mes de setiembre de 1997 el conglomerado español Endesa pasó a ejercer la mayoría accionaria del grupo chileno Enersis. A partir de allí, Endesa accedió al control de algunas de las principales centrales de generación de energía eléctrica, como son los casos de la Central Costanera, la Central Dock Sur, la Central Termoeléctrica Buenos Aires, y la Hidroeléctrica El Chocón (empresas que, de conjunto, concentran casi el 20% de la capacidad generadora instalada en el país). Por su parte, en la fase del transporte, el grupo Endesa tiene el control absoluto de la Cía. de Transmisión del Mercosur y una participación minoritaria (12,8%) en Yacylec. Por último, en el campo de la distribución eléctrica, donde la normativa prohíbe que una misma compañía tenga participaciones importantes en el capital de los dos monopolios en los que se subdividió la prestación del servicio en la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, el grupo Endesa pasó a detentar el 90% del capital de Edesur, al tiempo que compartía el de Edenor con la francesa EDF.

El acelerado proceso de concentración y centralización del capital en el sector eléctrico, la reintegración vertical y horizontal de las unidades de negocio creadas en el marco de la privatización de la actividad tuvieron, así, en el grupo Endesa a uno de sus principales actores, y en el ENRE a uno de sus más que permisivos “reguladores”.

En ese marco, en el último trimestre de 1997, poco después que se concretara la absorción de Enersis (hasta allí, controlante de Edesur) por parte del grupo Endesa, el ENRE inició un expediente sobre el tema (Nº 4.408/97), cuando ya el grupo español había anunciado públicamente la toma del control accionario del *holding* chileno. Recién casi dos años después, “luego de un análisis de la situación”, en setiembre de 1999, el ente decidió

instruir un sumario a “los efectos de analizar” el caso. Sin duda, dada la simplicidad del mismo (un ejemplo de concentración horizontal, prohibido taxativamente por la legislación vigente), la demora regulatoria del ENRE resultó plenamente funcional a los intereses empresarios.

El tema recién se reactivó a mediados del año 2000, cuando la ex-Secretaría de Defensa de la Competencia (en la actualidad, Subsecretaría de Defensa de la Competencia y de Defensa del Consumidor) elaboró un dictamen “no vinculante” en el que se recomendaba la separación de ambas empresas o, más precisamente, que Endesa debía desprenderse de sus tenencias accionarias en Edesur o en Edenor. Tal dictamen operó como disparador de la “capacidad de análisis” del ENRE que, finalmente, a mediados de agosto de 2000, emitió la Resolución N° 480 que retoma, en lo sustantivo, la recomendación de la ex-Secretaría de Defensa de la Competencia, al ordenar que Endesa se desprenda de sus tenencias accionarias en una de las dos sociedades controlantes de Edenor y Edesur.

La demora regulatoria por parte del ENRE (más de tres años analizando el caso) se torna inexcusable cuando en los propios considerandos de la Resolución N° 480 se hace mención al Artículo 32 de la Ley N° 24.065. En realidad, en consonancia con lo dispuesto en dicho artículo, el ENRE debería haber objetado tal transferencia de capitales, obligando a Endesa a desprenderse de las tenencias accionarias en Edesur o Edenor en setiembre de 1997 y no recién en agosto de 2000 (dicho traspaso, a favor de EDF en Edenor se concretó, finalmente, a principios de 2001).

Del conjunto de las consideraciones precedentes se infiere que en los dos únicos casos de procesos de privatizaciones en los que se incorporaron ciertas restricciones en materia de regulación de la propiedad, las mismas se han ido tornando mucho más permisivas, tanto en el plano normativo como, más aún, en lo relativo a la acción reguladora oficial.

II.2. Defensa de la competencia, omisiones y funcionalidad frente a los intereses del capital concentrado

La inexistencia de normas antimonopólicas específicas en los restantes servicios públicos privatizados derivó en la preservación de mercados fuertemente imperfectos y, a la vez, en el consiguiente fortalecimiento de aquellas fuerzas centrípetas que favorecen o inducen el acceso a crecientes niveles de concentración –vertical u horizontal– de tales mercados.

Ello se ha visto agravado frente a las manifiestas debilidades e imprecisiones de la legislación local de “defensa de la competencia”. En efecto, a lo largo de los años noventa, al tiempo que se transferían monopolios naturales desde la esfera pública a la privada y se asistía a un muy intenso proceso de fusiones y adquisiciones (sobre todo, en la segunda mitad del decenio), continuó vigente el Decreto-ley N° 22.262, sancionado por la dictadura militar a mediados de 1980. Recién en agosto de 1999, y luego de más de ocho años de tratamiento parlamentario de diversos proyectos, fue sancionada la Ley N° 25.156 que introduce una serie de mejoras sobre aquél (en particular, en lo referido al control previo de las fusiones y adquisiciones).

De todas maneras, en el ámbito de aquellos mercados sujetos a regulación pública (como los de los servicios privatizados), las diferencias entre ambas normas no resultan ser tan sustantivas o, por lo menos, plantean ciertos interrogantes en cuanto a la respectiva interpretación de las mismas. En efecto, bajo la vigencia del Decreto-ley N° 22.262, una conceptualización sesgada de su Artículo 5 (que establecía que quedaban exceptuadas de la aplicación de la norma aquellas actividades “que se atengan a normas generales o

particulares o a disposiciones administrativas dictadas en virtud de aquéllas”) derivó en su no aplicación en el ámbito de los servicios públicos privatizados¹³.

Por su parte, la nueva y demorada ley de “defensa de la competencia” no incorpora mayores precisiones al respecto. Por el contrario, el texto de dos de sus artículos alienta –o podría devenir en– interpretaciones contradictorias. Así, en el Artículo 16, se señala que: “Cuando la concentración económica involucre a empresas o personas cuya actividad económica esté reglada por el Estado nacional a través de un organismo de control regulador, el Tribunal Nacional de Defensa de Competencia, previo al dictado de su resolución, deberá requerir a dicho ente estatal un informe opinión fundada sobre la propuesta de concentración económica en cuanto al impacto sobre la competencia en el mercado respectivo o sobre el cumplimiento del marco regulatorio respectivo”. Por su parte, el Artículo 59 establece que “queda derogada toda atribución de competencia relacionada con el objeto finalidad de esta ley otorgada a otros organismos o entes estatales”.

Si bien este último artículo parecería concentrar todo el poder regulatorio antimonopólico en el –aún no constituido– Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, la experiencia reciente muestra que a más de cuatro años de vigencia de la ley, y ante la no conformación de dicho Tribunal, se han registrado muy pocas intervenciones de la actual Subsecretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor.

Las debilidades e imprecisiones de la legislación antimonopólica se han conjugado, así, con la despreocupación oficial por introducir competencia en los servicios públicos privatizados, tanto en el plano normativo como regulatorio. Es más, el propio diseño de buena parte de las privatizaciones concretadas en el país denota la total desatención por el tema donde subyace, en última instancia, la figura de la captura institucional del Estado (que se ha manifestado, con mayor o menor intensidad, en los distintos Poderes que lo constituyen) por parte de las fracciones más concentradas del capital.

Un ejemplo por demás emblemático en cuanto a la total desatención oficial de la “defensa de la competencia” en el ámbito de las privatizaciones lo brinda, sin duda, la concesión de los distintas líneas de transporte ferroviario de pasajeros, en su relación con la consolidación de posiciones dominantes y de escenarios más que propicios para el despliegue de prácticas anti-competitivas.

La red ferroviaria urbana y suburbana de pasajeros se ofreció en concesión a quienes solicitaran el menor monto de subsidio estatal (asumiendo que sólo a partir de subsidiar la actividad podría contarse con interesados privados) para realizar las inversiones necesarias y mantener el servicio en condiciones operativas (a la vez, era atribución del concesionario la decisión de clausurar ramales y estaciones). Cabe hacer notar que, originalmente, al momento de las concesiones, el aporte estatal a las empresas concesionarias en concepto de subsidios se ubicaba en el orden de los 110 millones de dólares al año. El mismo estaba asociado, fundamentalmente, al financiamiento de las inversiones requeridas para el mantenimiento y la renovación de la infraestructura y del conjunto de las instalaciones cedidas en la concesión, pudiendo también destinarse a cubrir –incluso– los posibles déficits operativos de las empresas prestadoras del servicio. En otras palabras, el nulo riesgo empresario emerge, como en el conjunto de las privatizaciones, como un componente constitutivo esencial para el capital privado.

A los efectos de su concesión, la red de transporte ferroviario de pasajeros (incluidas todas las líneas de subterráneos de Buenos Aires) se dividió en siete unidades de negocio que, en algunos casos, agrupaban a más de una de las líneas bajo las que se encontraba segmentado el servicio bajo la gestión pública.

¹³ García, A.: “¿Habrá una política antimonopólica?”, en Revista Realidad Económica, Nº 170, 2000; y Nochteff, H. y Soltz, H.: “Defensa de la competencia en la Argentina”, en Revista Realidad Económica, Nº 197, 2003.

Tal fragmentación podría ser interpretada como una forma de introducir cierto grado de competencia “por comparación”. Sin embargo, de esas siete unidades de negocio, tres (las conformadas por las ex-líneas Roca, San Martín y Belgrano Sur) fueron adjudicadas a un mismo concesionario (Transportes Metropolitanos), y otras dos (aquellas integradas por las ex-líneas Mitre, Sarmiento, Urquiza y la red de subterráneos) a dos firmas (Metrovías y Trenes de Buenos Aires) conformadas por idénticos socios.

Otro fenómeno por demás destacable se vincula con la configuración empresarial de prácticamente la totalidad de los concesionarios adjudicatarios. En los mismos confluyeron tres grandes tipos de actores. En primer lugar, algunos importantes conglomerados locales vinculados a la construcción (como Benito Roggio e hijos), ex contratistas de la estatal Ferrocarriles Argentinos. En segundo término, un heterogéneo conjunto de proveedores locales y, en especial, internacionales de equipos y material rodante ferroviario¹⁴ que, en la medida en que la inversión en los ramales ferroviarios de pasajeros pasó a ser financiada por el propio Estado, contaron con la posibilidad cierta de recurrir a prácticas de sobrefacturación (facilitada por los escasos controles públicos). Ello se constituyó, en última instancia, en un elemento decisivo, y explicativo, de esa generalizada inserción de tales proveedores en la totalidad de los consorcios adjudicatarios. Por último, como fenómeno paradigmático en el plano regulatorio, el tercer gran actor que ha participado en casi todos los consorcios adjudicatarios está constituido por las principales cámaras empresarias del autotransporte de pasajeros que, en tanto nuclean a la mayor –o a la casi totalidad– de las líneas de autotransporte, ha visto consolidar su poder oligopólico sobre el mercado ampliado del transporte de pasajeros (contando, en uno de sus segmentos, el ferroviario, con subsidios que involucran, incluso, a los costos operativos).

Así, por ejemplo, en el caso de Transportes Metropolitanos, uno de los principales accionistas es, precisamente, la FATAP (Federación Argentina del Transporte Automotor de Pasajeros); al tiempo que en el caso de Metrovías y de Trenes de Buenos Aires, tiene una participación destacada la empresa Cometrans que es, en realidad, un consorcio de empresas de la Cámara de Empresas del Autotransporte de Pasajeros (CEAP). Asimismo, en Ferrovías, uno de los socios del consorcio adjudicatario del ramal Belgrano Norte es la empresa Transporte Automotor de Cuyo Ltda. En otras palabras, la despreocupación por la regulación de la propiedad favoreció –e, incluso, indujo– procesos de integración horizontal, donde en uno de los segmentos –el ferroviario, que cuenta con cuantiosos subsidios públicos– detentan una participación accionaria relevante quienes controlan el “potencialmente” competitivo autotransporte de pasajeros.

II.3. Transferencias accionarias, concentración económica, centralización del capital y rentas de privilegio al amparo de la complacencia oficial

La no incorporación de restricciones –siquiera temporales– a cambios en la composición accionaria de los consorcios adjudicatarios ha sido, también, parte constitutiva de la precariedad normativa y regulatoria –o complacencia oficial– bajo las que ha ido conformando el contexto operativo de las nuevas empresas privadas prestadoras de los servicios privatizados. Ello ha dado lugar a, por un lado, procesos de concentración del capital que devinieron en una creciente oligopolización de los mercados y en una centralización del capital en cada vez menos manos. Por otro, ello ha traído aparejada la posibilidad de acceder a rentas financieras de carácter extraordinario y de privilegio para un acotado número de agentes económicos; beneficios que, paradójicamente, en el caso argentino, no están sujetos al pago del impuesto a las ganancias.

¹⁴ A favor del desmantelamiento de los talleres ferroviarios que formaban parte de la estatal Ferrocarriles Argentinos.

Un primer ejemplo por demás ilustrativo de las omisiones –no casuales– oficiales lo ofrece la privatización de la principal empresa siderúrgica del país (SOMISA). Hasta su transferencia al capital privado en 1992, la misma mantenía un claro predominio en la producción de bienes semielaborados y de productos planos, así como una presencia decisiva en la de los no planos. En el primero de dichos mercados, proveía de insumos a –y conformaba un duopolio con– Propulsora Siderúrgica (propiedad del conglomerado Techint) en la producción de chapa laminada en frío. En el caso de los no planos, sucedía lo propio con Acíndar y sus firmas controladas. A la vez, Siderca, también del grupo Techint, mantenía una posición monopólica en la fabricación de tubos de acero sin costura.

El análisis de la privatización de SOMISA remite a la consideración de algunas de las “debilidades” normativas que, finalmente, derivaron en una nueva morfología del mercado con sólo dos grandes actores, ambos prácticamente monopólicos en sus respectivos segmentos de mercado. En efecto, la única norma o limitación impuesta en los pliegos de la licitación de SOMISA fue la de prohibir la participación de dos empresas siderúrgicas locales en un mismo consorcio. Tal requisito, derivado –paradójicamente– de la presión ejercida por el Banco Mundial, procuraba evitar que a través de la privatización de SOMISA pudiera consolidarse definitivamente un duopolio (conformado por los grupos Techint y Acíndar –los líderes tradicionales del sector–) que pasara a ejercer un control prácticamente excluyente sobre el mercado local.

En un primer momento, tal requisito fue cumplimentado, ya que en el consorcio adjudicatario controlado por el conglomerado Techint (a través de Propulsora Siderúrgica), no participó ninguna empresa del grupo Acíndar. Sin embargo, pocos meses después de concretada la privatización, este último adquirió las tenencias accionarias –minoritarias– que se encontraban en poder de un banco de capitales ingleses (el Chartered West LB Limited). La inexistencia de regulaciones específicas respecto a la posible reventa de acciones terminó por desvirtuar el sentido y los alcances de las restricciones impuestas originalmente.

En forma contemporánea a esa asociación entre Techint y Acíndar en Aceros Paraná (la firma privada que se hizo cargo de los activos de SOMISA), esta última decidió discontinuar la línea de fabricación de productos no planos (se trata de la elaboración de, por ejemplo, distintos tipos de alambres, hierro redondo para la construcción, etc.), subsector en el que, precisamente, Acíndar ejercía –y aún lo sigue haciendo– un control decisivo sobre el mercado. En definitiva, como producto de la privatización de SOMISA, terminaron por consolidarse dos *cuasi* monopolios: uno, controlado por Techint, en el segmento de los productos planos así como en la fabricación de tubos de acero sin costura, y otro, liderado por el grupo Acíndar, en el de los no planos.

En relación con lo anterior, otro aspecto regulatorio a resaltar, también asociado a la ausencia de normativa alguna que obligara a mantener inalterado el patrimonio de la empresa privatizada por un determinado lapso de tiempo, es el que se vincula con la participación que originalmente le correspondía a los trabajadores de la ex-SOMISA en el capital de su sucesora Aceros Paraná¹⁵. Ello remite a la consideración de las políticas desplegadas por el consorcio adjudicatario –más precisamente por parte de Techint– para “licuar” buena parte de tal participación accionaria. En tal sentido, la posterior fusión de Propulsora Siderúrgica con Aceros Paraná y con otras empresas laminadoras propiedad del grupo (Aceros Revestidos, Sidecrom y Aceros Bernal) en una nueva firma (Siderar), y la consiguiente revalorización contable de los activos de las firmas fusionadas, redujo las tenencias asociadas al P.P.P. al 14% del total.

¹⁵ A través del Programa de Propiedad Participada (P.P.P.), debían detentar el 20% del capital accionario de la empresa.

En suma, a favor de las –no casuales– omisiones regulatorias, la transferencia de SOMISA al sector privado permitió la consolidación de niveles de oligopolización y de concentración económica que pocos años atrás hubieran resultado insospechables. En efecto, por la conformación del consorcio empresario que resultó adjudicatario y las posteriores transferencias de capital, tal privatización conllevó una transformación radical en la configuración de la oferta siderúrgica local.

La centralización del capital en el interior de la casi totalidad de los consorcios adjudicatarios de las distintas privatizaciones emerge como un fenómeno casi generalizado que, en la mayoría de los casos, y en especial durante la segunda mitad del decenio de los noventa, se vio acompañado por una creciente concentración de la propiedad en las empresas transnacionales que vieron acrecentar su participación accionaria original. A la vez, ello se conjugó, en buena parte de los ejemplos, con una suerte de disolución de las asociaciones entre los distintos tipos de firmas que confluían en los consorcios originales. En efecto, estos últimos incluían grandes grupos económicos de capital nacional que aportaron el conocimiento previo de la infraestructura (en su condición de tradicionales contratistas del Estado) y, fundamentalmente, de *lobbying* doméstico, bancos extranjeros y locales que capitalizaron títulos de la deuda –externa y/o interna–, y empresas transnacionales que, en teoría, aportarían su capacidad y experiencia tecnológica y de gestión. En otros términos, un fiel reflejo de la “comunidad de negocios” a la que el programa de privatización intentaba satisfacer.

Así, a título ilustrativo, la estructura accionaria inicial de Aguas Argentinas muestra que la misma era controlada por la francesa Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (la actual Suez-Ondeo), operadora técnica del servicio, y por la firma Sociedad Comercial del Plata (del grupo Soldati). Participaban, asimismo, la Sociedad General de Aguas de Barcelona, la francesa Compagnie Generale des Eaux y la inglesa Anglian Water Plc, teniendo como socios locales al grupo Meller y, como socio financiero, al Banco de Galicia y Buenos Aires.

Ahora bien, entre el momento en que se entregó en concesión el servicio (mayo de 1993) hasta fines de 2002 se registraron cambios de significación en la composición accionaria del concesionario, todos ellos inscriptos en procesos de centralización y extranjerización del capital de la empresa. En efecto, como se desprende de la información proporcionada por el Cuadro Nº 2, en el año 2002 se puede comprobar un incremento notable en el grado de centralización/extranjerización de la propiedad del capital de Aguas Argentinas; como producto de las transferencias de las tenencias accionarias (desde mediados de 1998) de los conglomerados locales Soldati y Meller, la participación de la actual Suez-Ondeo se ubica en torno al 40%, la de la Sociedad General de Aguas de Barcelona asciende a una cuarta parte del total, al tiempo que ingresaron al consorcio la Corporación Financiera Internacional (brazo financiero del Banco Mundial), y la francesa Vivendi.

Cuadro Nº 2
Aguas Argentinas
Composición accionaria, 1993 (mayo)-2002
(en porcentajes)

Accionista	Origen del capital	1993	2002
Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez	Francia	25,4	39,9
Sociedad Comercial del Plata	Argentina	20,7	-
Soc. General de Aguas de Barcelona	España	12,6	25,0
Meller	Argentina	10,8	-
Banco de Galicia y Buenos Aires	Argentina	8,1	8,3
Compagnie Generale des Eaux	Francia	7,9	-
Anglian Water Plc.	Reino Unido	4,5	4,3
Programa de Propiedad Participada	Trabajadores	10,0	10,0
Corporación Financiera Internacional	Banco Mundial	-	5,0
Vivendi	Francia	-	7,6

Fuente: Area de Economía y Tecnología de la FLACSO.

En las consideraciones precedentes se han repasado algunas de las connotaciones que, sobre la morfología de los mercados, el grado de centralización del capital y de transnacionalización de la propiedad, ha conllevado el álgido proceso de transferencias de tenencias accionarias en el interior de distintos consorcios adjudicatarios de gran parte de las empresas públicas privatizadas. En las líneas que siguen se abordará esa misma temática pero desde una distinta –aunque por demás complementaria– dimensión analítica: la que emana de determinar las ingentes ganancias patrimoniales que se derivan de tales transferencias.

A simple título ilustrativo se considerarán aquellas transferencias de capital registradas en el interior de los consorcios adjudicatarios de la ex-ENTel donde parte de las firmas/grupos que conformaban los consorcios adjudicatarios se desprendieron de sus participaciones accionarias en Telefónica de Argentina y Telecom Argentina en el transcurso de los años noventa. Más allá del efecto centralización del capital, ello dio lugar a un excepcional negocio financiero.

En el Cuadro Nº 3 queda de manifiesto la masa de ganancias patrimoniales (la diferencia entre el monto de la inversión inicial y el de la venta de la correspondiente participación accionaria) y de utilidades corrientes (la proporción de las utilidades netas de las telefónicas que le correspondió a cada propietario según su participación accionaria en el consorcio controlante, hasta el momento en que se desprendieron de sus tenencias) de los cinco principales grupos/entidades financieras que, habiendo formado originalmente parte de los consorcios adjudicatarios de la empresa telefónica estatal, vendieron sus participaciones accionarias: Sociedad Comercial del Plata (Soldati), Inversora Catalinas (grupo Techint), Inter Rio Holding Establishment y Compañía Naviera Pérez Companc (ambas del grupo Pérez Companc), y el Banco Morgan.

Cuadro Nº 3
Rendimiento anual de la inversión inicial en la adquisición de ENTEL
(en millones de dólares y porcentajes)

	Sociedad Comercial del Plata	Inversora Catalinas (Techint)	Inter Rio Holding (P. Companc)	Compañía Naviera P. Companc	Banco Morgan	Total
Participación accionaria	5,2 % Cointel	8,3 % Cointel	15,2% Cointel	25% Nortel	10% Nortel	
Inversión inicial (I)	18	43	79	112	45	297
Venta:						
Fecha	Julio 93	Abril 97	Febrero 97	Julio 99	Julio 99	–
Monto (II)	85	240	515	379	151	1.370
Ganancias						
Total	84,7	302,2	621,3	595,4	234,2	1.838
Patrimoniales (II – I)	67	197	436	267	106	1.073
(% del total)	79,1%	65,2%	70,2%	44,8%	45,2%	58,4%
Corrientes	17,7	105,2	185,5	328,4	128,2	765
(% del total)	20,9%	34,8%	29,8%	55,2%	54,8%	41,6%
Rendimiento anual de la inversion						
Total	82,1%	40,4%	40,4%	24,1%	23,7%	–
Sólo patrimoniales	66,3%	30,3%	32,4%	11,9%	11,7%	–

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, en base a Memorias y Balances de las empresas

Desde el punto de vista del rendimiento anual de los montos invertidos originalmente en la adquisición de los activos de ENTEL, se destaca el caso de la Sociedad Comercial del Plata, cuya inversión inicial se valorizó a una tasa anual acumulativa de 82%. El rendimiento que reflejaron las restantes empresas analizadas (entre 24% y 40% anual acumulativo) también conforma, tanto en el plano doméstico como en el internacional, una valorización de capital más que *extraordinaria*. Por otra parte, de solo considerar los valores absolutos de utilidades, se destacan las magnitudes correspondientes a, por ejemplo, Pérez Companc, que habiendo participado en los dos consorcios adjudicatarios de los activos de la ex-ENTel obtuvo una ganancia de más de u\$s 1.200 millones¹⁶ que, en el país, no es materia imponible del gravamen sobre las ganancias.

El muy elevado rendimiento que se constata en las inversiones analizadas se explica, en parte, por el reducido valor al que fueron transferidos los activos del Estado. El hecho que, por ejemplo, el grupo Soldati haya adquirido su participación en Telefónica de Argentina por aproximadamente u\$s 18 millones, desprendiéndose de la misma a un valor de u\$s 85 millones, o que los grupos Techint y Pérez Companc hayan invertido originalmente alrededor de u\$s 43 y u\$s 79 millones, respectivamente, para obtener u\$s 240 y u\$s 515 millones, respectivamente, al vender sus participaciones accionarias en Cointel (Telefónica de Argentina), no remite únicamente a la subvaluación de los activos de la ex-ENTEL.

A este “efecto subvaluación” hay que añadirle los distintos factores que, desde el propio marco normativo y regulatorio de la actividad, tendieron a elevar significativamente las ganancias de estas empresas. Ello explica, por otra parte, las utilidades corrientes de privilegio de las compañías telefónicas. Asimismo, en el valor de venta de las distintas participaciones accionarias debe computarse un activo “intangibles”, atribuible a la capacidad que las compañías telefónicas tuvieron para alterar sistemáticamente en su favor –desde

¹⁶ En la medida en que las ganancias corrientes no fueron apropiadas por las empresas al final de su período de posesión, sino a lo largo de todo el lapso durante el cual fueron propietarias de parte de sus paquetes accionarios, la estimación del rendimiento anual de la inversión constituye una subestimación, al no contemplar el rendimiento –financiero u otro, aunque previsiblemente financiero– de las utilidades corrientes obtenidas con anterioridad a la transferencia patrimonial.

antes, incluso, que se concretara el traspaso de la empresa– el propio marco normativo de la actividad –especial, aunque no exclusivamente, en materia de regulación tarifaria–¹⁷.

En ese tan acelerado proceso de compraventas accionarias se confrontan dos estrategias diferentes: la de los que compran y la de los que venden este tipo de activos. Con respecto a los vendedores se conjugan, como fuera mencionado, el bajo precio al que accedieron a la propiedad de los activos de la ex-ENTel con un más que permisivo contexto regulatorio, que en su articulación explican la magnitud y la celeridad de la revaluación patrimonial de las compañías telefónicas. Ahora bien, para que esta diferencia patrimonial (entre el valor de compra y el de venta de la empresa) pudiera ser *realizada* se tornaba ineludible la transferencia de la correspondiente participación accionaria en el consorcio.

Por su parte, la actitud de los adquirentes –fundamentalmente las operadoras transnacionales pertenecientes a los consorcios originalmente adjudicatarios– resulta plenamente consistente con su respectiva estrategia empresarial, en tanto muy difícilmente encontrarían, en el ámbito internacional, mercados de telefonía básica tan rentables como el que le ofreció la Argentina durante la vigencia de la Convertibilidad. Téngase en cuenta que dichas empresas –como todas las transnacionales que operan en el país, al igual que muchos de los grandes conglomerados de capital nacional– tienen como punto de referencia a la hora de definir sus inversiones las rentabilidades existentes a nivel internacional: la compra de los activos de la ex-ENTel les reportaba, en este sentido, ganancias extraordinarias en relación con las obtenidas en otras latitudes.

Este intenso proceso de transferencias de capital, que también involucró la venta de la totalidad o de parte de las acciones de los consorcios que resultaron adjudicatarios de las restantes empresas privatizadas, refleja elocuentemente la continuidad, durante los años noventa, del comportamiento rentístico de los sectores más concentrados del capital local, rasgo que ha caracterizado el funcionamiento de la economía argentina desde, fundamentalmente, el quiebre del patrón sustitutivo que se produce a mediados de los setenta. En este sentido, en el caso particular de ENTel el proceso de transferencias de capital y valorización financiera que sucede a su privatización conforma, sin duda, uno de los casos más sobresalientes, donde además quedan reflejados sintéticamente todos los perjuicios que la deficitaria y –como mínimo– connivente regulación estatal infligió a la sociedad argentina.

III. Reflexiones finales

En la casi totalidad de las caracterizaciones analíticas del programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina a partir de la sanción de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado, bajo la Administración Menem, pueden reconocerse ciertos elementos comunes. Se trata de una de las principales transformaciones estructurales de los años noventa; su celeridad obedeció a la necesidad de emitir una señal político-institucional de trascendencia para la “comunidad de negocios”; sus insuficiencias normativas y regulatorias son una resultante de esa misma premura; su desarrollo ha traído aparejados cambios sustantivos en los liderazgos económico-políticos del país, así como en la calidad y los precios –y en sus respectivas interrelaciones– de los servicios públicos privatizados; y las agencias reguladoras deberían cumplir un papel muy importante –sino decisivo– en la fase post-privatización. Estas son, entre otras, algunas de las principales consideraciones

¹⁷ Abeles, M., Forcinito, K. y Schorr, M.: “El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de ENTel a la conformación de los grupos multimedia”, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2001.

comunes a la casi totalidad de los estudios –globales o sectoriales– de las privatizaciones en la Argentina.

A partir de esos relativos consensos –que igualmente reconocen profundos e, incluso, divergentes matices en cuanto a la identificación de sus reales implicancias–, se perfilan muy distintas interpretaciones sobre buena parte de las problemáticas involucradas. En ese marco, ciertos temas suelen ser soslayados (como, entre otros, el acelerado proceso de concentración y centralización del capital que conllevaron los distintos procesos de privatización), otros son transfigurados (como, por ejemplo, la unilateral y antojadiza consideración de la seguridad jurídica o los sesgos implícitos en las múltiples renegociaciones contractuales que avalaron, entre otras, el despliegue de conductas oportunistas), otros suelen ser indecorosamente eludidos (como, por caso, el diseño de “trajes a medida” para determinados actores económicos, como los señalados en el caso de los ferrocarriles de pasajeros o en la privatización de SOMISA), y, finalmente, muchos otros son ignorados (en particular, la reconfiguración de la estructura del poder económico local y su influencia decisiva en la formulación e implementación de las políticas públicas).

Sobre la base de una extensa gama de ejemplos, los análisis precedentes permiten inferir que, en realidad, los privilegios de las empresas privatizadas han estado estrechamente relacionados con las principales singularidades del entorno normativo en el que se ha inscripto su accionar y/o, según los casos, del propio incumplimiento de la legislación vigente. Cabe destacar, entre otras “debilidades” y/o “errores de diseño”, la permisividad –o, incluso, aliento original– oficial frente a la concentración y centralización del capital; la total despreocupación por la “defensa de la competencia” en mercados donde, por su propia naturaleza, la regulación pública debe asumir un papel insoslayable; etc.

En suma, la premura privatizadora, la amplitud de sus realizaciones, los elevados niveles de concentración de la propiedad de las empresas privatizadas, las garantías –estatales e institucionales– de apropiación de beneficios extraordinarios de privilegio, la transferencia de capacidades decisivas en cuanto a la delimitación de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía doméstica, las discontinuidades normativas y regulatorias, las fragilidades institucionales son, en última instancia, algunos de los componentes esenciales y funcionales –en el campo normativo, regulatorio e institucional– al exitoso intento de conformar y afianzar sólidas articulaciones de intereses hegemónicos en la reconfiguración de los sectores de poder en la Argentina, como expresión de un régimen de acumulación del capital crecientemente concentrador en lo económico, y excluyente en lo social.

Para la administración de gobierno que asumiera a fines de mayo de 2003, las posibilidades de revertir tal estado de situación, tanto en lo atinente a la consolidación de ese modelo concentrador al que mucho han aportado las privatizaciones como en lo referido a los contextos de privilegio que emanan de las mismas, se ven enfrentadas a serios condicionantes. Si bien la actual Administración Kirchner no parece dispuesta a renunciar a los objetivos perseguidos (renegociación integral de los contratos, revisión –y sanción– de los incumplimientos –incluso con la posible rescisión de alguno/s de ellos, como ya fuera el caso de la concesión del correo postal y la del control del espacio radioeléctrico–, promulgación de nuevos marcos regulatorios y de una legislación específica para las agencias de control, etc.), la tarea no es para nada sencilla. Naturalmente, todo ello trasciende (aunque involucra sobradamente) la dimensión analítica abordada en el presente ensayo (el papel propulsor de las privatizaciones sobre el proceso de concentración y centralización del capital).

Los poderosos intereses privados (locales y extranjeros) involucrados en las privatizaciones (preocupados por retornar al *statu quo* de los años noventa), así como la creciente presión de los gobiernos de los países de origen de buena parte de las empresas

privatizadas, potenciada por la que ejercen de manera creciente los organismos multilaterales de crédito, imponen diariamente serias restricciones para la consecución de tales objetivos.

Se trata, en principio, de condiciones poco propicias para encarar un replanteo global de la relación Estado-empresas privatizadas bajo un escenario institucional que, por lo menos, tienda a asemejarse al que rige –con todas sus contradicciones– en algunos de los países en los que la privatización de algunas empresas públicas no ha devenido en privilegios desmedidos e, incluso, en la afectación de los equilibrios macroeconómicos y sociales y, por ende, de la propia gobernabilidad.

No obstante, la asunción de esta nueva administración gubernamental, sumada a la toma de conciencia de amplias capas de la población respecto del “saqueo” a las que fueron sometidas durante los años noventa por parte de las empresas privatizadas, pueden constituirse en el necesario –e imprescindible– contrapeso de aquellas presiones. Es en ese marco en el que cabe formular, seriamente y con el máximo rigor técnico y legal, esa insoslayable e impostergable tarea de reformulación de los marcos normativos y regulatorios bajo los que deberían desarrollar su actividad las empresas privadas prestadoras de los servicios públicos en la Argentina¹⁸, continuar con la renegociación integral de los contratos y la revisión de los incumplimientos y transgresiones a la propia normativa.

En relación con esto último, y considerando el enorme poder económico y político que han venido acumulando las empresas privatizadas (y sus accionistas) durante más de una década, es indudable que si todo ello no es acompañado simultáneamente por importantes niveles de movilización social, la modificación, con sentido nacional, de la relación Estado-compañías privatizadas se constituirá en un desafío de muy difícil concreción.

Enero 2004

¹⁸ Recientemente fue anunciada la elevación al Congreso de la Nación de dos proyectos de ley: uno referido al marco regulatorio general de los servicios privatizados y el restante, vinculado a las misiones y funciones de las agencias de control.