

LAS PRIVATIZACIONES EN LA ARGENTINA.

CONCENTRACION DEL PODER ECONOMICO E IMPERFECCIONES

DE MERCADO

**Daniel Azpiazu
Eduardo M. Basualdo**

Ponencia presentada a solicitud de la Secretaría Permanente del SELA en la Reunión de Altos Funcionarios Encargados de los Procesos de Privatizaciones en América Latina y el Caribe, celebrada en Caracas, Venezuela el 30 y 31 de marzo de 1995.

LAS PRIVATIZACIONES EN LA ARGENTINA. CONCENTRACION DEL PODER ECONOMICO E IMPERFECCIONES DE MERCADO.¹

Daniel Azpiazu y Eduardo M. Basualdo²

"Privatizar no es un fin en si mismo; sin regulación y competencia, nada cambia demasiado, salvo los precios que pagan los consumidores"³

El programa de privatizaciones desarrollado en la Argentina desde principios del decenio presenta una serie de rasgos específicos que lo caracterizan y diferencian de otras experiencias -más o menos- contemporáneas en las que, al igual que en el ejemplo argentino, asumen un papel protagónico ciertos mercados mono u oligopólicos preservados de la competencia externa.

Al respecto, la premura y lo abarcativo de las realizaciones emergen, en su conjunción, como uno de los fenómenos más destacados y distintivos. Así, en apenas cuatro años fue transferida al sector privado la casi totalidad de las empresas públicas productoras de bienes y prestadoras de servicios que, en su conjunto, generaban cerca del 8% del PBI total, y poco más del 20% de la inversión global en el país⁴.

¹ Documento elaborado en el marco de un proyecto sobre transición de sistemas económicos que se desarrolla en la FLACSO, Argentina, con el auspicio de la Stiftung Volkswagenwerk.

² Miembros de la Carrera de Investigador Científico del CONICET, e Investigadores Principales de la FLACSO, Argentina.

³ Sir Bryan Carsberg, Director de la Office of Fair Trading (OFT) de Inglaterra, en declaraciones a Clarín Económico del 11 de diciembre de 1994.

⁴ Este acelerado y difundido programa de privatizaciones ha devenido -hasta fines de 1994- en un ingreso de recursos fiscales de 16.200 millones de dólares, de los cuales más de la tercera parte corresponde al valor de mercado de los títulos de la deuda pública externa e interna capitalizados en tal programa. Desde el punto de vista del impacto fiscal directo de tales valores, cabe señalar que ello equivale a 1,64 veces el superávit primario sin privatizaciones del cuatrienio 1990-94. Ello plantea serios interrogantes en el plano fiscal una vez que concluya el programa

La discontinuidad en cuanto a las metodologías y a las modalidades de privatización priorizadas en cada caso se constituye en otra de las peculiaridades de la experiencia argentina. Así, en los primeros años se dio prelación a la transferencia de la totalidad del paquete accionario de las empresas privatizadas, con un muy elevado componente de rescate de títulos de la deuda externa y con una desatención total por la formulación de marcos regulatorios. En una segunda fase se recurrió también, a la segmentación de las empresas privatizadas y a la oferta pública de acciones, al tiempo que se avanzó lentamente en la regulación de algunos de los servicios públicos privatizados y, fundamentalmente, se priorizó la funcionalidad del programa desestatizador con las principales políticas macroeconómicas de corto plazo.

La despreocupación oficial por difundir la propiedad de las empresas públicas privatizadas (en contraposición con las sugerencias emanadas de la incipiente normativa internacional en la materia), es otro de los elementos que caracterizan el desarrollo del programa de privatización en la Argentina. Como resultado de ello, tal programa ha pasado a asumir un papel propulsor del proceso de concentración y centralización del capital. En efecto, el fenómeno concentrador se manifiesta tanto en lo relativo a cada una de las empresas y/o áreas privatizadas, donde las firmas o consorcios adjudicatarios poseen -en la generalidad de los casos- tenencias accionarias que le garantizan el control de las mismas; como a nivel agregado, donde unos pocos grandes agentes económicos se han diversificado hacia -y revelan una presencia decisiva en- una amplia y heterogénea gama de actividades privatizadas. En tal sentido, la experiencia argentina resulta antagónica a otras, como la desarrollada en el Reino Unido donde -al decir del Asesor Económico Personal de la Primera Ministro Margaret Thatcher- explícitamente se procuró "democratizar la propiedad", de forma que los procesos de privatización "sienten las bases de la democracia con posesión de propiedad que desde hace mucho tiempo ha sido la meta de los partidos no socialistas de Occidente"⁵.

de privatizaciones.

⁵ Sir Walters, Alan A., "La privatización en el Reino Unido", en "Privatizaciones. Experiencias Mundiales", Instituto de Estudios Contemporáneos, Buenos Aires, 1988.

Este último es el campo temático en el que se inscribe el presente documento, que tiene como objetivo el análisis de los resultados del programa de privatización en su relación con la conformación del poder económico local y, en ese marco, con sus connotaciones sobre la morfología de los mercados, la estructura de precios relativos de la economía, la dinámica y orientación de la formación de capital, la inserción de la economía argentina en el proceso de globalización, etc..

La concentración de la propiedad.

En la mayoría de los procesos concluidos en el país, 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. Esto llevó, por un lado, a una acentuada concentración de la propiedad de las empresas y de las áreas "desestatizadas" en un muy reducido número de grandes agentes económicos⁶ (Cuadro Nro. 1). Y, por otro, a la sobrevivencia y reforzamiento de monopolios -u oligopolios- legales, con la consiguiente consolidación de mercados protegidos, en condiciones que aseguran bajos o nulos riesgos empresarios y amplios márgenes de libertad para la fijación de tarifas. Ello está fuertemente asociado a la muy escasa o nula preocupación oficial por la atomización de la propiedad a través del mercado de capitales; otra de las diferencias mencionadas entre el caso argentino y otros ejemplos internacionales. Por el contrario, como se sugirió, en la generalidad de los casos se fijaron patrimonios mínimos - muy elevados- para poder participar de las licitaciones y concursos o, en su defecto, tales montos patrimoniales eran una de las variables principales a considerar al momento de la precalificación y/o adjudicación⁷. En otras palabras, la capacidad patrimonial de los

⁶ Se trata, mayoritariamente, de los mismos conglomerados de capital nacional y extranjero que, en años precedentes, fueron subsidiados a través de mecanismos tales como la promoción industrial, la estatización de la deuda externa, las compras del Estado, y las cuasi-reservas de mercado.

⁷ Incluso, favorecidas por la "barrera al ingreso" que supone la fijación de montos patrimoniales mínimos para participar en las licitaciones, algunas de las grandes firmas integrantes de los consorcios adjudicatarios han transferido, posteriormente, sus tenencias accionarias en tales consorcios, obteniendo ingentes

potenciales interesados se convirtió de hecho, en la principal barrera al ingreso en el "mercado" de las privatizaciones de empresas públicas.

En realidad, por las modalidades que adoptó y por sus resultados finales, cabría preguntarse si una de las fundamentaciones teóricas -no explicitada- de la actual administración gubernamental es la de que "los grupos son mecanismos eficientes para solucionar problemas asociados al desarrollo" que, por tanto, "tendrían una función social positiva, que habría que alentar y promover"⁸. En ese caso, deberían debatirse con seriedad por lo menos algunos puntos:

- a) si la eficiencia microeconómica tiene una "función social positiva", cuando no existen mecanismos de mercado o de regulación que trasladen a los precios las reducciones de costos;
- b) si las decisiones privadas aseguran *per se* -especialmente en mercados altamente imperfectos- beneficios sociales;
- c) aún si así fuese, porqué los beneficios privados de los grupos económicos tienden a coincidir con beneficios sociales más que los de los demás agentes económicos;
- d) si la conformación de grupos económicos es *per se* más eficiente desde el punto de vista de asignación de los recursos independientemente de las actividades que desarrollan esos grupos (por ejemplo, es igualmente eficiente en términos de asignación de recursos 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 internacional⁹).

En resumen, cabe preguntarse si, en el caso argentino, las

beneficios financieros en un muy corto plazo.

⁸ Ver Sanchez, J.M. y Paredes, R., "Grupos Económicos y Desarrollo: el caso de Chile", CEPAL/CIID, Santiago de Chile, 1994.

⁹ Ver, al respecto, Nochteff, H., "Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina", en Azpiazu, D. y Nochteff, H., "El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política", Editorial Tesis/Norma, Buenos Aires, 1994; y Bisang, R., "Perfil tecnológico de los grupos económicos en la industria argentina", CEPAL/CIID, Santiago de Chile, Diciembre 1994.

modalidades que adoptó el programa de privatización implicarán el tránsito hacia una economía orientada por el mercado o si, por el contrario, indujeron fuertes imperfecciones de mercado, y especialmente una clara divergencia entre el costo de oportunidad privado distinto (e inferior) al costo de oportunidad social; introduciendo así una distorsión doméstica más. Las claras diferencias de rentabilidad entre las empresas privatizadas y las demás firmas verificadas en los últimos años, parecen indicar que lo más probable es que esa distorsión adquiere particular intensidad. En tal caso, el proceso de privatizaciones en la Argentina sería una experiencia de alejamiento de una economía orientada por el mercado.

CUADRO NRO. 1
ARGENTINA: PRESENCIA DE LOS PRINCIPALES GRUPOS ECONÓMICOS EN EL PROGRAMA DE PRIVATIZACIONES, POR SECTORES DE ACTIVIDAD.
(Millones de dólares)

GRUPOS ECONÓMICOS	ELECTRICIDAD	GAS NATURAL	PETROLIO	FERROCARRILES	TELECOMUNICACIONES	INDUSTRIA MANUFACTURERA	OTROS
PEREZ COMPANC	. Central Costanera (generación) 90,1 millon. . TRANSENER (transmisión alta tensión) 236,1 millones . EDESUR (distribución) 511,0 millones	. Transportadora Gas del Sur (transporte) 356,2 millones . Distribuidora de Gas Metropolitana (distrib.) 300 millones	. Areas Centrales: Pto. Hernandaz (286,4 mill.) Santa Cruz II (141,6 mill.) Tordillo (179,1 millones) . Areas Secundarias: 11 Areas (70,2 millones) . Refinería Campo Durán (64,1 millones) . Destilería San Lorenzo (12,2 millones) . Term. Marit. Patagónicas (10,1 millones) . Oleoducto del Valle (77,0 millones)	. Ferrocarril Pampeano (concesión 5.287 Km.)	TELECOM Argentina 677 millones TELEFONICA Argentina 794 millones		
TECHINT	. EDELAP (distribución) 139,0 millones	. Transportadora Gas del Norte (transporte) 210,2 millones	. Areas Centrales: Tordillo (179,1 millones) Aguarague (143,7 millones) . Areas Secundarias: 10 Areas (39,6 millones) . Term. Marit. Patagónicas (10,1 millones) . Oleoducto del Valle (77,0 millones)	. Ferrocarril Pampeano (concesión 5.287 Km.)	TELEFONICA Argentina 794 millones	SOMISA (siderurgia integral) 147,2 millones	. Varias rutas nacionales (concesión) . Elevador portuario de granos Ingeniero White (concesión)
ASTRA	. EDENOR (distribución)	. Distribuidora de Gas Metropolitana (distrib.) 300 millones	. Areas Centrales: Viscacheras (174,0 millones) Santa Cruz II (141,6 mill.) . Areas Secundarias: 6 Areas (24,9 millones) . Trans. Maritimo Petrolero (41,8 millones) . Refinería Campo Durán (64,1 millones) . Term. Marit. Patagónicas (10,1 millones) . Oleoducto del Valle (77,0 millones) . Dos Buques Tanque				
COMPAÑIA GENERAL DE COMBUSTIBLES (GRUPO SOLDATI)	. Central Omees (generación) 86,2 millones	. Distribuidora de Gas Buenos Aires (distribución) 155,5 millones	. Areas Centrales: Palmar Largo (36,0 millones) Santa Cruz I (135,0 mill.) Aguarague (143,7 millones) . Areas Secundarias: 3 Areas (1,3 millones) . Interpetrol (comercialización) 0,7 millones	. Ferrocarril Pampeano (concesión 5.287 Km.) . Ramal Delta-Borges (concesión)	TELEFONICA Argentina 794 millones	. Destilería Dock Sur 11,7 millones . Destilería S. Lorenzo 12,2 millones	. Elevador portuario de granos Ingeniero White (concesión) . Obras Sanitarias de la Nación (concesión) . Canal 11 de Televisión (concesión) 0,2 millones
SOCMA (GRUPO MACRI)		. Distribuidora de Gas del Centro (distribución) 139,0 millones . Distribuidora de Gas Cuyana (distribución) 222,0 millones	. Areas Centrales: Palmar Largo (36,0 millones) . Areas Secundarias: 9 Areas (10,5 millones) . Refinería Campo Durán (64,1 millones)				. Varias rutas nacionales (concesión) . Red Acceso Norte (concesión)

FUENTE: Elaboración propia basada en información de la ex-Subsecretaría de Privatizaciones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Esa profundización del proceso de concentración del capital asociado a las privatizaciones de empresas públicas refleja, asimismo, la consolidación de una tendencia que se remonta a mediados de la década de

los años setenta: la asociación entre los grandes grupos económicos locales con firmas de capital extranjero¹⁰. En la generalidad de los casos, tales asociaciones incluyen grandes grupos económicos de capital nacional que suelen aportar capacidad gerencial administrativa y, fundamentalmente, de "lobbying" doméstico, bancos extranjeros o locales y contratistas públicos locales que capitalizaron títulos de la deuda - externa y/o interna- y ciertas empresas transnacionales que generalmente aportan capacidad y experiencia tecnológica y de gestión (Cuadro Nro. 2.).

¹⁰ Con anterioridad se registraban muy pocos casos de asociación entre firmas de capital extranjero y sus similares de capital nacional. Ver, al respecto, Basualdo, E.M. y Fuchs, M., "Nuevas formas de inversión de las empresas extranjeras en la industria argentina", CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Doc. de Trabajo Nro. 33, 1989.

determinación de los precios¹¹ y la capacidad de influir decisivamente en la estructura de precios relativos de la economía. En otras palabras, hubo un desplazamiento de los mecanismos de mercado¹² y, a la vez, de las posibilidades de desplegar políticas públicas regulatorias y/o inductoras de determinadas actividades privadas. La transferencia de un usual instrumento de política económica supone, a la vez, la cesión a determinados segmentos del sector privado (que gozan de posiciones oligopólicas o monopólicas, preservadas legal o naturalmente, bajo condiciones de reserva de mercado) de buena parte del poder regulatorio sobre mercados que asumen un papel protagónico en la competitividad de la economía en su conjunto. De allí que no resulte sorprendente que las principales mutaciones en la estructura de precios relativos estén asociadas a la notable mejoría de los de los no transables en general, y de los servicios privatizados en particular, en detrimento de los precios de los bienes transables. En ese marco, en tanto las actividades más dinámicas en términos de ventas y de rentabilidad son las protegidas de la competencia externa y las prestadoras de los servicios privatizados, la formación de capital tiende a reproducir y consolidar tal configuración, con el consiguiente desincentivo de la inversión en los sectores productores de bienes transables.

. Estrategias empresarias.

En otras palabras, las modalidades de los diversos procesos de privatización -exigencias patrimoniales mínimas, requisitos técnicos, premura, importancia del poder de "lobbying", etc.- han facilitado e

¹¹ A favor, en algunos casos, de la opacidad de las cláusulas de ajuste fijadas en los contratos de transferencia; en otros, de la recurrente renegociación de las mismas; y, en general, por el escaso grado de contralor oficial de las normas en materia tarifaria.

¹² Por ejemplo, a pesar que en algunos pocos ejemplos (gas, electricidad) se explicita la prohibición de "subsídios cruzados", la inexistencia de mecanismos regulatorios e, incluso, de criterios mínimos en la materia impiden toda acción restrictiva. Al respecto, la posibilidad de celebrar contratos específicos entre la empresa prestadora y la usuaria de los servicios viabiliza, en caso de estar integradas en un mismo conglomerado empresarial, la recurrencia a precios de transferencia que suponen, naturalmente, una "distorsión" en el funcionamiento de los mercados involucrados.

incluso inducido el despliegue de estrategias por parte de los principales conglomerados locales, inscriptas en una creciente polarización del poder económico. Al respecto, estilizando el análisis, podría reconocerse una tipología -no excluyente- de estrategias empresarias en la adquisición de la mayor parte de los activos del sector público:

i) los grupos económicos que a través de alguna de sus empresas controladas adquirieron empresas públicas o tenencias accionarias del Estado en firmas que operan en el mismo sector de actividad en el cual están insertos (concentración). Tal el caso, por ejemplo, del grupo Indupa y su participación en Petropol S.A. e Induclor S.A., del grupo Garovaglio y Zorraquín que a partir de Ipako S.A. adquiere Polisur S.A., o el del conglomerado Techint que adquiere la mayoría accionaria de SOMISA. Idéntico fenómeno se manifiesta en la privatización de áreas de explotación petrolífera que, en su mayoría, pasaron a manos de las principales empresas del sector (Perez Companc, Astra, Techint, Cia. Gral. de Combustibles);

ii) los conglomerados empresarios que adquirieron u obtuvieron la concesión de empresas o servicios públicos para lograr, directa o indirectamente, un mayor grado de integración vertical u horizontal (integración). Los ejemplos son muchos y muy diversos: las siderúrgicas de Techint y Acindar que integran la producción y distribución de energía eléctrica y gas, insumos fundamentales de su producción; las principales empresas aceiteras (Bunge y Born, Cia Continental, La Plata Cereal, La Necochea Quequén, Aceitera General Deheza, etc.) en lo atinente a ferrocarriles e instalaciones portuarias, los oligopolios cementeros en ferrocarriles, las proveedoras de ENTEL en la privatización de dicha empresa (los grupos Perez Companc -PECOM-NEC- y Techint -Telettra e Italtel-), las empresas petroleras que pasan a controlar refinerías, destilerías, oleoductos, instalaciones portuarias, flota petrolera, etc.;

iii) los grupos económicos que tuvieron una activa y difundida presencia (diversificación y conglomeración) en los distintos procesos de privatización. Basta con señalar el grupo Perez Companc (generación y distribución de energía eléctrica, transporte y distribución de gas, explotación de petróleo en áreas centrales y secundarias, refinerías y

destilerías, ferrocarriles, telecomunicaciones, etc.); al grupo Techint (distribución de energía eléctrica, explotación petrolífera, transporte de gas, ferrocarriles, telecomunicaciones, rutas camineras, industria siderúrgica, etc.) o el grupo Cia. General de Combustibles (generación de energía eléctrica, explotación petrolífera -áreas centrales y secundarias- y destilerías, ferrocarriles, telecomunicaciones, aguas y servicios cloacales, etc.).

Sin duda, de esta tipología de estrategias empresarias frente al programa de privatizaciones se desprende que la creciente oligopolización y conglomeración de la economía argentina, la polarización del poder económico en un núcleo reducido de conglomerados empresarios y la consolidación y preservación de reservas de mercado con cuasi rentas oligopólicas no ligadas a la innovación tecnológica emergen como algunos de los principales efectos de la aplicación de dicho programa¹³. En tal sentido, más que contribuir a la generación de una nueva clase empresaria de características emprendedoras, el desarrollo del programa de privatización ha contribuido a consolidar el poder de mercado de unos pocos conglomerados empresarios, localizados crecientemente en sectores que producen bienes y servicios no transables con el exterior, que han visto acrecentada su influencia sobre la configuración de la estructura de precios relativos y la distribución de la riqueza.

. Los mercados privatizados

Más allá de sus connotaciones macroeconómicas y sociales, este elevado grado de concentración de la propiedad de las empresas privatizadas incorpora rigideces y limitaciones adicionales al ámbito estricto de las áreas o mercados desestatizados, como ser:

i. el incremento del riesgo de captura o cooptación de los entes reguladores; más aún cuando estos últimos han sido concebidos a partir de cada servicio o empresa privatizada, sin mayores articulaciones entre sí y con una escasa o nula coordinación (tanto en materia informativa como

¹³ Ello tiende a consolidar ciertos patrones de comportamiento empresario cada vez más ajenos a la inversión de riesgo, la incorporación de progreso técnico, la innovación, y la cualificación de la propia gestión.

en lo relativo a sus respectivos ámbitos de acción). En una economía donde los principales conglomerados empresarios controlan también, el sector de servicios públicos privatizados, y en la ausencia de una legislación antitrust que limite o controle sus actividades, tales riesgos de cooptación se ven potencializados;

ii. la introducción de serias distorsiones a una asignación eficiente de los recursos al incorporar imperfecciones de mercado que, por ejemplo, se reflejan en las políticas de determinación de precios y tarifas (precios de transferencia entre empresas -proveedoras y consumidoras o usuarias- pertenecientes a un mismo grupo empresario);

iii. la generación de nuevas barreras a la entrada adicionales a las que, en la generalidad de los casos, ya se derivan de la propia naturaleza y/o de los marcos regulatorios de las actividades o áreas privatizadas;

iv. las serias dificultades de regulación que se derivan de diversas formas de integración vertical al interior de los conglomerados que resultaron adjudicatarios de diversas privatizaciones donde, por ejemplo, la recurrencia a precios de transferencia o las actitudes discriminatorias por parte de los segmentos monopolizados tornan muy dificultoso el control regulatorio;

v. el creciente poder de "lobby" que emana de una estructura diversificada en la que se integran diversos servicios públicos donde, en última instancia, el Estado es el responsable de su prestación;

vi. la erosión de niveles de competencia que, de por sí, ya eran bastante bajos. El ejemplo más nítido lo ofrece la adjudicación de la ex-SOMISA (siderurgia integrada, productora de planos y no planos) a un consorcio liderado por el grupo Techint (cuyas empresas pasaron a monopolizar la producción de planos) en el que también participa el grupo Acindar (controla alrededor del 90% de la producción local de no planos). La posterior decisión empresaria de discontinuar la producción de no planos en la planta de la ex-SOMISA terminó por consolidar un duopolio siderúrgico en el que, en realidad, se conjugan dos cuasi-monopolios

(Techint en planos, y Acindar en no planos)¹⁴.

En síntesis, la escasa preocupación oficial por difundir la propiedad de las empresas privatizadas devino en efectos agregados de concentración y centralización del capital que, a su vez, atentan contra el propio desenvolvimiento competitivo de los mercados afectados por los procesos de privatización.

¹⁴ Ver, al respecto, Azpiazu, D. y Nochteff, H., "Industrial Performance and Transition of Economic Systems. The Argentine Steel Industry", FLACSO, Buenos Aires, diciembre 1994.