

Privatizaciones Y Competencia

Algunos Comentarios Sobre La Experiencia Argentina.

*Jorge Bogo*¹

Introducción

Si el proceso de privatizaciones argentino se caracterizó por algún rasgo saliente, éste fue la extensión y decisión con que se desarrolló. La mejor prueba de ello es que en la actualidad, luego de transcurridos ocho años desde su inicio, sólo quedan por privatizar el correo, las usinas nucleares y los aeropuertos, tres licitaciones a las que se están presentando organismos estatales del resto del mundo, ya que casi no hay países donde estas actividades estén actualmente privatizadas.

Contrariamente a lo que pasó en aquellos países que pudieron darse el lujo de planear sus privatizaciones con toda serenidad, en Argentina la urgencia con que se encaró el proceso -sobretudo al comienzo- dió una clara y buscada señal de cambio del régimen económico. Este proceso fue, si se quiere, la exacta contrafigura del ocurrido cincuenta años antes, cuando con similar convicción sobre la necesidad y confianza en los resultados a obtener, se encaró la estatización de los servicios públicos y la constitución de empresas estratégicas. En aquellos tiempos fue la crisis de la regulación tradicional lo que motorizó el cambio, mientras que ahora lo fue la crisis de la intervención estatal.

Fue por ello que en lugar de comenzar vendiendo empresas en sectores donde la competencia era posible, se concretaron ventas de monopolios naturales que requerían elaboradas definiciones de sus marcos regulatorios. Además, especialmente en las primeras etapas del proceso privatizador, las ventas no sólo se realizaron sin restablecer las capacidades productivas de las empresas, sino que se dejó conscientemente que se deteriorara la calidad de los servicios para facilitar así una aceptación aún mayor por parte del público de la necesidad de su privatización. Y el público respondió, ya que las encuestas de opinión llegaron a captar porcentajes de hasta el 70% favorables a la transferencia al sector privado de las actividades estatizadas.

Para referirme dentro del tiempo asignado a un tema tan complejo y lleno de matices haré un punto central en el hecho de que el proceso

¹ Presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de la República Argentina.

privatizador argentino estuvo sujeto a la influencia de dos objetivos, que obraron como fuerzas contrapuestas: uno microeconómico y el otro macroeconómico. El microeconómico es el más obvio y consistió en enfocar las privatizaciones como instrumentos para aumentar la eficiencia a largo plazo de la economía, mientras que el macroeconómico fue el de utilizarlas como instrumento para allegar recursos fiscales en momentos cruciales del proceso de estabilización. Estas fuerzas fueron contrapuestas pues en concreto del primero surgió la necesidad de introducir el máximo de competencia posible en los mercados y del segundo, la tentación de restringirla para hacer más atractivo el negocio de los inversionistas, y por consiguiente los precios obtenidos.

Fue así que este doble juego de objetivos derivó en la práctica en un trade off que se fue resolviendo a favor del objetivo eficientista, a medida que la urgencia fiscal fue cediendo y la estabilidad se fue consolidando.

Para desarrollar ordenadamente la exposición la dividiré en cuatro secciones. En la primera estilizaré el proceso privatizador argentino en cuatro etapas o períodos, fuertemente relacionadas con la etapa del plan de estabilización en la que se desarrollaron. En la segunda sección trataré de explicar de qué manera se tuvo en cuenta la importancia de la competencia en aquellas privatizaciones más representativas, como fueron ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones), Aerolíneas Argentinas, Gas del Estado, SEGBA (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires) y Obras Sanitarias de la Nación. En particular, se evaluará la estructura de mercado resultante de la privatización y los marcos regulatorios que regulan el funcionamiento de los mismos. En la cuarta sección el tema principal será el de la coordinación de las políticas de Defensa de la Competencia respecto de otros tipos de políticas (regulatorias, comerciales, industriales). Finalmente, en la cuarta y última parte analizaré el rol de la CNDC en esos mercados y presentaré las conclusiones.

Las etapas del proceso privatizador argentino

Visto desde la perspectiva actual, puede decirse que en sus inicios el programa de privatizaciones argentino estuvo muy dominado por las necesidades planteadas por la política de estabilización. No obstante el reconocimiento de la necesidad de aumentar en el largo plazo la eficiencia productiva, en aquella oportunidad la crisis en la cual la Argentina estaba sumergida luego de los dos episodios hiperinflacionarios de 1989 y 1990 requería algo más que “algunas” medidas monetarias y fiscales. Se necesitaba un cambio radical y creíble en el déficit fiscal presente y futuro, para modificar las expectativas. La administración debía introducir reformas

profundas en la recaudación de impuestos y en el sistema de determinación de gastos y transferencias. Por ello el programa de privatizaciones fue utilizado como un instrumento financiero mientras se tomaban medidas fiscales de largo plazo, para lo cual aportó ingresos y ahorró los gastos de cobertura del déficit de las empresas públicas.

La estrategia utilizada para valuar los activos a ser privatizados consistió en crear cuasi-rentas donde antes había pérdidas. Los ejemplos más claros de esta estrategia seguida en la primera etapa son las privatizaciones del sector de telecomunicaciones y de la línea aérea nacional, donde se asignaron derechos monopólicos temporarios que aumentaron obviamente el valor de las empresas. Para lograr este objetivo las autoridades establecieron marcos regulatorios que hacían casi imposible la competencia con las empresas privatizadas, incluso en segmentos donde la competencia era posible, pero con un plazo que convertía las rentas en cuasi rentas. Mediante una serie de decisiones claves se planteó a las empresas un escenario de altos beneficios. En el caso de los teléfonos las tarifas fueron aumentadas en un 90% en términos reales (la estructura tarifaria no fue modificada y se dejó para más adelante este espinoso tema de conflicto entre la población de los grandes centros urbanos y la de los pequeños, que se está dirimiendo ahora, ocho años después de la privatización. La desregulación del sector de telecomunicaciones fue postergada hasta el año 2000 siempre que la empresa cumpliera con un plan de inversión preestablecido. En el caso de la aerolíneas se estableció un sistema de subsidios cruzados desde las tarifas domésticas hacia las internacionales, donde existía una competencia controlada de terceras banderas.

En ese marco, el descuido por los aspectos microeconómicos se evidenció incluso en el retraso en la creación de entes reguladores y en la forma de regular. La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), fue creada por decreto luego de la adjudicación de la licitación y las regulaciones del servicio estuvieron comprendidas en los contratos de concesión.

En el segundo período, las privatizaciones más características fueron las de las reservas petroleras y la venta de las acciones de ENTEL, que el Estado se había reservado cuando el acto de adjudicación. La reforma en el sector petrolero tuvo como objetivo eliminar el hasta entonces monopolio público y modificar las reglas de formación de precios en el sector de hidrocarburos. La venta de las acciones de ENTEL sirvió básicamente para financiar el problema fiscal en el que se encontraba el gobierno cuando se lanzó el plan de convertibilidad.

En la tercera etapa, después de la firma del plan Brady, el presupuesto público se equilibró y las restricciones financieras del gobierno dejaron de ser un objetivo del proceso de privatizaciones. Como resultado, el

gobierno pudo darle un mayor peso a las consideraciones de eficiencia en el proceso privatizador. Los mejores ejemplos de este conjunto de privatizaciones fueron las del Gas, Agua y Electricidad, que se encararon con un claro objetivo de introducir en el mercado el máximo posible de competencia, mediante marcos regulatorios que crearon oposición de intereses entre los segmentos de la oferta.

El gobierno modificó la estructura del mercado eléctrico antes de la privatización, y para ello la empresa estatal SEGBA fue dividida en dos segmentos, generación y distribución, que fueron vendidos separadamente. De manera similar a la utilizada en el mercado eléctrico se modificó la estructura del mercado de gas antes de la privatización. Gas del Estado fue dividida en varias empresas regionales transportadoras y distribuidoras.

En este período, si bien las privatizaciones fueron una herramienta del programa de reformas estructurales orientado a incrementar la productividad y la eficiencia de toda la economía, la macro también contó, pero de modo concurrente. Dado que en ese momento la moneda doméstica estaba apreciada y se requería solucionar el problema sin devaluar, las privatizaciones en las áreas de insumos industriales críticos como el gas y la electricidad no podían manejarse como se lo había hecho en las primeras etapas, sin afectar seriamente la sostenibilidad del Plan de Convertibilidad. Dicho más directamente aún, un aumento adicional en los precios de no transables era lo que menos necesitaba la macro en aquellos momentos.

La cuarta y última etapa, finalmente, es la que se está desarrollando actualmente a nivel provincial, donde empresas de servicios públicos pertenecientes a los gobiernos provinciales están siendo privatizadas, con variantes en algunos casos similares a las utilizadas al nivel nacional y otras según pautas muy distintas, a veces felices y otras no tanto. A ello se suma, en el nivel nacional, las privatizaciones remanentes donde las consideraciones sobre el grado de competencia a introducir en los marcos regulatorios han sido el principal tema de debate durante su gestación legislativa.

Estructuras de mercado, competencia y marcos regulatorios

Podríamos ahora ver con un mayor grado de detalle lo anterior. Los procesos privatizadores que se analizarán a continuación corresponden a las tres primeras etapas del proceso privatizador argentino. Las privatizaciones en los mercados telefónicos (ENTEL) y aéreo (Aerolíneas Argentinas) corresponden a la que en la sección anterior fue identificada como la primera etapa. Las privatizaciones en el sector petrolero corresponden fundamentalmente a la segunda etapa y las correspondientes a los sectores

eléctrico (SEGBA), agua (Obras Sanitarias de la Nación) y gasífero (Gas del Estado) fueron realizadas en la tercera etapa.

El mercado de telecomunicaciones

La compañía estatal de telecomunicaciones ENTEL fue dividida en cuatro (4) sociedades:

1) Sociedad Licenciataria Norte S.A. de la cual el 60% fue adquirido por Telecom S.A.

2) Sociedad Licenciataria Sur S.A. de la cual el 60% fue adquirido por Telefónica de Arg. S.A.

Cada sociedad Licenciataria (Norte y Sur) lleva el nombre de su operador principal: Telefónica de España, operador de Telefónica de Arg. y Telecom France, operador de Telecom Arg. Ambas tienen como objeto realizar enlaces fijos de telecomunicaciones que forman parte de la red telefónica pública o que estén conectados a dicha red y la provisión por esos medios del servicio de telefonía urbana e interurbana a viva voz.

3) Sociedad Prestadora de Servicios en Competencia S.A. que fue adquirida por Startel S.A. y pertenece en partes iguales a Telefónica y Telecom. Esta empresa brinda servicios de telex a nivel nacional, transmisión de datos y radio móvil marítimo. Desempeña su actividad en todo el territorio nacional.

4). Sociedad Prestadora del Servicio Internacional S.A (SPSI) que fue adquirida por Telintar S.A. y pertenece en partes iguales a Telefónica y Telecom. Brinda servicios de telefonía internacional; telefonía internacional para abonados preferenciales, transmisión de datos internacional, servicios de telex internacional; enlaces punto a punto internacional arrendado para telefonía, y servicios de valor agregado. Esta empresa tiene una licencia con régimen de exclusividad en todo el territorio nacional.

El régimen de exclusividad se otorgó a cada una de las sociedades licenciatarias y al SPSI por siete años contados a partir de la toma de posesión, o 5 años contados a partir de los 2 años de la fecha de toma de posesión. Este período es prorrogable por 3 años más, luego de lo cual el mercado será desregulado, entrando en plena competencia.

Los servicios públicos de telecomunicaciones no incluidos en la definición de Servicio Básico Telefónico ni comprendidos en el SPSI son prestados en régimen de competencia a partir de la fecha de toma de posesión . Ellos comprenden el servicio de radiomensajería (operan Radio Llamada S.A.C.I.) que tiene una participación mayoritaria del mercado, el servicio de radiocomunicaciones móviles celulares (SRMC), donde operan Movistar S.A. con un 60% y Miniphone, que pertenece a ambas telefónicas.

El ente regulador en este mercado es la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. La misma fue creada por el Decreto (no por ley) y tiene como funciones la regulación administrativa y técnica, el control, fiscalización y verificación en materia de telecomunicaciones. Según el art.4, segundo párrafo: “ejerce sus funciones en forma **exclusiva** por lo que no habrá competencia concurrente en las materias que se le asignan por el presente decreto”, determinando además que sus cometidos no podrán ser delegados con objeto de avocación. Dentro de la competencia atribuida al ente, establecida en el art.6 del mencionado decreto, los incisos h), i), j), k), l) y m) determinan asegurar la *competencia* entre las empresas licenciatarias, entre los usuarios y los proveedores.

El art.8, establece como objetivos de la Comisión que ejercerá sus funciones de modo de asegurar la continuidad, regularidad, igualdad y generalidad de los servicios y promover el carácter universal del Servicio Básico Telefónico, a precios justos y razonables, *así como la competencia leal y efectiva en la prestación de aquellos servicios que no estén sujetos a un régimen de exclusividad.*

El mercado aéreo

La empresa Aerolíneas Argentinas (AA) se formó en 1949 y desde esa fecha hasta 1990 operó como una empresa pública de propiedad totalmente nacional. La otra empresa aérea argentina, Austral Líneas Aéreas, compartía con AA la explotación de la mayor parte de las rutas argentinas de cabotaje. La misma fue fundada como una empresa privada en 1971, fue nacionalizada en 1980 para evitar que cayera en un proceso de quiebra y en 1987 fue nuevamente privatizada.

La idea de privatizar AA surgió en la misma época en que terminó la privatización de Austral (año 1987), sin embargo el acuerdo que firmaron el gobierno radical y SAS (líneas aéreas escandinavas) para concretar la transferencia del 40% del paquete accionario no fue aprobado por el Congreso. Con el cambio de gobierno en 1989, la idea de privatizar AA volvió a tomar fuerza pero esta vez se prefirió encarar el proceso a través de una licitación pública internacional.

El pliego de bases y condiciones para la privatización de AA fue aprobado en marzo de 1990, pero posteriormente sufrió varias modificaciones. A pesar de que en un principio varios grupos parecían interesados en la licitación, solamente hubo una oferta por parte del grupo integrado por Iberia y una serie de compañías argentinas encabezadas por la firma propietaria de Austral (Cielos del Sur SA).

Al igual que en el proyecto de acuerdo con SAS, la idea implícita en esta oferta estaba basada en la coordinación de las operaciones de AA con las

de una aerolínea europea, con el agregado particular de que aquí la integración se trasladaba también al mercado interno, a través de la formación de un virtual “duopolio colusivo” entre AA y Austral. Posteriormente la compra de Austral por parte de AA se concretó formalmente y concretaron así un mismo conjunto económico.

El resultado del proceso privatizador en este mercado fue que el grado de competencia cayó mientras las tarifas subían. La existencia de una misma empresa en segmentos monopólicos y competitivos de un mismo mercado originó el surgimiento de subsidios cruzados desde los servicios de cabotaje (monopólicos) a favor de los internacionales (competitivos). Más tarde se fueron autorizando vuelos regulares de nuevas empresas, que fueron ganando mercado en base a tarifas menores, hasta el punto de obligar a AA-Austral a reducir las suyas.

El mercado de hidrocarburos

La reforma petrolera no parece haber alcanzado plenamente los objetivos que la motivaron, no obstante que la reestructuración en el segmento de la exploración y producción ha sido muy importante. Ya no hay más monopolio público y con las nuevas reglas la participación privada en la oferta de petróleo crudo de libre disponibilidad es del 100%.

En el segmento de producción de petróleo crudo, a principios de 1990 se llevaron a cabo licitaciones competitivas de áreas de bajo interés para Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), se procedió a licitar asociaciones de YPF con empresas privadas en áreas de mayor productividad y se negoció con los antiguos contratistas de YPF la reconversión de sus contratos en concesiones en las que el petróleo pasaría a ser de libre disponibilidad para quienes lo extrajeran.

Hay que señalar sin embargo, que el grado de concentración entre los productores privados es muy alto: cuatro empresas controlan casi el 100% de la oferta. Este dato cobra mayor relevancia si se analiza la distribución de las empresas por cuenca, ya que la concentración de una firma en una determinada cuenca puede implicar el control de un tipo específico de petróleo.

El oligopolio refinador se mantiene a pesar de que formalmente rige la libertad de transacciones en el comercio internacional. Este oligopolio no es fácilmente desafiado y por lo tanto puede ejercitar conductas colusivas. En este aspecto, las restricciones a la entrada que están operando son las siguientes: a) falta de infraestructura portuaria para operadores independientes, b) insuficiente capacidad de almacenaje, c) privilegios fiscales a favor de las refinerías ya instaladas, d) requerimiento de inversiones complejas para instalar nuevas refinerías (inversiones que por otra parte se desalientan por el

actual exceso de capacidad y por las estrategias disuasivas que pueden poner en práctica las firmas preexistentes, e) eventualmente, puede estar operando también una restricción por la dimensión óptima de la planta.

En la comercialización minorista también está limitada la competencia. Si bien hay más de 5000 estaciones de servicio cuyos propietarios lo son de las instalaciones y de la infraestructura, no lo son de las bocas de expendio hasta que venzan los actuales contratos con las compañías refinadoras, que se firmaron previamente a la desregulación. El mercado está por el momento dominado por dichas compañías, debido a que los contratos son de largo plazo y a que las empresas de refinación “atan” a las estaciones de servicio con financiamiento para la reconversión de las inversiones.

Dada la morfología del mercado y las barreras a la entrada, la estructura de precios domésticos es la siguiente: el petróleo crudo se negocia a la paridad exportadora; el oligopolio refinador, en cambio, puede ejercer su poder de mercado y aprovechando los altos costos de transporte (barrera natural), fijar los valores de retención por encima de la paridad exportadora (más específicamente en la paridad importadora). De este modo el precio de equilibrio de largo plazo no es un precio de plena competencia, sino el resultado del poder de mercado de un oligopolio, que lo mantiene al nivel exacto para desalentar entrantes que desafíen la oferta existente.

El Mercado de la electricidad

Como fue mencionado anteriormente la estructura de este mercado fue modificada previamente a la privatización de la empresa SEGBA con la finalidad de introducir competencia en aquellas etapas donde fuera posible. El gobierno decidió desintegrar verticalmente el mercado en tres etapas: *producción, transporte y distribución*. Las actividades de la primera etapa están sujetas a un régimen de competencia y libre entrada, mientras que las otras dos están sujetas a regulación por parte de un ente especial.

La etapa de transporte es la que se realiza desde el punto de entrega del generador hasta el punto de recepción por el distribuidor o gran usuario. Por razones tecnológicas y de economías de escala no se facilita la competencia. Los distribuidores, por su parte, abastecen a los usuarios finales con derechos monopólicos en su área de concesión, estando obligados a abastecer la totalidad de la demanda que le sea requerida. Los grandes usuarios, finalmente, están autorizados a contratar independientemente con el generador y/o distribuidor.

El marco regulatorio de este sector establece algunas restricciones a la propiedad de las empresas que es muy importante mencionar, porque constituyen el corazón del régimen: a) los TRANSPORTISTAS no pueden comprar ni vender energía eléctrica (art.30), b) ningún GENERADOR,

DISTRIBUIDOR, GRAN USUARIO ni empresa controlada o controlante, podrá ser propietaria o accionista mayoritaria de una empresa TRANSPORTISTA o de su controlante (art.31), c) el titular de una concesión de DISTRIBUCIÓN no puede ser propietario de unidades de GENERACION.

Las etapas de transporte y distribución están reguladas por el ENTE REGULADOR DE ELECTRICIDAD (ENRE). El mismo fue creado por Ley y dentro de sus funciones y facultades comprende las de prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias entre los participantes de cada una de las etapas de la industria, incluyendo a productores y usuarios (inciso c).

En lo que se refiere a procedimientos y control jurisdiccional la normativa establece que “toda controversia que se suscite entre generadores, transportistas, distribuidores, grandes usuarios, con motivo del suministro o del servicio público de transporte y distribución de electricidad, deberá ser sometida en forma previa y obligatoria a la jurisdicción del ente”. Es facultativo para los usuarios, así como para todo tipo de terceros interesados, ya sean personas físicas o jurídicas, por iguales motivos que los enunciados en este artículo, el someterse a la jurisdicción previa y obligatoria del ente”.

El Decreto que reglamenta el funcionamiento del ente, en su art.19 faculta al ENRE a **caracterizar**, en cada caso en particular, si una situación configura o no un acto de competencia desleal o de abuso de una posición dominante en el mercado. En el artículo 22 determina que el ENRE deberá precisar los criterios para el ejercicio del derecho de libre acceso a la capacidad de transporte de los sistemas del transportista y/o distribuidor.

No obstante lo anterior el art.31 del Decreto determina que la SECRETARÍA DE ENERGIA ELECTRICA deberá controlar que se mantenga en el ámbito de generación, transporte y distribución, la condición de libre competencia, debiendo dictar, con tal fin, las normas necesarias tendientes a evitar que el control de las empresas que desarrollen dichas actividades se concentre en un único grupo económico.

El mercado del agua

Para la privatización de Obras Sanitarias de la Nación (OSN) que comprende a la Capital Federal y algunos partidos del GBA, el modelo elegido fue el de concesión de la prestación de los servicios por un período de 30 años (renovable por otros 12), al estilo Demsetz, es decir introduciendo eficiencia mediante el mecanismo de competencia entre los proponentes. La variable de adjudicación fue la menor tarifa propuesta.

El ente regulador en este sector es el **-ENTE TRIPARTITO DE OBRAS Y SERVICIOS SANITARIOS (ETOSS)**. El mismo fue creado por

Ley y está integrado integrado por la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Capital Federal.

Las facultades y obligaciones del ente contemplan entre otras, las siguientes: atender los reclamos de los usuarios, otorgar protección a los usuarios, defender los derechos de los usuarios reales y los derechos de los usuarios potenciales (aquellos que se encuentran en áreas de expansión y remanente), fijar las tarifas y regular sus variaciones.

Mercado del gas

Como sucediera en el mercado eléctrico, el mercado de gas fue reestructurado de manera tal de introducir competencia donde la misma fuera posible. En este mercado los actores son:

1) *El Productor*, que es el titular de una concesión de explotación de hidrocarburos.

2) *El Transportista* , que es responsable del transporte del gas desde el punto de ingreso al sistema de transporte hasta el punto de recepción por los distribuidores, consumidores que contraten directamente con el productor, y almacenadores.

3) *El Distribuidor*, que es el responsable de recibir el gas del transportista y abastecer a los consumidores a través de la red de distribución.

4) *Los Subdistribuidores* que son aquellas personas físicas o jurídicas (i) que operan tuberías de gas que conectan un sistema de distribución con un grupo de usuarios, o (ii) que operan tuberías de gas que conectan un sistema de transporte con un grupo de usuarios y ha sido declarado subdistribuidor por el Ente, ya sea por encontrarse operando tales instalaciones a la fecha de sanción de la Ley, o por ser sucesor en los derechos de quien así se encontraba, o por haber entrado en operación posteriormente sin vulnerar los derechos del distribuidor de la zona en que opera.

5) *Los Almacenadores*, que son aquellos que mantienen gas en instalaciones durante un período de tiempo, incluyendo la inyección, depósito y retiro del gas.

El ente que regula el sector es el ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS (ENARGAS). El mismo fue creado por Ley y entre sus funciones y facultades comprende “prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o indebidamente discriminatorias entre los participantes de cada una de las etapas de la industria, incluyendo a productores y consumidores...”.

En cuanto al procedimiento, el art.66 establece que toda controversia que se suscite entre los sujetos de esta ley, así como con todo tipo de terceros interesados ya sean personas físicas o jurídicas, con motivo de los servicios de captación, tratamiento, transporte, almacenamiento, distribución y

comercialización de gas, deberá ser sometida en forma previa y obligatoria a la jurisdicción del ente

El reglamento de funcionamiento del ENRE establece que: “El Ente tendrá competencia administrativa inicial para entender en las denuncias por competencia desleal o abuso de posición dominante en el mercado por parte de Transportistas o Distribuidores . Toda denuncia recibida por las autoridades de aplicación de las Leyes de Lealtad Comercial y Defensa de la Competencia referentes a prestadores sujetos a la competencia del Ente, deberán ser remitidas sin otra tramitación al Ente. El Ente tramitará el sumario respectivo, el que será elevado, con su propuesta de decisión, al órgano administrativo competente que resolverá en definitiva...”

La regulación del Ente comienza a partir de que el gas es inyectado al gasoducto, es decir que no regula a los PRODUCTORES ni a los segmentos del mercado que no son monopolios naturales. Además, sin perjuicio de los derechos otorgados a los distribuidores, cualquier consumidor podrá convenir la compra de gas directamente con los productores o comercializadores pactando libremente las condiciones de transacción.

En el Decreto mencionado se establece que los transportistas y distribuidores no podrán realizar actos que impliquen competencia desleal ni abuso de su posición de dominio en el mercado.

Para facilitar el funcionamiento de la competencia se introdujeron algunas limitaciones que se enumeran a continuación: a) los TRANSPORTISTAS no podrán comprar ni vender gas, con excepción de la adquisición para su propio consumo y el necesario para mantener en operatividad el sistema de transporte, b) ningún PRODUCTOR, ALMACENADOR, DISTRIBUIDOR, CONSUMIDOR QUE CONTRATE DIRECTAMENTE CON EL PRODUCTOR podrá tener una participación controlante en una sociedad habilitada como TRANSPORTISTA. Agregando en artículos subsiguientes que: a) Ningún PRODUCTOR O GRUPO DE PRODUCTORES, ALMACENADORES, o TRANSPORTISTAS podrá tener una participación controlante en una sociedad habilitada como DISTRIBUIDORA, b) Ningún CONSUMIDOR QUE CONTRATE DIRECTAMENTE CON EL PRODUCTOR, podrá tener una participación controlante en una sociedad habilitada como DISTRIBUIDORA, c) ningún COMERCIALIZADOR o GRUPO DE COMERCIALIZADORES podrá tener una participación controlante en las sociedades habilitadas como TRANSPORTISTAS o DISTRIBUIDORES.

Privatización y coordinación de políticas

La realización de un proceso de privatización de empresas públicas tiene normalmente como ingrediente accesorio una serie de medidas relacionadas con el funcionamiento de dichas empresas una vez privatizadas. Tales medidas forman parte de una serie de políticas (entre las cuales puede figurar la defensa de la competencia), que deben forzosamente lograr algún grado de coordinación entre sí para que los resultados de la privatización en cuestión terminen siendo exitosos. En el presente apartado nos referiremos, por vía de comentario, a algunos aspectos que puede presentar dicho proceso de coordinación, enfocando básicamente la compatibilización de la política de defensa de la competencia con las políticas regulatorias, comerciales e industriales.

En general, puede decirse que la regulación económica directa resulta un instrumento apto para mejorar la eficiencia en los mercados naturalmente monopólicos, o bien en aquellos casos en los cuales lo que se busca es obtener algún otro objetivo adicional a la eficiencia asignativa (vgr, redistribución del ingreso, estabilización de precios, etc). La política de defensa de la competencia, en cambio, es el instrumento típico de intervención en los mercados oligopólicos, en el cual lo que se busca es lograr que los diferentes agentes económicos que en ellos actúan se comporten de la manera más parecida a lo que sería su conducta si el mercado fuera competitivo. La mayor o menor capacidad estatal y la disponibilidad de instrumentos para intervenir en los mercados, asimismo, puede hacer que en ciertos casos una u otra política termine imponiéndose como la elección más adecuada. Puede entonces darse el caso conocido de que, en mercados oligopólicos en los que participa una empresa pública, ésta actúe como reguladora implícita; siendo también posible hallar situaciones en las cuales un cierto monopolio o segmento monopólico de un mercado no se encuentre sometido a regulación, y sólo sea controlado cuando se considere que su comportamiento resulta abusivo para sus proveedores o sus clientes.

Aunque normalmente sustitutivas, las políticas de regulación y de defensa de la competencia pueden también ser en ciertos casos complementarias, con lo cual el problema de coordinación aparece como particularmente importante. Tal es el caso de la elaboración de bienes o servicios cuyo proceso productivo puede dividirse en distintas etapas, algunas de las cuales resultan monopolios naturales y otras son explotadas, debido a economías de escala, por oligopolios. En estos casos, la regulación suele tener lugar como elemento que sirve para fijar los “precios de entrada y salida” al segmento monopólico correspondiente, en tanto que la política antitrust es utilizada para asegurar el buen funcionamiento de las porciones en las cuales compiten varias empresas. Particularmente importante es allí impedir que las

firmas que actúan en más de una de las etapas de elaboración (vgr, las que lo hacen en carácter de monopolistas en una de dichas etapas) no utilicen el poder de mercado que les da dicha situación para ejercitar comportamientos desleales respecto de sus competidores, que sólo actúan en uno de los segmentos del mercado en cuestión.

Otro tipo de intervención estatal con el cual la política de defensa de la competencia es susceptible de tener una relación de sustitución y de complementariedad es la política industrial. Este tipo de política consistió esencialmente en un conjunto de medidas destinadas a incentivar o facilitar el desenvolvimiento de una o más actividades localizadas en un cierto sector o área geográfica de la economía, siendo en el pasado sus instrumentos más usuales los subsidios, las desgravaciones impositivas, la protección arancelaria, las facilidades para la obtención de crédito o divisas, y mas modernamente la orientación de ciertos tipos de gasto público (infraestructura, investigación, etc) que poseen efectos externos positivos para el desarrollo del sector industrial.

En general, estas políticas industriales son parte de una estrategia implícita que pueden contraponerse con las políticas de Defensa de la Competencia. Esto es así porque -salvo casos muy excepcionales- este tipo de políticas tienen como objetivo asegurar un cierto nivel de rentas a un determinado sector de la industria para que éste reinvierta dichas rentas y genere a través de ellas un proceso de desarrollo. Casi por definición, entonces, las políticas industriales de este tipo se despreocupan por el tema de la defensa de la competencia en los sectores que promocionan (en rigor, más bien tratan de asegurar espacios monopólicos para ciertas firmas líderes), a cambio de lograr otros objetivos ligados más bien con las economías de escala, el nivel de inversión y la innovación tecnológica. La coordinación entre política industrial y política antitrust puede sin embargo tener lugar dentro de una perspectiva limitada al sector objeto de la promoción. Así, la “defensa de la competencia” está aquí relacionada más bien con la idea de proteger a proveedores y clientes de fenómenos tales como la discriminación y los comportamientos exclusorios, más que con la pauta general de tratar de que el mercado se comporte de un modo competitivo.

Una alternativa a la defensa de la competencia como contrapeso de los efectos indeseados de la política industrial es la aplicación de una política comercial de tipo “aperturista”. Resulta así posible, en el caso de ciertas privatizaciones de empresas industriales productoras de bienes comerciables internacionalmente, hacer coincidir al proceso de privatización con un proceso de apertura de los mercados involucrados, a través del levantamiento de barreras arancelarias y no arancelarias. Dicha conjunción puede así permitir que las compañías privatizadas tengan como “techo” a los correspondientes

precios internacionales, y que dicha circunstancia las obligue a no utilizar su poder monopólico u oligopólico en el mercado. La política de Defensa de la Competencia opera en estos casos como un remedio meramente coyuntural, cuya importancia sólo resulta significativa en un primer período en el cual los efectos de la apertura todavía no han comenzado a sentirse. Las privatizaciones que se llevaron a cabo en los mercados de insumos como la petroquímica y el acero parecen estar en un período como el descrito en el párrafo anterior.

Cuando se realiza la privatización de una empresa situada en un área objeto de una política industrial activa (vgr, un sector muy protegido o con un importante nivel de desgravación impositiva), resulta en general necesario cambiar alguno de los instrumentos utilizados para dicha política o encontrar algún método para que su utilización en manos privadas no conduzca a comportamientos abusivos. Esto es especialmente válido para el caso de firmas monopólicas o líderes de oligopolios, cuyos niveles de precios e inversión eran -durante su período como empresas públicas- regulados implícita o explícitamente por el estado y que una vez privatizadas pasan a quedar relativamente desreguladas. En estos casos, entonces, la aplicación de políticas antitrust de comportamiento que intenten impedir la colusión con otras firmas o la aplicación de estrategias empresarias discriminatorias puede resultar un instrumento útil para mejorar la eficiencia asignativa global del sector en cuestión.

La coordinación de políticas industriales, comerciales y de defensa de la competencia adquiere asimismo nuevas dimensiones cuando aparece insertada dentro de un proceso de integración regional (vgr, área de libre comercio, mercado común). El primero de los problemas que aquí aparece es que ciertas políticas industriales y comerciales de carácter nacional pueden colisionar -al ser evaluadas desde el punto de vista del conjunto de países en proceso de integración- con la política antitrust global. Un segundo problema es que la propia política industrial del conjunto de países puede implicar la adopción de medidas tendientes a favorecer la especialización y las economías de escala a nivel regional, objetivos éstos susceptibles de contraponerse con el de la defensa de la competencia. Como en otros casos, la solución más razonable resulta generalmente la que surge de una evaluación a nivel supranacional de las ventajas y desventajas de la aplicación de las distintas políticas, seguida de la consecuente adopción de una solución de compromiso que concilie los distintos objetivos en juego ².

² La compatibilización de políticas en procesos de integración regional ha sido tratada con cierta abundancia en lo que se refiere al caso de la Comunidad Económica Europea. Para una perspectiva latinoamericana sobre el tema, puede verse el trabajo del SELA (1988).

Los procesos de privatización en la Argentina durante el período 1990-1993 presentan algunos casos interesantes en los cuales resultó o probablemente resultará necesaria la coordinación entre distintos tipos de política pública. Los casos más completos son en ese sentido los de las privatizaciones de los sectores eléctrico y gasífero, llevadas a cabo de manera casi total en los últimos meses del año 1992. En ambos casos, como fuera señalado, la privatización se llevó a cabo en forma conjunta con una fuerte política estructural que dividió las compañías nacionales integradas (Agua y Energía Eléctrica SE, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires SA, Gas del Estado SE) en varias empresas dedicadas únicamente a una etapa del respectivo proceso operativo. En algunas de dichas etapas -vgr, transporte de electricidad y de gas, distribución de dichos productos-, la estrategia adoptada por la autoridad ejecutiva fue la de mantener una única empresa monopólica, o bien la de dividir la red entre varias compañías (cada una de ellas con la concesión de un monopolio local). En otras áreas -vgr, generación de energía, producción de gas- se optó en cambio por pasar a un esquema de competencia oligopólica entre proveedores, ligado con un sistema de contratos a largo plazo entre dichos proveedores y sus potenciales clientes.

La complejidad del esquema organizativo adoptado trajo aparejada la necesidad de utilizar varios tipos de política pública al mismo tiempo. Así, para las etapas operativas explotadas por monopolios la solución elegida fue la regulación, a través de diversos esquemas basados en tasas máximas de beneficio y en niveles máximos de precios con distintas fórmulas de indexación y reconocimiento de mayores costos. Para las etapas cuya estructura industrial es el oligopolio, en cambio, las soluciones han diferido según los casos: en el mercado eléctrico mayorista la competencia entre los generadores queda asegurada por la existencia de un administrador del sistema que fija constantemente un precio testigo -basado en el costo marginal- al cual compra y vende energía eléctrica; en el mercado gasífero se confía en cambio en que, en virtud del importante grado de sustitución entre el gas y los combustibles líquidos, la existencia de un mercado abierto y desregulado para los derivados del petróleo garantizará por sí sola la aparición de un precio internacional equivalente que operará como límite en las grandes transacciones. La política antitrust, entonces, se limita tanto en un caso como en otro a actuar como un complemento de otras políticas preexistentes, sean éstas de tipo regulatorio o comercial.

El caso de la venta de los paquetes minoritarios que el estado argentino poseía en una serie de empresas petroquímicas del área de Bahía Blanca (realizada a fines de 1990, en lo que se denominó la primera etapa) representa por su parte un ejemplo de privatización acompañado por una fuerte apertura externa y por un abandono de la activa política industrial que

hasta ese momento venía siendo realizada en el sector ³. Como contrapartida de estas medidas contractivas y “disciplinadoras del mercado”, no hubo en dichas transferencias casi ninguna consideración relacionada con la defensa de la competencia interna, ya que la mayoría de las compañías privatizadas fueron firmas virtualmente monopólicas y sus adquirentes resultaron los dueños preexistentes de los respectivos paquetes mayoritarios.

La venta de la acería estatal Somisa (realizada a fines de 1992) representa en cambio un caso de privatización acompañado por la formación de un bloque económico de carácter regional, ya que la empresa fue comprada por una empresa italo-argentina con socios brasileños y chilenos. La formación de este conglomerado resulta así un ejemplo incipiente de aprovechamiento de economías de escala con vistas a ganar competitividad internacional (aspecto que puede ser positivo desde el punto de vista de la política industrial), pero deberá ser observado con mucho cuidado desde la perspectiva de la política de Defensa de la Competencia, ya que implica sin lugar a dudas un caso de fuerte colusión regional cuyas consecuencias pueden ser importantes en términos de potenciales abusos de la posición dominante alcanzada.

Conclusiones

Las principales conclusiones del presente trabajo pueden básicamente resumirse en las siguientes observaciones:

a) La política de Defensa de la Competencia comprende una serie de mecanismos dirigidos a resolver problemas de abuso de posición dominante en los mercados (barreras artificiales a la entrada, comportamientos colusivos y exclusivos, etc), siendo su objetivo básico el de incrementar la eficiencia de los mismos. Para ello puede intentar corregir el funcionamiento de dichos mercados (política de comportamiento), o bien modificar su organización (política estructural).

b) La aplicación más o menos intensiva de estrategias de Defensa de la Competencia tiene que ver con distintos factores, entre los que se cuentan la propiedad de las firmas y la estructura natural de los mercados. Se da así que la defensa de la competencia es una necesidad mayor en mercados abastecidos por empresas privadas oligopólicas que en mercados provistos por empresas públicas monopólicas o competitivas.

c) Los procesos de privatización, por lo tanto, pueden dar lugar a la aparición de la necesidad de políticas de Defensa de la Competencia donde

³ Un estudio relativamente extenso de esta privatización es el que aparece en Gerchunoff (1992).

antes no la había, en especial en los casos en los que se desea al mismo tiempo desregular y modificar la organización de los mercados involucrados.

d) Una alternativa en dichos procesos de privatización resulta entonces aplicar -simultáneamente con el cambio de propiedad- políticas estructurales por las cuales algunos monopolios públicos son desmembrados y pasan a ser operados por varias empresas privadas que comparten el mercado (sea a través de una estructura oligopólica o de varios monopolios locales).

e) Otro elemento que puede resultar necesario -en especial cuando se privatizan empresas que ostentan una posición dominante en un oligopolio- es aplicar políticas de comportamiento que reemplacen a la “regulación implícita” del mercado que realizaba la empresa durante su etapa de operación estatal.

f) Debido a su relaciones de sustitución y complementariedad, la defensa de la competencia debe ser en muchos casos coordinada con la regulación económica. Esto resulta así en situaciones en las cuales un mercado tiene segmentos monopólicos que conviven con otros de tipo oligopólico o competitivo.

g) Otros casos de necesidad de coordinación con la defensa de la competencia son los de las políticas comerciales e industriales. En ellos, la aplicación (o no) de una política antitrust puede servir como un morigerador de los efectos indeseados de la promoción, la integración regional o la apertura económica.

h) En el proceso de privatizaciones encarado por la Argentina desde 1990 resulta posible observar casos que ilustran algunas de las afirmaciones realizadas. Aparecen así escisiones y desmembramientos empresarios (ENTEL, Gas del Estado, SEGBA), desregulaciones masivas (sector petrolero), formación de conglomerados regionales (Somisa), coordinación de políticas regulatorias y estructurales (sector eléctrico, sector gasífero) y combinaciones de apertura, “desprotección” y aumento del grado de concentración de la industria (sector petroquímico).

Referencias Bibliográficas

- Galiani, S and Petrecollla, D. “An Ex-Post View of the Privatization Process in Argentina”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 36, No. 2, Summer 1996.
- Gerchunoff, P. *Las Privatizaciones Argentinas. Primera etapa*. Instituto Torcuato Di Tella, 1992.
- SELA. “Relación entre política de competencia y política comercial: notas introductorias”, 1992.

Spulber, Daniel. Regulation and Markets, cap 16. Cambridge (Mass), MIT Press, 1989.