

LA POLITICA ECONOMICA COMO INSTRUMENTO POLITICO
EL CASO DE LAS PRIVATIZACIONES EN LA ARGENTINA

Ana Margheritis

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Buenos Aires, Argentina

Trabajo preparado para su presentación en el XXI International Congress de la Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, Setiembre 24-26, 1998.

Introducción

Uno de los problemas centrales del proceso de formulación de políticas públicas es el generar las condiciones de viabilidad para que las iniciativas gubernamentales puedan llevarse a cabo. En la Argentina de principios de los noventa, privatizar implicaba revertir décadas de intervencionismo estatal y desatar la madeja de intereses políticos y económicos de actores públicos y privados que se había tejido al compás de la expansión estatal. Además, había que hacerlo simultáneamente con el manejo de una situación económica extremadamente crítica que, de por sí, incrementaba la incertidumbre acerca de la conducta de los actores. Es decir, a pesar de que la sobre-expansión estatal y la carga fiscal que representaban las empresas públicas había sido por años el blanco de las críticas generalizadas, no necesariamente podía esperarse una conducta cooperativa del sector empresarial, sindical y de la propia burocracia estatal. Máxime cuando las anteriores iniciativas privatizadoras habían fallado unos pocos años antes, en gran parte, por falta de interés y/o apoyo de dichos sectores.

¿Cómo es, entonces, que el gobierno peronista que llega al poder en 1989 haya podido llevar a cabo vasto proceso privatizador en muy poco tiempo? El argumento central de este trabajo es que ello fue posible porque medió una acción política de la cual la propia política de privatizaciones fue un instrumento y por la cual se fueron desmantelando los anteriores mecanismos de protección estatal y creando, al mismo tiempo, otros nuevos. En otras palabras, durante la etapa de implementación de la política se acordaron condiciones de transferencia de los activos públicos a manos privadas que legitimaron un nuevo balance de poder entre sectores sociales, dentro del cual la élite económica consolidó su posición mientras el Estado otorgaba concesiones y resignaba mecanismos de control, “protegiendo” implícitamente las posibilidades de crecimiento futuras de dicha élite.

Por obvio que pueda parecer este argumento, no deja de llamarnos la atención sobre aspectos un tanto olvidados en la literatura sobre privatizaciones. En primer lugar, que se trata de una medida con objetivos, medios y efectos esencialmente políticos. En segundo término, que las condiciones que la pueden hacer viable dependen de una combinación compleja y contingente de factores económicos y políticos entre los que sobresalen, en el caso argentino, la necesidad del gobierno de forjar una sólida coalición de apoyo a su gestión. En tercer lugar, que la forma en que influye el contexto en el que se adopta una política –en este caso, un contexto de extrema crisis económica- es mucho menos lineal y directa de lo que la mayoría de los enfoques sugiere.

El propósito de este trabajo es analizar el programa privatizador implementado durante la primera presidencia de Menem (1989-1995) desde el punto de vista del proceso de formulación de políticas públicas, es decir, siguiendo la evolución del tema, su constitución en un problema público, su ingreso en la agenda gubernamental, la consecuente decisión de privatizar y su implementación e impacto. Lejos de privilegiar variables societales o estatales, como hacen la mayoría de los estudios, este análisis pretende transitar por estas etapas enfatizando el carácter esencialmente dinámico y relacional de todo proceso de formulación de políticas públicas y la influencia de los legados político-institucionales en la determinación de las opciones y estrategias de los actores.

La siguiente sección presenta una breve reseña histórica de la intervención estatal en la economía desde fines del siglo pasado, remarcando i) el impacto de dicha intervención sobre el desarrollo de una estructura económica específica, ii) la compleja red de intereses públicos y privados que se desarrolló a partir de la expansión estatal, la cual en cierta medida determinó iii) las sucesivas etapas de nacionalizaciones y privatizaciones. La tercera sección repasa brevemente los resultados de las iniciativas privatizadoras llevadas a cabo por el último gobierno militar y el primero desde la recuperación de la democracia, poniendo énfasis en la constitución del tema en problema público y su ingreso en la agenda gubernamental. La cuarta se concentra en el programa privatizador implementado desde 1989, sus características y etapas, haciendo hincapié en sus objetivos explícitos e implícitos, en los medios elegidos para llevarlo a cabo y en la lógica subyacente a su implementación. La quinta sección se ocupa de los mecanismos usados por el gobierno menemista para la construcción de la viabilidad política, técnica y económica de su política de privatizaciones, es decir, de los recursos políticos, económicos, administrativos e ideológico-discursivos que se pusieron en juego para poder implementar efectivamente la política. La sexta sección evalúa el balance resultante de dicha política en términos de la relación Estado-mercado-sociedad. La última sección presenta las conclusiones.

Lo público y lo privado a través de la historia

El involucramiento del Estado argentino en la economía se remonta a por lo menos un siglo y se ha incrementado bajo todos los gobiernos, más allá de su signo ideológico¹. Debido a la ausencia de capital nacional y de inversionistas extranjeros, el Estado construyó una vasta red de ferrocarriles que conectaron la región pampeana (esto es, el sector agrícola) con el puerto de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX. Este incipiente sistema de transporte en forma de abanico integró económicamente la región, elevó la valuación de las tierras adyacentes e impulsó la expansión de los agentes económicos asociados con su posesión y explotación. En realidad, una vez que esta iniciativa probó ser redituable, los intereses privados ejercieron presiones para que el Estado transfiriera los ferrocarriles, los cuales fueron finalmente adquiridos por compañías inglesas.

De manera similar, a principios de la década de 1910, intereses económicos y estratégicos guiaron el intento de poner el petróleo recientemente descubierto -y las reservas potenciales- bajo control público. Esta preocupación determinó más tarde la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF, la compañía petrolera estatal). Asimismo, las guerras mundiales y las doctrinas que éstas propagaron dieron impulso a una nueva oleada de intervención estatal, mucho antes de que el keynesianismo tuviera un impacto sobre las prescripciones de política económica para la región.

¹ Exceptuando otras referencias, la síntesis histórica sigue el análisis de Schvarzer (1979, 1981, 1982, 1993), ya que es uno de los muy pocos autores que provee un enfoque socio-político-económico integrado del desarrollo del Estado en la Argentina.

En la Argentina, es bien sabido que los militares jugaron un rol clave desde la época de la Independencia. Saltaron al centro de la escena política justo antes de la Segunda Guerra Mundial y el desarrollo de la estructura industrial estuvo ligado a sus necesidades e intereses. En efecto, la creación de YPF en los años veinte, de las fábricas militares de aviones, acero, aluminio, armas y químicas, así como la de SOMISA, tuvieron que ver con consideraciones de defensa nacional.

Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, la imposibilidad de adquirir insumos y otros bienes de consumo estimuló una mayor expansión e integración de las industrias manufactureras, como parte de un modelo de importación vía sustitución de importaciones. Muchas de estas industrias fueron controladas por empresas públicas o sociedades mixtas en las que el capital privado tenía una participación relativamente menor. Es así que, a lo largo de los años treinta y cuarenta, algunas empresas y organizaciones estatales fueron creadas (e.g., la Corporación Argentina de Productores de Carnes, la Junta Nacional de Granos, de Carnes y de Algodón, la Comisión Reguladora de la Yerba Mate), expandiendo el control y la intervención estatal a casi todos los sectores económicos y favoreciendo una nueva oleada de medidas estatistas a mediados de los cuarenta.

De hecho, como pasó con otros aspectos socio-económicos, el peronismo recogió las tendencias nacionales e internacionales (e.g., la expansión del aparato estatal, el creciente protagonismo del movimiento laboral, la incorporación de las masas al sistema político, el manejo keynesiano de la economía) e institucionalizó las condiciones y demandas que se hallaban en proceso de desarrollo. Las nacionalizaciones - particularmente, la de los ferrocarriles, en 1947- deben ser entendidas en este marco².

Hacia la década del cincuenta esta red de empresas públicas ya mostraba algunos signos de ineficiencia, balances deficitarios y productividad declinante, lo que afectaba negativamente las finanzas públicas y ponía obstáculos al crecimiento económico nacional. Esto, en cierta medida, desencadenó un reacomodamiento de las fuerzas públicas y privadas en la economía. Durante esta década, las nacionalizaciones (en la forma de expansión estatal en la esfera de los servicios públicos, las comunicaciones y el sector de los transportes) y las "re-privatizaciones" (e.g., firmas alemanas, previamente nacionalizadas, fueron devueltas a sus dueños originales) se desarrollaron como fenómenos paralelos. Sin embargo, nuevamente fue el Estado el que lideró el proceso de incorporación de capital privado: los incentivos estatales y el apoyo financiero fueron la base del desarrollo de nuevas industrias manufactureras, por ejemplo, a través de asociaciones mixtas en el sector automotriz.

El hecho más sobresaliente de la década del sesenta fue la modificación del marco legal en el cual las empresas estatales operaban. En consecuencia, éstas pasaron a estar un poco menos afectadas por las idas y venidas de la política doméstica y adquirieron mayor autonomía de las estructuras gubernamentales. Para ello, fueron transformadas en sociedades anónimas o "compañías estatales", una denominación que sintetizaba esta nueva autonomía. Hasta cierto punto, esto fue una respuesta a la realidad crecientemente

² Tal como había sucedido unas décadas antes, las compañías británicas habían presentado sucesivos planes de nacionalización y habían presionado por la transferencia de los ferrocarriles, esta vez a la esfera del Estado. Ver Schwarzer, 1979, pp. 54-55.

compleja tanto de las empresas públicas como de las sociedades mixtas.

Durante la primera mitad de los setenta, el Estado intensificó nuevamente su presencia en la economía. Por ejemplo, se realizaron nuevas inversiones en el sector petrolero y se asumió el control de firmas privadas que habían caído en bancarrota. A partir de 1976 el gobierno militar, aludiendo al principio de subsidiariedad³, se fijó amplios objetivos privatizadores. Sin embargo, como se detalla más adelante, este intento no produjo una significativa reducción del aparato estatal.

En términos de sectores económicos, este proceso histórico significó que el Estado llegó a tener el control de la producción total y la distribución de electricidad y gas, alrededor de dos tercios de la producción de petróleo y un 80% de su refinamiento, la casi completa infraestructura de comunicaciones (servicios postales, telefónicos, y conexiones de telex y satelitales), todos los servicios portuarios, el conjunto del sistema ferroviario y casi la mitad del transporte aéreo y marítimo. El Estado también lideró la producción de acero y el desarrollo de diversas industriales, tales como la química, mecánica, vehículos y aviones militares y otras actividades conexas. Además, las empresas públicas incluyeron algunos bancos, instituciones financieras y compañías de seguro⁴. En síntesis, la acción estatal no sólo determinó la naturaleza del modelo de desarrollo e impulsó el crecimiento económico, sino que también moldeó el perfil productivo de la economía argentina.

Por otra parte, la dinámica económica por sí misma determinó que esta inserción horizontal del Estado a través de los sectores económicos impulsara, simultáneamente, el desarrollo de actividades públicas y privadas que giraban alrededor de esta estructura Estado-céntrica. Dichas actividades estaban íntimamente relacionadas con la satisfacción de una demanda creciente por parte de las empresas públicas de todo tipo de insumos y servicios. Por un lado, esto implicó una mayor expansión del rol del Estado en la economía. Por ejemplo, frente a la falta de interés del sector privado, el Estado asumió el riesgo de invertir en dichas industrias y servicios. Por otro, este proceso también favoreció la emergencia y crecimiento de una burguesía local -básicamente, los proveedores estatales-, cuya riqueza y expansión dependieron, en realidad, de la propia expansión del Estado. Los capitalistas locales fueron, en general, adversos al riesgo y recibieron con agrado la intervención estatal en la forma de subsidios y otros incentivos⁵.

Asimismo, en lo que hace a la dimensión política del fenómeno, cabe destacar otro elemento: el alto grado de centralización del sector público. El eje del mismo fue siempre el Ejecutivo, del que todas las empresas públicas dependían. El Ejecutivo era el que definía sus pautas de funcionamiento a través de una densa red de numerosas agencias burocráticas (en 1988 había alrededor de 191 organizaciones estatales que se ocupaban del manejo de diferentes aspectos del sector público⁶). Este estado de cosas favorecía el entrecruzamiento de intereses y contribuía a multiplicar las fuentes de ineficiencia. La yuxtaposición de funciones y esferas de acción, la proliferación de controles -y de disputas

³ El principio de subsidiariedad se refiere a la necesidad de contrabalancear y reducir a su mínima expresión las tendencias intervencionistas y expansionistas dentro del aparato estatal, las cuales pueden perjudicar, limitar o condicionar las iniciativas y posibilidades de desarrollo de los actores sociales.

⁴ Ver Ministerio de Economía, 1974; Elizagaray, 1980.

⁵ Sobre este punto, ver Acuña, 1991.

⁶ Cf. Bour, en de la Balze (comp.), 1993, p. 226.

acerca de quién controlaba qué- y la falta de coordinación de los objetivos económicos y estrategias de las distintas agencias iba en detrimento de la performance de las empresas públicas en el largo plazo.

En síntesis, una compleja red de relaciones público-privadas que abarcaba diferentes sectores económicos se desarrolló y se canalizó a través de los lazos clientelísticos y prebendarios tan típicos de los sistemas políticos de los países en desarrollo. Por lo tanto, es posible argumentar que la intervención estatal en la forma de protección, subsidios y otras prerrogativas no sólo fue el resultado directo de las preferencias de las élites gubernamentales por una cierta orientación económica, sino también una consecuencia de los intereses, estrategias económicas y demandas del sector privado.

En otras palabras, hubo un punto en el que los intereses y objetivos privados y públicos se cruzaron, creando una interdependencia. Por eso es importante entender cómo esta red fue redefinida -antes que desmantelada- en los 90 a través de las privatizaciones, dando lugar así a un nuevo balance entre Estado, sociedad y mercado.

Privatizaciones: el problema y su ingreso a la agenda

A principios de los 80 existían entre 900 y 1000 firmas en las cuales el Estado detentaba una propiedad parcial o total. De ese grupo, sólo 14 (entre ellas, YPF, Segba, Gas del Estado y Aerolíneas Argentinas) representaban entre dos tercios y tres cuartos del total de la actividad económica de las empresas públicas. Su importancia relativa era decisiva, cualquiera fuera el indicador que se tomase⁷. Sin embargo, su pobre performance despertaba serias críticas y contribuía, en gran medida, a minar el consenso general que por décadas había sostenido la intervención estatal en la economía.

Asimismo, como sugieren Gerchunoff y Cánovas, las empresas públicas habían abandonado progresivamente el propósito social que había guiado su creación; por el contrario, la calidad de sus servicios era cada vez más pobre, su productividad declinaba, el rendimiento de sus inversiones era muy bajo, el precio de sus servicios se había deteriorado y su endeudamiento había crecido notablemente⁸. Además, una parte importante del déficit público estaba ligado a su funcionamiento, ya que trabajaban con una estructura de precios que generaba déficit. A lo largo de varias décadas el problema inflacionario llevó a los gobiernos a usar los precios de los servicios públicos como un instrumento para luchar contra la inflación, creando una brecha entre esos precios y los del resto de la economía⁹. Es decir, el Ejecutivo acostumbraba fijar los precios de los servicios públicos a un nivel más bajo de lo que la competencia del mercado habría indicado, de modo que las firmas no podían cubrir sus costos. Los precios de los servicios públicos eran, en realidad, uno de los modos en que el Estado subsidiaba algunas actividades económicas¹⁰. De acuerdo con Gerchunoff y Visantini, "... el doble objetivo de esta

⁷ Ver Schvarzer, 1982, p. 73.

⁸ Ver Gerchunoff y Cánovas, 1995.

⁹ Sobre este punto, ver Quarracino, 1986; también, Miñana y Porto, 1976.

¹⁰ Esta práctica, junto con los subsidios impositivos y otras formas de protección, llevó a los

estrategia de acción estatal era sostener la tasa de inversión privada por encima de lo que surgía espontáneamente del mercado y mantener un extendido sistema de protección social, pero ello se hizo a costa de un déficit fiscal muy alto"¹¹.

Las implicancias de esta situación eran aún más negativas si se considera la salida de fondos del tesoro nacional que las empresas públicas demandaban. Los gastos corrientes de estas firmas representaban, en 1985, el 16.6% del PBI. Si se agregan los gastos de capital, esta cifra se eleva al 20% del PBI para el mismo año. Sus ingresos corrientes no alcanzaban a cubrir sus gastos corrientes totales, de modo que recibían fondos del tesoro nacional. Esos fondos equivalían al 3.28% del PBI en 1985¹².

Más aún, como ya se ha mencionado, las empresas estatales se habían convertido en el coto de caza de agencias burocráticas y en una fuente de prebendas para los sindicatos y el sector privado proveedor de bienes y servicios al Estado. En consecuencia, el conjunto del funcionamiento formal e informal de la administración pública había adquirido una dinámica muy lenta y compleja, a menudo marcada por la intención de estos grupos de interés de bloquear cualquier cambio que pudiera poner en peligro su posición. El conocimiento que los funcionarios públicos tenían del funcionamiento interno de estas organizaciones y de la información que circulaba en ellas les permitía controlar, de hecho, los procedimientos burocráticos. De modo que si querían, podían demorar eternamente los procesos administrativos y las iniciativas de cambio. Además, las sucesivas "racionalizaciones" que se llevaron a cabo en la administración pública, el manejo altamente politizado de sus prácticas internas, la incompetencia de su personal y el alto nivel de corrupción contribuyeron a la degradación general del desempeño del sector público.

Por lo tanto, si bien se había ido formando un vago consenso acerca de que algo había que hacer con las empresas públicas, no es sorprendente que los intentos previos por revertir esta situación hayan sido infructuosos. Por ejemplo, el programa de privatizaciones implementado durante el último gobierno militar (1976-1983) estuvo centrado en un número de firmas relativamente pequeñas que estaban en manos del Estado nacional, las provincias y algunos gobiernos municipales. Sin embargo, hubo muy poco interés por parte de los inversores en esas firmas y el precio de venta no coincidió con la cifra que el Estado en realidad percibió en el momento de la transferencia, en parte porque fue pagado en cuotas a lo largo de varios años¹³.

En cuanto a las firmas más grandes, durante este período se realizaron unos pocos esfuerzos por llevar a cabo sólo privatizaciones "periféricas", es decir, la transferencia a manos privadas o la subcontratación de algunas actividades secundarias de las empresas públicas. Este mecanismo -luego usado también por el gobierno radical- no implicó la transformación ni de la estructura ni del alcance de la intervención del aparato estatal.

Por lo tanto, en su conjunto, esta experiencia privatizadora no tuvo un impacto significativo ni sobre las cuentas públicas ni sobre el funcionamiento del sector público. No obstante, sirvió para convertir al tema en un punto de debate público, ya que el equipo

analistas a hablar de la existencia de un "capitalismo asistido" en el período de posguerra. Ver el trabajo de Gerchunoff y Torre en Teitel (comp.), 1995, pp. 289-312.

¹¹ Ver el trabajo de estos autores en Porto (ed.), 1990, p. 173.

¹² Cf. Cortés Conde, en Teitel (comp.), 1995, pp. 384-385.

¹³ Ver Schwarzer, 1982.

económico de entonces postulaba el carácter subsidiario del Estado y la necesidad de recortar el involucramiento de éste en la esfera económica como objetivos centrales de su orientación económica.

Efectos similares se manifestaron cuando la administración radical (1983-1989) intentó privatizar algunas empresas públicas. A pesar de que este tema no formaba parte de la plataforma electoral radical en 1983, fue durante los años de Alfonsín -crisis de la deuda mediante- que la reducción del aparato estatal y la necesidad de privatizar las empresas públicas se convirtió en una cuestión problemática, sujeta a un debate público amplio y fue incluida en la agenda gubernamental.

En efecto, los esfuerzos por privatizar del gobierno radical comenzaron en 1984. Mediante el Decreto # 414 se creó una comisión que tenía la función de determinar cuáles empresas serían privatizadas. Sin embargo, las privatizaciones efectivamente llevadas a cabo sólo incluyeron a la firma SIAM (artículos del hogar y maquinaria industrial), Opalinas Hurlingham (cerámicas) y Sol Jet (una agencia de viajes). La transferencia de Las Palmas del Chaco Austral, un complejo agro-industrial que funcionaba bajo el control de una compañía azucarera, y de Austral Líneas Aéreas (una aerolínea dedicada a vuelos nacionales) no fueron concluidas.

En 1986 el gobierno trató de profundizar el proceso privatizador como un modo de enfrentar el serio desequilibrio fiscal: se apuntó esta vez a las empresas pertenecientes al área de defensa y a otras reservas petrolíferas, lo cual despertó una fuerte oposición¹⁴; también se llevaron a cabo algunos estudios para reestructurar la red ferroviaria. Este impulso fue reforzado a partir de setiembre de 1987. El nuevo ministro de Obras y Servicio Públicos (Rodolfo Terragno) lanzó una propuesta para privatizar ENTel y Aerolíneas Argentinas y para intensificar el proceso de incorporación de capital privado a la exploración y explotación petrolera, una iniciativa que había comenzado en 1985 con el Plan Houston. No es sorprendente que este nuevo impulso haya coincidido con la declinación del Plan Austral y con el incremento de la presión ejercida por el FMI y el Banco Mundial para la iniciación de reformas estructurales¹⁵.

Cabe destacar que las ideas de Terragno y estos proyectos de privatización generaron serias críticas y resistencia por parte de los sindicatos, el partido peronista, los partidos de izquierda, las fuerzas armadas e, incluso, algunos sectores del partido radical¹⁶. Terragno mismo sintetizó las fuentes de problemas para el gobierno en esta materia, al decir que provenían de "... la angustiada escasez de recursos, el bloqueo parlamentario a toda iniciativa transformadora, prácticas paralizantes de la corporación sindical y la acción dilatoria de la burocracia"¹⁷.

Además, varios autores señalan como determinante la falta de un claro compromiso ideológico y de una coherente estrategia de reforma del Estado por parte del gobierno¹⁸. Más aun, es posible inferir de los comentarios de Terragno el impacto negativo

¹⁴ Ver Arangio de Maglio, 1990.

¹⁵ Los acuerdos a que se arribó con esas instituciones en ese momento incluían una cláusula referente al compromiso de la Argentina con el lanzamiento de las privatizaciones. Ver Twaites-Rey, 1993b, p. 5.

¹⁶ Ver Glade (ed.), 1991, pp. 75-98.

¹⁷ Cf. El Informador Público, 20/10/89, p. 5.

¹⁸ Ver, por ejemplo, Canitrot, 1991; Carciofi, 1990; Machinea, 1990; Arango di Maglio, 1990.

de algunos mecanismos de formulación de políticas. Por ejemplo, la ausencia de reuniones frecuentes de gabinete y de interacción entre los ministros, los cuales trataban directamente con el Presidente, iba en desmedro de las propuestas de reforma del Estado y del hecho de que ésta pudiera convertirse en un objetivo común que despertara responsabilidades compartidas¹⁹.

Por otra parte, el anuncio de estas privatizaciones no generó un interés significativo por parte de los inversores privados. Por ejemplo, en el sector petroquímico (en el que algunos de los *holdings* nacionales más grandes se habían expandido), de todas las empresas licitadas, sólo Atanor fue efectivamente privatizada en 1988.

Finalmente, el lanzamiento de la iniciativa privatizadora en su conjunto coincidió con un período de creciente deterioro de las capacidades políticas del gobierno. Las cartas de intención con Scandinavian Airways System y con Telefónica de España por la transferencia del 40% de Aerolíneas Argentinas y de ENTel, respectivamente, nunca fueron aprobadas por el Congreso y las negociaciones con estas firmas, en consecuencia, no prosperaron.

Dadas estas condiciones, resulta relevante analizar, en las secciones siguientes, los factores que hicieron que transacciones similares fueran viables -más aún, inevitables- unos pocos años más tarde.

Los medios, los fines y la lógica de las privatizaciones en los 90

Las recientes privatizaciones en Argentina pueden ser vistas como parte de una orientación de política económica que se difundió a nivel mundial desde mediados de los años 70. Muchos países buscaron reducir sus déficits fiscales vía disminución del gasto público, privatización de las empresas públicas y limitación del involucramiento del Estado en actividades económicas y de bienestar social²⁰. Sin duda, la retórica neoconservadora que promovió estas tendencias influyó también a los tomadores de decisiones en los países latinoamericanos, incluidos los de Argentina. Sin embargo, para entender las experiencias nacionales es necesario examinar en detalle las coyunturas particulares en las que esta prescripción de política se aplicó.

La evidencia indica que las iniciativas privatizadoras de los dos últimos gobiernos contrastan notablemente con la de la administración peronista (1989-1995). Esta última prácticamente no enfrentó oposición efectiva y llevó adelante rápidamente un muy amplio programa de privatizaciones cuya radicalidad y celeridad han sido señaladas como rasgos distintivos, incluso, respecto de otras experiencias nacionales²¹.

Si se consideran las características generales del proceso de implementación de las privatizaciones bajo el gobierno peronista, pueden distinguirse dos fases. La primera comenzó a mediados de 1989 cuando Menem se asumió el poder y se extendió a lo largo de 1990 hasta principios de 1991. Abarcó la transferencia de ENTel y de Aerolíneas

¹⁹ Ver Arango de Maglio, 1990, p. 41, 52.

²⁰ Ver, por ejemplo, el trabajo de Ikenberry en Suleiman y Waterbury (eds.), 1990, pp. 88-110.

²¹ Banco Mundial, citado en Llach, 1997.

Argentinas a manos privadas, así como el inicio de otras privatizaciones que fueron luego concluidas durante la segunda etapa. Estas incluían: la red vial, varios canales de televisión y estaciones de radio, algunas áreas petroleras centrales y secundarias, compañías petroquímicas y algunas líneas de ferrocarriles. No obstante, el gobierno menemista definió a ENTel y a Aerolíneas como los *leading cases* de su programa reformista, debido a que estas primeras privatizaciones tenían el objetivo de enviar a la comunidad de negocios claras señales sobre el compromiso del gobierno con las reformas de mercado. Además, el problema fiscal, junto con la imposibilidad de obtener nuevos créditos externos, requería una aceleración del proceso.

Por lo tanto, esta fase de la implementación de esta política estuvo guiada tanto por el objetivo político de generar credibilidad como por el objetivo económico de reunir fondos que permitieran alcanzar un equilibrio en las cuentas nacionales y saldar la deuda externa. Además, la relevancia económica del sector de servicios públicos²², en conjunto con los objetivos políticos, influyó en el hecho de que estas privatizaciones se convirtieran en los casos prioritarios. El significativo deterioro de los servicios públicos -un problema que se había acentuado durante el gobierno radical y que afectaba la vida diaria de la población en general- convertía a cualquier solución en una iniciativa muy popular. En consecuencia, las privatizaciones, presentadas para el debate público con el ropaje del discurso de la eficiencia, se convirtieron en un buen instrumento para un gobierno que necesitaba desesperadamente mostrar logros concretos que fortalecieran su posición.

En consecuencia, existió una preocupación notable por cumplir con los plazos fijados y muy poco cuidado con los procedimientos. Fue justamente durante la primera etapa de las privatizaciones que proliferaron las denuncias sobre episodios corruptos y escándalos que involucraron a funcionarios de alto nivel²³. No obstante, estas denuncias no parecían ser una fuente de inquietud para el gobierno: ministros e interventores de las empresas públicas acusados no renunciaron, los procesos avanzaron y se pueden encontrar comentarios tan ambiguos o sugerentes como el siguiente: "... lo que se necesita es transparencia en los procedimientos. La transparencia no es sinónimo de eticidad, ni ecuanimidad, ni del buen comportamiento, pero ayuda bastante a vestir elegantemente al modelo democrático"²⁴.

La designación de Domingo Cavallo como ministro de Economía a principios de 1991 significó una divisoria de aguas en el proceso reformista en su totalidad. Desde entonces hasta fines de 1993 se llevaron a cabo y concluyeron un considerable número de privatizaciones. Durante esta segunda etapa, las urgencias financieras del gobierno continuaron marcando el ritmo y el contenido de esta política, ya que los ingresos provenientes de la venta de los activos públicos eran usados a menudo para equilibrar las cuentas nacionales. No obstante, como paralelamente la estabilización monetaria se fue

²² Los datos sobre el período 1960-1980 muestran que la contribución de las empresas de servicios públicos al Producto Bruto Nacional se mantuvo en el 6% durante esas décadas, al igual que la participación de su personal como porcentaje del total de la tasa de empleo (también alrededor del 6%). Ver Ugalde, 1984, pp. 39-41.

²³ Cerca de quince juicios fueron iniciados sólo contra el Ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi, y una media docena contra María Julia Alsogaray, interventora de ENTel.

²⁴ Ministro Dromi, con referencia a los instrumentos de la privatización. Cf. Clarín, 02/07/89, p. 7.

consolidando y los escándalos por corrupción continuaban surgiendo, el Ejecutivo hizo explícita su intención de ser más cuidadoso con los procedimientos, establecer marcos regulatorios sectoriales, obtener el respaldo del Congreso antes de proceder con las licitaciones y acelerar al mismo tiempo el proceso privatizador. Como se explicará más adelante, estos propósitos dieron lugar a una dinámica de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que complejizó y dilató el proceso privatizador.

Esta segunda fase abarcó la privatización del servicio eléctrico, gasífero, de agua y cloacales, así como también el resto de los ferrocarriles, las áreas petroleras remanentes, las firmas siderúrgicas, alrededor de 500 edificios públicos, la red de subterráneos de la ciudad de Buenos Aires, algunos hoteles, fábricas militares, la junta nacional y los elevadores portuarios de granos, el mercado de hacienda y el hipódromo. En 1994 concluyó la reforma del sistema nacional de seguridad social y la transferencia de las compañías de transporte marítimo, la caja nacional de seguro y la corporación agrícola nacional. Dadas sus especificidades y su ubicación temporal, a los efectos de este estudio la venta de YPF puede ser considerada un caso intermedio, ya que reúne características de ambas etapas del proceso privatizador.

En cuanto a los mecanismos utilizados, el gobierno tenía planes de reestructurar las empresas estatales antes del lanzamiento de las licitaciones, pero esta tarea no pudo cumplirse debido a las limitaciones de orden financiero que, a su vez, apuraban los tiempos. El Ejecutivo también consideraba absolutamente esencial concentrar las decisiones y la planificación en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el cual determinaría las estrategias globales a seguir. Se decidió entonces que las firmas a ser privatizadas funcionarían como órganos ejecutivos a cargo de llevar a cabo las decisiones de dicho ministerio; por lo tanto, sus directorios fueron suprimidos y reemplazados por un único administrador o interventor²⁵. El mecanismo más usado para la transferencia a manos privadas fue el llamado a licitaciones públicas.

Respecto de la lógica que sustentaba la política, cabe señalar que el propio ministro Dromi²⁶ enmarcó la iniciativa privatizadora en términos de "terminar con esa vieja experiencia socialista que hemos venido arrastrando, por la cual el Estado es el padre de todo, el especialista en asistir, ayudar y subsidiar sin límites"²⁷. Creía que esta política no contradecía la tradicional ideología peronista ya que, según sus propias palabras, "al peronismo hay que interpretarlo", y constantemente recurría a los conceptos de pragmatismo, realismo, "ninguna alternativa", y a la idea de que "bajo las actuales circunstancias, no hay otro modo de aplicar las lecciones de Perón"²⁸. También apelaba al objetivo de eficiencia que supuestamente guiaba la transferencia de la mayoría de las

²⁵ Ver La Nación, 16/06/89, p. 8; *Ámbito Financiero*, 08/07/93, p. 22.

²⁶ José Roberto Dromi, el primer Ministro de Obras y Servicios Públicos de la administración menemista, fue el artífice de la Ley de Reforma del Estado. Abogado, especialista en Derecho Administrativo, había sido el delegado de Menem en sus tratos con los militares durante la campaña electoral. Había trabajado en un programa de privatizaciones desde comienzos de los ochenta, incluso en colaboración con el gobierno radical. Cuando llega al ministerio en 1989, es el encargado de elaborar la Ley de Reforma del Estado, que dio el puntapié inicial a las privatizaciones. A partir de allí, continuó trabajando en lo que él mismo definió vagamente como la "ingeniería política" de la implementación de las privatizaciones, hasta que su ministerio fue absorbido por el de Economía.

²⁷ Cf. Entrevista, *Ambito Financiero*, 08/07/93, p. 22.

²⁸ Cf. Página 12, Suplemento Cash, 08/07/90, pp. 1-2.

actividades estatales a manos privadas. Sus argumentos acerca de la incapacidad del Estado de financiar las inversiones que las empresas públicas necesitaban para alcanzar los nuevos standards internacionales y ser competitivas se asemejaban, en gran medida, a los usados por Terragno unos pocos años antes. Pero Dromi enfatizaba que bajo la administración peronista no debía hablarse de un proceso privatizador y mucho menos de un "remate" de los activos públicos, como los críticos argumentaban, sino de una "reformulación" del Estado²⁹.

No obstante, algunos otros comentarios sugieren que no hubo demasiada elaboración o diseño de dicha reformulación. Apenas después de asumir en 1989, Dromi caracterizó la estructura global de la administración pública como "... una maraña, es un impenetrable, donde no entra siquiera la ciencia, porque cae vencida por la ignorancia"³⁰. También dio algunos indicadores de que la lógica de las reformas en el sector público no tuvo mucho que ver con pautas organizacionales sino más bien con el legado de un contexto institucional específico. Decía Dromi: "Hay tantas leyes y tanta regulación que creo que hasta la computadora ignora que hay tantas. Es lo que vimos cuando enviamos el proyecto de ley de Emergencia Económica y optamos por dejar sin efecto todos los subsidios porque no había forma de saber cuáles son"³¹. Así las cosas, parafraseando los argumentos liberales, Dromi argumentaba que las empresas públicas, aunque algunas fueran rentables, serían transferidas "para que la sociedad las administre y las controle (...) Las va a controlar todos los días cuando las usa (...) Eso piensa el Presidente. El ciudadano va a enarbolar la bandera del interés público"³². En este marco, el Estado debía retirarse de la esfera económica, desarrollar sólo unas pocas funciones esenciales y dejar a la actividad privada libre para operar. Por eso, sostenía el ministro que las empresas públicas endeudadas, ineficientes y deficitarias debían ser privatizadas³³.

Sin embargo, a pesar de que la lógica de las privatizaciones estuvo inspirada en los argumentos neoliberales de moda, el gobierno claramente persiguió otros dos objetivos a través de los cuales las variables políticas y económicas interactuaban. Uno fue el de llevar a cabo un profundo ajuste fiscal que redujera el gasto público y el déficit y proveyera de recursos con los cuales afrontar los compromisos externos y reducir la deuda externa. El otro objetivo era enviar una señal inequívoca a los actores domésticos e internacionales acerca de la orientación económica y del nuevo rol del Estado en la economía reformada. Es decir, el gobierno tenía que demostrar su voluntad política de revertir el modelo estatista-populista-distribucionista. Esto implicaba dar prioridad tanto al libre funcionamiento de las leyes del mercado (a través de la privatización, desregulación, liberalización, etc.) como a los intereses de la comunidad empresaria (por medio del ofrecimiento de diversos incentivos a unos pocos agentes económicos privados para promover su expansión económica y su participación en el proceso reformista).

Finalmente, es obvio que el caso argentino siguió una pauta general: las privatizaciones fueron el resultado de iniciativas tomadas por las élites gubernamentales. Asimismo, fue una decisión impulsada por la necesidad y la oportunidad. Estas

²⁹ Cf. Página 12, 03/05/90, p. 3; Página 12, Suplemento Cash, 08/07/90, p. 2.

³⁰ Cf. Clarín, 28/08/90, p. 9.

³¹ *Ibidem*.

³² Cf. Entrevista, Ministro Dromi, Somos, 18/10/89, p. 16.

³³ Cf. Entrevista, Clarín, 02/07/89, pp. 7-8.

características marcaron la construcción de la viabilidad política, técnica y económica de esta política durante su fase de implementación³⁴.

La construcción de viabilidad para la implementación de la política

La viabilidad política.- Las privatizaciones no formaban parte de la plataforma electoral del menemismo. En realidad, el peronismo se había opuesto fuertemente cuando el gobierno radical trató de implementar una iniciativa similar pocos años antes. No obstante, para el momento de asumir el poder, las filas del partido peronista mostraban una posición heterogénea acerca de este tema. Mientras que los sindicatos en general mantenían la postura tradicional basada en argumentos nacionalistas y estatistas, la rama política del partido era mucho más ambivalente³⁵. El Presidente Menem sacó ventaja de la efervescencia del debate -el cual reflejaba al menos un mínimo consenso acerca de la necesidad de hacer algo con las empresas públicas- y dio a todos los actores poco tiempo para definir sus posiciones frente a la disyuntiva de respaldar o no la iniciativa del Ejecutivo de privatizar a la brevedad un gran número de empresas públicas.

Además, con el problema ya en la agenda gubernamental, confrontó exitosamente los obstáculos que no pudieron sortear sus antecesores como, por ejemplo, los referentes a captar el interés del sector privado y los relativos a la esfera ideológica. Respecto de este último punto, las privatizaciones se inscribían en el marco de la imperiosa necesidad de llevar a cabo reformas estructurales. A diferencia del discurso político de Alfonsín, que estaba centrado en la importancia de recuperar y consolidar los mecanismos democráticos y que dejaba, hasta cierto punto, la política económica subordinada a las necesidades políticas, el de Menem otorgaba a la política económica total relevancia. La crisis era de tal magnitud que se convirtió en el mejor argumento contra cualquier tipo de objeción que pudiera hacerse a la nueva orientación económica, incluso por parte de aquellos que dentro del peronismo no eran "conversos" a la nueva fe. Además, la cooptación de funcionarios extra-partidarios y de un compacto equipo de técnicos aportó cohesión

³⁴ A fin de explicar el grado de viabilidad de una política, se utilizarán aquí tres categorías o dimensiones interrelacionadas del término "viabilidad". En primer lugar, la viabilidad política se refiere al grado en que una política sirve para la construcción de una coalición de apoyo, permitiendo el uso de ciertos elementos para crear legitimidad o credibilidad para las acciones gubernamentales. En segundo término, la viabilidad económica remite a los costos y beneficios materiales y simbólicos que una política puede generar y que generalmente determinan su sustentabilidad. En tercer lugar, la viabilidad técnica es el grado en que una política concuerda con las capacidades institucionales existentes, haciendo posible la movilización de recursos humanos, materiales, administrativos y organizacionales que la implementación requiere. Estas dimensiones del concepto de viabilidad son tomadas del esquema presentado por Hall, 1989.

³⁵ A pesar de que ciertos sectores dentro del peronismo, como los gobernadores y otros funcionarios provinciales, consideraban positiva esta iniciativa, el partido continuaba defendiendo una posición ideológica muy estrecha en el Congreso, como un modo de evitar que el radicalismo apareciera como el arquitecto de un posible éxito de política. Esto fue totalmente evidente durante el tratamiento parlamentario de los acuerdos privatizadores de Aerolíneas Argentinas y ENTel, cuando el senador Eduardo Menem defendió ferozmente argumentos nacionalistas.

ideológica en torno a los postulados neoliberales y le dio una ejecutividad a la acción gubernamental de la que el anterior gobierno carecía³⁶.

Asimismo, Menem confrontó exitosamente la oposición potencial proveniente de los militares, uno de los sectores sociales más estatistas. Su postura respecto del “problema militar”³⁷, junto con el desmantelamiento del complejo industrial-militar, fueron restringiendo la autonomía de este sector. Respecto de dicho desmantelamiento, cabe destacar que ya hacia mediados de los 80 las empresas militares mostraban importantes déficits y la crisis fiscal ponía en evidencia que el Estado no podía seguir financiándolas. Esto se hizo aún más evidente bajo el gobierno de Menem. Por lo tanto, al igual que el resto de las empresas públicas, el complejo militar quedó sujeto a la política de ajuste económico. El presupuesto militar fue reducido a la mitad, los salarios cayeron, algunos ambiciosos proyectos fueron suspendidos y los militares fueron forzados a establecer prioridades respecto de cómo usar los pocos recursos que recibirían. Una de las maneras que Menem usó para doblegar la resistencia fue la promesa de que los fondos provenientes de las privatizaciones irían a la restructuración y modernización de las fuerzas armadas. Sin embargo, de acuerdo con las nuevas normas, dichos fondos no podían pasar directamente al Ministerio de Defensa sino que debían ser administrados por el Ministerio de Economía. Además, como en los otros sectores, las privatizaciones se llevaron a cabo muy rápido, estuvieron sujetas a las urgencias financieras del tesoro nacional y un número considerable de asesores e interventores provenientes de los sectores liberales fueron designados para llevarlas a cabo³⁸. En síntesis, a pesar de que los militares pudieran ser recelosos respecto a aceptar las privatizaciones, no tuvieron otra alternativa. Habían perdido su poder de veto sobre el proceso de formación de políticas. Y es posible que la difusión y aceptación generalizada de las ideas neoliberales haya probablemente influenciado el pensamiento militar, tal como sucedió con el de otros actores, facilitando así la aceptación de este tipo de medidas.

Por otra parte, el traspaso de un mandato presidencial a otro se había parecido más a una huída desesperada de un barco naufragado que a una alternancia eleccionaria normal. Alfonsín entregó el gobierno cinco meses antes de lo previsto, en medio de una alta inestabilidad política y económico-financiera. En consecuencia, el peronismo no sólo pudo aprovechar la llamada "luna de miel" que sucede a toda llegada al poder, sino también el estado de total descrédito y debilidad política de la oposición. El ex-ministro de Obras y Servicios Públicos Terragno marcó tajantemente el contraste entre ambas

³⁶ Ver Margheritis, 1997a.

³⁷ Menem tenía un enfoque totalmente diferente al de Alfonsín sobre este tema. Había mantenido una relación estrecha con los grupos rebeldes, había reivindicado las acciones militares de fines de los 70 (v.g., la represión) y, una vez en el poder, había ofrecido amnistía a cambio de subordinación. A pesar de la oposición generalizada, declaró dos amnistías generales. Puso en claro que perdonaría los crímenes del pasado pero castigaría futuros levantamientos. Así lo hizo cuando el grupo rebelde provocó la última y más sangrienta rebelión militar en diciembre de 1990. Esa fue la primera vez que el Comando en Jefe permaneció leal al Ejecutivo y aceptó la orden de reprimir. Esto, junto con los cambios burocráticos llevados a cabo dentro de la esfera militar, consolidaron un nuevo liderazgo más inclinado a subordinarse al poder político y a admitir errores del pasado -incluyendo la represión, algo inconcebible hasta ese momento. Al respecto, ver el trabajo de Carlos Acuña y Catalina Smulovitz en Acuña (comp.), 1995, pp. 153-202.

³⁸ Ver Pérez Esquivel, 1995; también, Kessler, 1993.

administraciones en esta cuestión al decir: "... el radicalismo no puede hoy cuestionar al gobierno sin que se le exija, a la vez, rendición de cuentas. El gobierno de Menem promueve privatizaciones masivas y urgentes, acompañadas de una brusca desregulación y mutilaciones del Estado, todo a fin de asegurar la dictadura del mercado. Ante semejante modelo, por más que defendamos nuestros antecedentes, seremos siempre vulnerables a las acusaciones: nuestra reforma del Estado fue, desde la actual perspectiva, tímida, sin fe, tardía e inoperante"³⁹.

Con todos estos factores se formó lo que se suele llamar "el contexto de la decisión", cuyos elementos permitieron enmarcar la política de privatizaciones en un determinado diagnóstico que identificaba empresas públicas con ineficiencia, inflación, déficit, etc., y presentarla no sólo como la mejor alternativa sino, por sobre todas las cosas, como la única posible, porque sólo un cambio radical podía conjurar tantos males. El tradicional pragmatismo que había caracterizado siempre la ideología peronista hizo el resto a fin de superar las contradicciones ideológicas.

De esta forma se fue construyendo la viabilidad política de la decisión de privatizar, la que se afianzaría luego con pasos concretos tomados durante la fase de implementación. En efecto, durante la segunda etapa el Ejecutivo debió desplegar nuevas estrategias, dado que la aprobación parlamentaria de sus iniciativas no se produjo automáticamente⁴⁰. Por el contrario, dentro del propio bloque oficialista se alzaron voces de disidencia que, en algunos casos, amenazaban con bloquear el proceso privatizador. Además, el partido radical se negó reiteradamente a dar quórum y los partidos provinciales, la UceDé y el MODIN intercambiaron a menudo sus votos por concesiones específicas. Por lo tanto, el Ejecutivo llevó a cabo, por un lado, tareas de persuasión vía contactos informales y ofrecimiento de compensaciones y de seguimiento permanente del trámite parlamentario a fin de lograr la aprobación de sus proyectos y, por otro, apeló a los decretos, vetos parciales y leyes correctivas para corregir las leyes sancionadas y volver a adecuarlas a sus propósitos iniciales⁴¹. Se produjo, así, una dinámica política muy distinta a la de la primera etapa pero igualmente efectiva, en la que la viabilidad política de las privatizaciones impulsadas por el Ejecutivo pasó a depender de la flexibilidad de éste para adaptar su estilo de gestión a los cambios en el contexto, sin sacrificar sus objetivos.

La viabilidad técnica.- Es plausible pensar que la viabilidad técnica constituiría un verdadero obstáculo a la implementación de esta política, ya que semejante contexto de crisis y falta de recursos y capacidades de gobierno harían casi imposible llevar adelante tamaña reforma. Así era, pero dicho contexto también ampliaba el margen de maniobra de tal modo que convertía esas mismas carencias en recursos: la crisis justificaba el pragmatismo y "autorizaba" el uso discrecional que el gobierno hacía del poder y la utilización de cualquier tipo de mecanismos de decisión de cuestiones concretas y de ejecución.

Merced a un acuerdo entre los dos partidos mayoritarios, la sanción de la Ley de Reforma del Estado inmediatamente después de que Menem asumiera el poder permitió al

³⁹ Cf. Clarín, 28/08/90, p. 9.

⁴⁰ Sobre la dinámica Ejecutivo-Legislativo, ver el exhaustivo trabajo de Llanos, 1997.

⁴¹ Ver detalles en Llanos y Margheritis, 1998.

Ejecutivo disponer libremente de las empresas públicas, modificar su funcionamiento y privatizarlas. Junto con la Ley de Emergencia Económica, estas dos normas legitimaron un alto grado de concentración de poder en el Ejecutivo e hicieron posible un manejo muy discrecional del tema privatizaciones. Asimismo, algunas otras medidas tendientes a limitar la capacidad de control u oposición de otros poderes y organismos, coadyuvaron a facilitar el ejercicio de dicho poder discrecional⁴². Además, el dictado de infinidad de normas por decreto presidencial y el uso por parte del Ejecutivo del derecho de veto fueron moneda corriente durante la administración menemista⁴³.

Es decir, a falta de recursos que facilitarían la viabilidad técnica, se hizo uso de otros mecanismos: la sensación de caos e inestabilidad implícitamente ampliaban el margen de maniobra gubernamental porque ponían freno a demandas sociales y justificaban una acción rápida y drástica. Sin duda, la calamitosa situación financiera de la mayoría de las empresas públicas y su baja performance en términos de prestación de servicios coadyuvaba a este diagnóstico; en los casos en que mostraban cierto nivel de rentabilidad, como Aerolíneas Argentinas, el argumento esgrimido para justificar la privatización fue el de la necesidad de obtener recursos financieros que garantizaran el ritmo sostenido de inversiones requerido para mantener el servicio. Frente a esta "ventana de oportunidad", el Ejecutivo recurrió -mediante los procedimientos antes mencionados- al uso discrecional de las facultades decisorias con las que ya contaba y de las que impulsó que se le confirieran.

En consonancia, aspectos más concretos de la viabilidad técnica también siguieron la misma pauta: cuando surgió algún tipo de oposición en los cuadros burocráticos intermedios, los funcionarios fueron reemplazados y los canales verticales de autoridad fueron reforzados. De hecho, el tipo de resistencia que los mismos podían ejercer era la típica de los sistemas clientelísticos y prebendarios: paralizar decisiones, dilatar los procedimientos o poner obstáculos a la implementación. Esta fue una de las dificultades a las que a menudo se refirió el ministro Dromi, señalando que una vez que las privatizaciones fueron lanzadas, la atmósfera general dentro de los niveles más bajos de la administración era de inacción. Los funcionarios parecían asumir que la medida sería revertida en el corto plazo, como ocurría habitualmente y, por lo tanto, la mejor estrategia era la de esperar hasta que los altos funcionarios fueran reemplazados o decidieran abandonar la iniciativa⁴⁴. Por lo tanto, el gobierno estableció una suerte de "administración paralela", designando interventores con amplias facultades para llevar adelante las privatizaciones, reemplazando a los directivos claves de las empresas públicas y/o formando comisiones *ad hoc* con representantes de diferentes grupos de interés.

Algunos otros rasgos caracterizaron los aspectos técnicos del proceso de implementación de esta política. La primera evidencia que surge de los estudios empíricos es que cada caso presenta una modalidad particular y ello, en gran parte, se debió a que no existió un diseño previo, un plan claro y omnicompreensivo de lo que se quería hacer. Hasta cierto punto, esto se debía a que los sistemas de información de las empresas estatales eran generalmente muy ineficientes. Los datos eran escasos o nulos y estaban mal

⁴² Por ejemplo, la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema y el cubrimiento de esos cargos con jueces que apoyaban la orientación oficial, el relevo de las autoridades de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y la recomposición del Tribunal de Cuentas.

⁴³ Ver ejemplos en Llanos y Margheritis, 1998.

⁴⁴ Ver entrevista a Dromi en Somos, 18/10/89, p. 16.

organizados. Los balances mismos a menudo estaban mal hechos, como ejemplifica el caso de ENTel⁴⁵. Esta falta de recursos técnicos y administrativos no facilitó el estadio previo a toda acción, es decir, la elaboración de un diagnóstico acertado de la situación que se debía resolver. En consecuencia, el gobierno no contaba con conocimientos y procedió sin un plan. Una vez adoptada la decisión -y, no casualmente, adoptada en forma precipitada-, su implementación se fue definiendo sobre la marcha. Y como esa definición era necesariamente afectada por las interacciones entre los actores estaba, hasta cierto punto, fuera del control de los círculos gubernamentales.

Además, a diferencia de otras experiencias nacionales, las privatizaciones en la Argentina adoptaron una modalidad integral y no gradual. Es decir, abarcaron la venta de casi todos los activos públicos. La posibilidad de conservar una parte de las acciones de las empresas a privatizar en manos del Estado -o una *golden share*, como sucedió en la experiencia inglesa- no fue una consideración importante para el gobierno argentino. Y el grueso de las privatizaciones se llevó a cabo de una sola vez en el lapso de muy pocos años. Esto implicó que en la mayoría de los casos los plazos no permitieran realizar una reestructuración interna de las firmas y que no se cuidara el carácter competitivo de las licitaciones, en el afán de hacerlas atractivas a los inversores. Del mismo modo, sólo en muy pocos casos se establecieron marcos regulatorios antes del momento de la transferencia⁴⁶.

De modo que el contenido de la política se fue definiendo sobre la marcha, a través de las interacciones entre los actores. Al respecto, puede señalarse que la intervención de los actores privados en el proceso de formación de la política ocurrió principalmente a través de procedimientos informales y no estandarizados. Esto tenía que ver no sólo con los mecanismos de agregación de intereses y pautas organizacionales de dichos actores, sino también con el hecho de que en el elenco gubernamental las decisiones giraban en torno a individuos concretos y sus pequeños entornos.

Esto, a su vez, implicaba que muchas de las situaciones conflictivas que caracterizaron el proceso privatizador se asemejaban a intrigas de palacio cuya resolución no estaba sujeta, en lo que hace a procedimientos, a ninguna regla fija y, en lo referente al contenido, estaba a menudo condicionada por discrecionalismos que no encuentran asidero en ningún cálculo de racionalidad o eficiencia económica⁴⁷. Además, la resolución de esas diferencias a menudo llevaba a una reformulación de lo actuado por parte del predecesor o perdedor en la lucha, con lo cual el proceso de implementación de la política

⁴⁵ Ver Herrera, 1993.

⁴⁶ Ver Gerchunoff (ed.), 1992.

⁴⁷ Cabe aclarar que las disputas en el seno del gobierno tenían básicamente dos orígenes. En el caso de la primera etapa de privatizaciones, la indefinición general respecto de la política a seguir en sí misma; es decir, como no había existido un diseño previo y los procedimientos se iban definiendo sobre la marcha, surgían fuertes disensos sobre el camino a seguir. Un claro ejemplo de esto fueron las interminables discusiones acerca de la regionalización del servicio telefónico, de la división de YPF en cuatro firmas según el tipo de actividad y del uso del mecanismo de capitalización de la deuda en todos los casos. Pero tanto en la primera como en la segunda etapa, un motivo de disputa permanente era la definición de los espacios de poder, esto es, el control sobre la forma y sobre el fondo del proceso privatizador, sobre qué y cómo se llevaba a cabo. Las interminables confrontaciones entre ministros, interventores y sus respectivos asesores proveen abundante evidencia de ello. Ver Margheritis, 1997b, cap. 6, 7 y 8.

se complejizaba aún más y crecía la incertidumbre acerca de su desarrollo futuro. Todo esto se daba en el marco de frecuentes redefiniciones de las estructuras burocráticas⁴⁸, lo cual corrobora la incapacidad técnica y operacional del Estado para llevar a cabo las reformas.

Algunos estudios también hacen notar la falta de idoneidad y conocimiento del área específica de los funcionarios a cargo de las distintas intervenciones, lo cual complicaba el proceso privatizador, produciendo demoras, confusión e incertidumbre entre los actores involucrados⁴⁹. Asimismo, existen indicios de que muchas de las irregularidades que se registraron estaban relacionadas con hechos de corrupción, dado que algunos funcionarios actuaban simultáneamente como tales y como *lobbyistas* de los grupos económicos interesados en las licitaciones.

Ahora bien, durante la segunda etapa se hizo evidente que el Ejecutivo puso en juego un recurso técnico muy valioso: el diseño detallado y *a priori* de algunas de sus iniciativas. Ello le dio una ventaja notable frente a la oposición que por entonces se planteaba en el Congreso. Este último se mostró en clara desventaja cuando el Ejecutivo logró contar con un proyecto técnicamente sólido y bien detallado –como fue el caso de la reforma del sistema previsional⁵⁰- avalado y defendido, a lo largo de todo el trámite parlamentario, por un compacto grupo de especialistas, generalmente miembros del equipo que acompañó a Cavallo o cercanos a él. De hecho, la llegada del ministro a la cartera de Economía en 1991, implicó un cambio cualitativo muy importante en términos de la viabilidad técnica de las reformas en general. El numeroso y compacto grupo de expertos que lo acompañaron vino a suplir la falta de diseño y capacidades burocráticas y otorgó ejecutividad y credibilidad a la gestión⁵¹. Su actuación se vio reforzada, asimismo, por una intensa participación de las agencias de crédito internacional, manifestada a través de asistencia técnica y de la concesión de préstamos destinados específicamente a la reforma del Estado, y de varias consultoras extranjeras que valoraron las empresas, elaboraron proyectos de privatización e intervinieron el proceso de licitación⁵².

Por último, es necesario mencionar que la concentración del poder de decisión, los discrecionalismos y los personalismos, que siguieron conviviendo con las prácticas más deliberativas y acuerdistas características de la segunda etapa, no sólo se manifestaron a través del uso de mecanismos extraordinarios de toma de decisiones a nivel de las instituciones y poderes nacionales, sino también permearon todos los procedimientos formales e informales a través de los cuales las privatizaciones se implementaron. Esto implicó que el interjuego de acciones y su resultado final -esto es, el "quién-obtiene-qué" que determina la viabilidad económica de una política- adoptó características muy específicas.

⁴⁸ Por ejemplo, en octubre de 1990 el ministro Dromi anunció la creación de quince comisiones y varias subsecretarías encargadas de diseñar las normas que guiarían la privatización de empresas públicas; unos pocos meses después, el ministro Cavallo decidió hacer cambios organizacionales importantes y crear nuevas subsecretarías con funciones similares. Ver Twaites-Rey, 1993a, p. 69.

⁴⁹ Ver Mooney and Griffith, 1993.

⁵⁰ Ver Margheritis, 1997b, cap. 8.

⁵¹ Ver Margheritis, 1997a, pp. 36-42.

⁵² Cabe aclarar que desde un principio la actitud del gobierno hacia los organismos financieros internacionales no fue de confrontación sino de colaboración cercana, tratando de evitar situaciones que pudieran afectar su frágil posición.

La viabilidad económica.- Para analizar la dimensión económica de la viabilidad de una política conviene tener en cuenta algunos factores estructurales. El caso argentino muestra que la configuración de fuerzas y recursos de poder evidenciaba un gran desequilibrio entre los actores centrales. Al inicio del mandato, el gobierno estaba seriamente limitado por un dramático deterioro de las capacidades estatales y ello se reflejaba en una seria crisis de credibilidad que condicionaba la viabilidad de cualquier iniciativa gubernamental. Esto fue muy evidente en el caso de las privatizaciones desde el principio. Los grupos económicos locales, por su parte, junto con los inversores extranjeros, eran los únicos capaces de aportar el capital económico y político necesario y, por lo tanto, de influir notoriamente en el desarrollo de la política económica y, concretamente, en la venta de las empresas públicas. Exactamente lo contrario ocurría en el caso de la relación gobierno-sindicatos, en el sentido de que éstos últimos evidenciaban una situación estructural caracterizada por la falta de cohesión ideológica y organizacional significativa, producto de un largo proceso de fragmentación del movimiento obrero que debilitó su posición como actor económico y político y redujo su capacidad de negociación y su poder de veto. Además, esto último se vio acentuado, especialmente en el momento de confrontar la inflexibilidad del gobierno menemista, por el rol cada vez más secundario que los sindicatos habían pasado a ocupar dentro del aparato partidario y por las consecuencias de las reformas laborales que el Ejecutivo impulsó. Este mapa general de recursos y equilibrio de fuerzas es sumamente importante para entender la viabilidad de la política, porque este equilibrio de fuerzas en gran medida determinó las opciones y estrategias de los actores.

Respecto de los actores externos, el papel de los bancos acreedores fue crucial porque debían otorgar el llamado *waiver* o dispensa que liberara las empresas públicas de su condición de garantía de la deuda pública argentina⁵³. Sin ello, no hubieran podido ser vendidas. De modo que esa dispensa se hizo esperar hasta último momento y jugó como un factor de presión para que dichos bancos -al mismo tiempo, potenciales compradores-negociaran condiciones de venta mucho más convenientes a sus intereses⁵⁴. Como ejemplo de este punto basta citar las declaraciones del ministro Dromi acerca del rol de los bancos

⁵³ Esto se debía a que las empresas públicas se habían convertido en la garantía de la deuda externa argentina, como producto de un acuerdo -GRA, *Guaranteed Restructured Agreement*- firmado por el último gobierno militar y ratificado por el Presidente Alfonsín en 1987.

⁵⁴ La importancia de este punto fue largamente ilustrada por los comentarios del ministro Dromi durante su interpelación por la Comisión Bicameral encargada de la supervisión de las privatizaciones. Con referencia a las dificultades para obtener el *waiver*, Dromi manifestó: "Este endeudamiento por cabeza empresaria nos obliga a nosotros a ir consiguiendo el perdón, casi una limosna. (...) Lo dice una directiva de un ente financiero acreedor de la Argentina, que ha armado incluso un comité de monitoreo del comportamiento de nuestros programas económicos, de nuestros planes, etc. (...) a nosotros nos monitorean absolutamente todo. Si no, no sobrevivimos. Esta cláusula no escrita, aberrante, avergonzante, pero de realidad práctica de la Argentina, yo la quiero instalar en el principio de la conversación para que nos ubiquemos como un punto de reflexión sobre cuáles son las cláusulas del ajuste" (Cf. Página 12, 09/09/90, p. 9). También enfatizó que el *waiver* no sería obtenido por ningún ministro o interventor, sino por las mismas empresas interesadas en las licitaciones (e.g., Telefónica de España, Bell Atlantic), las cuales negociarían con los bancos acreedores con los cuales formarían los consorcios para participar de dichas licitaciones.

privados y de las instituciones financieras internacionales en el proceso de formación de la política económica y su influencia sobre las privatizaciones: "Ustedes saben con honestidad que todos los pliegos tienen una cláusula no escrita, que no la hemos escrito por vergüenza, por vergüenza nacional, que es el grado de dependencia que tiene nuestro país, que no tiene ni siquiera la independencia, ni siquiera la dignidad, para poder vender lo que hay que vender. Un país que no tiene disponibilidad de sus bienes, un país que está inhibido internacionalmente. A-rro-di-lla-do, a-ver-gon-za-da-men-te" [su énfasis]⁵⁵. Los mismos comentarios acerca de los efectos de la condicionalidad financiera y del monitoreo permanente de las agencias financieras fueron enfatizados insistentemente por el ministro de Economía de ese momento, Antonio Erman González⁵⁶.

Por otra parte, el uso de títulos de deuda como parte de pago fue uno de los puntos más discutidos y permitió a los bancos recuperar parte de sus préstamos entregando títulos a un valor menor que el de mercado. A pesar de que no existía consenso en el gabinete acerca del tema de la capitalización, a medida que las negociaciones con los potenciales inversores avanzaban y se recibían muy pocas ofertas para cada caso, esta cláusula fue incorporada en los pliegos de condiciones como factor de atracción de inversiones extranjeras.

En efecto, en ninguna de las privatizaciones hubo una gran masa de interesados, de modo que el gobierno debió ofrecer fuertes incentivos para mantener algunas pocas ofertas. Una de las formas de hacerlo fue efectuar grandes cambios en las empresas (saneamiento financiero, reestructuración interna, renegociación de los contratos colectivos de trabajo, despidos masivos, etc.) a fin de eliminar sus déficit y entregarlas en condiciones de alta rentabilidad.

Para lograr esto último, el Estado no sólo asumió los costos económicos y políticos de dichas reestructuraciones, sino que también se hizo cargo de los pasivos de todas las empresas a privatizar y, en varios casos, aceptó que las cláusulas contractuales otorgaran cierta garantía estatal del nivel de rentabilidad a futuro (la privatización de ENTel es el mejor ejemplo de este punto⁵⁷). En la misma línea, el carácter monopólico de la prestación de los servicios públicos fue mantenido o creado a fin de capturar el interés de los inversores; en realidad, ellos mismos condicionaron su participación en las licitaciones a la existencia de estas cláusulas.

En consecuencia, las condiciones de venta en general resultaron muy ventajosas para los compradores y, mediante este juego de compensaciones, aquellos que antes se beneficiaban de los contratos y subsidios estatales pasaron a controlar rentables monopolios y oligopolios ahora privatizados. Los grupos económicos locales más grandes que habían crecido al amparo de la protección estatal y se habían diversificado y expandido a lo largo de las últimas dos décadas (e.g., Pérez Companc, Acindar, Bidas, Garovaglio y Zorraquín, Soldati, Techint, Benito Roggio, Astra) participaron y ganaron la mayoría de las licitaciones, en asociación con bancos acreedores y compañías extranjeras⁵⁸. El hecho de que esta política se implementara simultáneamente con otras reformas estructurales le permitió al gobierno llevar a cabo este juego de compensaciones

⁵⁵ Cf. Página 12, 09/09/90, p. 8.

⁵⁶ Entrevista, Buenos Aires, 27/02/96.

⁵⁷ Ver Schvarzer, 1993; Herrera, 1993; Abeles et al., 1998.

⁵⁸ Ver Twaites-Rey, 1993b, pp. 20-22.

en una arena política más amplia, en la que resultaba más fácil balancear los costos y beneficios de tales reformas e incluso avanzar aun en contra de intereses particulares. De esa manera, pudo conservar e ir consolidando el apoyo del sector empresarial en su conjunto.

Los procedimientos contribuyeron a reforzar estas tendencias. En el caso de ENTel, por ejemplo, la Interventora obtuvo autorización del Presidente para establecer el precio del servicio discrecionalmente, sin intervención del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Así lo hizo varias veces durante el proceso de licitación, de acuerdo con las demandas de los futuros concesionarios e incluso la fijó por encima de lo que ellos mismos peticionaban. Además, entre las condiciones de venta establecidas se hallaba una cláusula de rentabilidad garantizada por el Estado del 16% anual, calculada sobre una valuación inicial de los activos de la empresa muy superior al precio que finalmente se pagó por ella⁵⁹. El caso de YPF también ilustra este punto: los proyectos de privatización de YPF también incluían su total reestructuración interna a fin de convertirla en una empresa rentable antes de vender sus acciones en la bolsa⁶⁰.

En cuanto a los sindicatos, el gobierno adoptó dos tipos de estrategias para asegurar su alineamiento detrás de la iniciativa privatizadora. Por un lado, el clásico "divide y reinarás". Aprovechó e incentivó la pronunciada fragmentación del movimiento sindical, incorporando como funcionarios a cuadros claves de la línea más proclive a negociar⁶¹, de modo de comprometerlos con el programa de gobierno, y promoviendo el acceso a la conducción de los gremios de dirigentes afines a la línea oficial, por medio de procesos electorales no siempre claros y limpios⁶².

Asimismo, con aquellos que pertenecían a líneas más combativas e insistieron en cierta resistencia, el gobierno se mostró inflexible: públicamente desacreditó y subestimó dicha resistencia y, cuando se trató de medidas concretas, las enfrentó profundizando las reformas y avanzando con celeridad. Hubo, sin embargo, algunos episodios de férrea oposición a los procesos privatizadores⁶³. El gobierno respondió declarando las huelgas ilegales, en algunos casos cubriendo los puestos con personal militar e intimando a los trabajadores a retomar las tareas so pena de ser despedidos. Efectivamente, varios despidos masivos se concretaron y las pocas reincorporaciones que se hicieron fueron vía negociación caso por caso, todo lo cual favorecía la búsqueda reestructuración interna de las empresas. Además, la administración menemista no sólo subestimó las medidas de

⁵⁹ Ver Margheritis, 1997b, cap. 6.

⁶⁰ Efectivamente, dicha transformación se llevó a cabo con resultados muy positivos. Durante los últimos tres años previos a su venta, los beneficios netos de YPF ascendieron a más de 600 millones de dólares. (Cf. El Cronista Comercial, 28/04/93, p. 2; Clarín, 08/02/95, p. 17). Esto demuestra que, contrariamente a lo que la propaganda neoliberal sostenía, el proceso de ajuste y saneamiento era posible bajo la órbita estatal y que la empresa podía pasar a ser rentable en pocos años sin que ello dependiera de quién detentara su propiedad.

⁶¹ Este fue el caso de Julio Guillán, líder del sindicato de los telefónicos, nombrado Subsecretario de Telecomunicaciones, y de Diego Ibáñez y Antonio Cassia, máximos dirigentes del Sindicato Unidos Petroleros del Estado, ambos incorporados al directorio de YPF.

⁶² Ver Dinerstein, 1993, pp. 22-24.

⁶³ Los más importantes fueron: la huelga de los telefónicos en 1990, la movilización de la comunidad de San Nicolás en 1990 y 1991 a raíz de la privatización de SOMISA, las huelgas ferroviarias y de los petroleros en 1991 y de los trabajadores aeronáuticos durante 1992 y 1993.

fuerzas, sino que en varios casos se desecharon los estudios de factibilidad y proyectos de reforma y privatización presentados por los gremios o por asociaciones de técnicos y profesionales⁶⁴, todos ellos en general inspirados por una valoración del carácter público del servicio más que por un estrecho interés económico.

Por otro lado, también con los sindicatos se aplicó una política de compensaciones, ya que en la mayoría de las empresas privatizadas los trabajadores conservaron parte del capital accionario pero en forma sindicada. Esto significa que la propiedad sería individual pero la representación sería colectiva. Entonces, los trabajadores debían nombrar una entidad legal que los representara y los sindicatos se convirtieron en los delegados "naturales" en la negociación y administración de los llamados Programas de Propiedad Participada. De este modo, su participación en la nueva economía privatizada devino una condición crucial para el avance de las reformas. Así quedó evidenciado también en el caso de la reforma del sistema de seguridad social, cuando la inclusión de los sindicatos en la administración privada de los servicios destrabó las negociaciones⁶⁵.

En síntesis, la combinación de premios y sanciones garantizó la aceptación de la política e hizo viable una redistribución de costos y beneficios que favoreció a la nueva élite económica

El nuevo balance entre Estado y mercado

En base a lo expuesto anteriormente, puede decirse que el objetivo político de construir una coalición de apoyo a través de la manifestación a la comunidad de negocios de la voluntad de revertir el modelo socio-económico previo y del compromiso firme del gobierno para con las reformas fue totalmente alcanzado. El Ejecutivo fue inflexible cuando se trató de implementar las privatizaciones, incluso a riesgo de que se produjera un cisma en las propias filas partidarias. Más aún, una de las maneras de enfrentar la oposición fue acelerar y profundizar el proceso reformista. De modo que no quedaron dudas de sus intenciones⁶⁶. La política de privatizaciones fue puesta al servicio de ese objetivo y reflejó, en su implementación, las necesidades y restricciones políticas que operaban sobre la acción gubernamental.

No obstante, el impacto de estas acciones fue mucho más allá del plano simbólico. Las privatizaciones contribuyeron a acentuar y consolidar el proceso estructural de concentración de la riqueza iniciado dos décadas atrás. En consecuencia, un número reducido de *holdings* domésticos, los mismos grupos económicos que habían expandido y diversificado sus actividades, en gran parte, a expensas del Estado, y se habían beneficiado de la intervención y protección estatal y de la nacionalización de la deuda en 1982, consolidaron su posición como actores políticos y económicos. En los noventa, ellos fueron los principales participantes y adjudicatarios de las licitaciones para la privatización de las empresas públicas, en general asociados con compañías extranjeras y bancos

⁶⁴ Ver Felder, 1994; Dinerstein, 1993.

⁶⁵ Ver Margheritis, 1997b, cap. 8; también Alonso, 1998.

⁶⁶ Sobre las implicancias de la acción del Ejecutivo al respecto, ver Llanos y Margheritis, 1998.

acreedores.

El efecto de concentración que esto produjo fue reforzado por dos factores. En primer lugar, el gobierno no pareció particularmente interesado en lograr una amplia difusión de la propiedad a través del mercado de capitales. Incluso, la distribución de acciones entre los trabajadores mediante los llamados Programas de Propiedad Participada fue dilatada en la mayoría de los casos⁶⁷. Esto favoreció la concentración de la propiedad privada en las manos de unos pocos agentes económicos nacionales y extranjeros. En segundo término, como se mencionó anteriormente, la transferencia de las empresas públicas implicó la concesión de mercados monopólicos u oligopólicos ahora controlados por los consorcios privados.

Asimismo, la tendencia hacia la concentración fue estimulada por las estrategias empresariales de los grandes grupos económicos. Según Azpiazu, la participación de los mismos en las licitaciones respondió, básicamente, a tres lógicas: a) algunas firmas adquirieron acciones o la totalidad de las empresas públicas pertenecientes al mismo sector económico en el que ya estaban operando (e.g., Indupa, Garovaglio y Zorraquín, Techint, Siderca); b) otras firmas o grupos obtuvieron licencias para la provisión de servicios públicos o recursos que les permitían integrar vertical u horizontalmente su producción (e.g., Bunge y Born, Techint, Acindar, Loma Negra); c) algunos grupos económicos extendieron y diversificaron sus actividades en varios sectores económicos a través de la participación en varias privatizaciones (e.g., Soldati, Techint, Pérez Companc). En consecuencia, el perfil industrial nacional en general se vio afectado a nivel estructural. Además, puede identificarse también un impacto diferencial a través de los distintos sectores económicos. Su dinámica se vio afectada por el incremento en los precios de los insumos (e.g., de gas, luz, agua), los servicios (e.g., telecomunicaciones) y el transporte, debido a que las privatizaciones tuvieron un impacto diferencial en los costos de producción y distribución⁶⁸.

Ahora bien, los objetivos económicos y políticos estuvieron relacionados, al igual que los efectos. Durante la primera etapa de las privatizaciones, dada la prioridad otorgada a los plazos y el descuido por los mecanismos, los activos públicos fueron subvaluados. En realidad, las valuaciones o bien nunca se efectuaron o se estimaron a un nivel muy bajo (ENTel es un buen ejemplo, así como también varias áreas petroleras e YPF). Además, por las mismas razones (v.g., acelerar el proceso y hacer la transacción más atractiva para los inversores potenciales), las condiciones de la transferencia no fueron siempre ventajosas para los intereses públicos. Los nuevos administradores de las compañías privatizadas obtuvieron un amplio margen de maniobra para establecer el precio de los servicios. Cada ajuste en dichos precios tuvo un efecto inmediato sobre la estructura de precios relativos y la población su conjunto fue la más perjudicada por esos incrementos⁶⁹.

Por otra parte, las mejoras en términos de distribución de recursos y eficiencia en la prestación de servicios públicos son menos evidentes y más heterogéneos –dependiendo del sector que se considere- de lo que los promotores del manejo privado habían

⁶⁷ Ver Gerchunoff y Cánovas, 1995, p. 490; también, Schvarzer, 1993.

⁶⁸ Ver Azpiazu, 1993; también, Azpiazu y Nochteff, 1994.

⁶⁹ Ver FLACSO, 1996; CECE, 1997.

pronosticado. El grueso de los recursos obtenidos por medio de las privatizaciones se usaron para cumplir con objetivos fiscales y con compromisos externos derivados de la deuda. A pesar de que inicialmente se planteó la posibilidad de usarlos para fines sociales y de que el cambio en la decisión generó serias disputas en el gabinete, el criterio basado en las urgencias financieras prevaleció⁷⁰. Sólo en el caso de la venta de YPF el Estado usó parte de esos ingresos para resolver problemas del sistema de seguridad social. Por otra parte, las estimaciones muestran apenas un moderado impacto de las privatizaciones sobre el proceso de formación de capital⁷¹.

Asimismo, los marcos regulatorios fijados durante la primera etapa fueron muy vagos o inexistentes -de modo que aún hoy día existen pocas instancias para que el público pueda efectuar algún reclamo o queja- y algunos de los entes efectivamente creados no gozaban de una autonomía efectiva. En el momento de la transferencia, muy pocos marcos regulatorios habían sido sancionados por ley y se hallaban efectivamente funcionando. No obstante, los pocos existentes no establecían reglas claras y homogéneas para la acción privada⁷². Por ejemplo, no contenían ninguna definición del carácter público del servicio que las empresas privatizadas están ofreciendo, ni criterios para evaluar la calidad del servicio y/o si los concesionarios privados cumplen con sus obligaciones para con los clientes. Más aún, la mayoría de los organismos reguladores no funcionaban como canales institucionalizados para que los clientes pudieran efectuar sus reclamos. Por ejemplo, algunos de ellos no recibían quejas, los derechos de los clientes no estaban especificados en los marcos regulatorios y no existían normas acerca de las compensaciones que los clientes debían recibir por ineficiencias en los servicios⁷³.

Actualmente, el panorama es bastante heterogéneo. Un estudio comparativo sobre el funcionamiento de los entes reguladores indica que el diseño institucional (e.g., los mecanismos usados para su creación; la autonomía administrativa; las normas sobre nombramiento, estabilidad y honorarios de sus miembros, financiamiento, supervisión por parte de otros organismos; la especificidad de la legislación que los rige; etc.) con el que fueron concebidos y el contexto en el que actúan (v.g., las características del mercado en cada sector: número de empresas; grado de competencia entre ellas; visibilidad de las decisiones del ente regulador; poder de los grupos de interés y mecanismos de

⁷⁰ La evidencia es concluyente respecto de los resultados de las privatizaciones en cuanto a proveer recursos para servir y reducir la deuda externa vía capitalización de deuda: entre 1990 y 1992 el Estado argentino recibió 5.44 billones de dólares en efectivo y rescató bonos de deuda a valor nominal por un total de 11.34 billones de dólares (o 4.5 billones a valor real), lo cual representaba un 19% de la deuda externa del sector público en 1988. No obstante, también en este caso existió un efecto contrario que anuló esa reducción de deuda: el Estado recurrió a nuevo endeudamiento durante el período 1990-1992 por unos 14 billones de dólares. Es decir, el incremento neto de la deuda externa fue de 2.7 billones de dólares. Es más, como el Estado tomó a su cargo los pasivos de la mayoría de las empresas públicas antes de privatizarlas, hacia 1994 se habían transferido 20 billones de dólares de deuda al tesoro nacional. Cf. Basualdo, 1994, pp. 30-37.

⁷¹ Teniendo en cuenta las inversiones efectivamente llevadas a cabo o previstas en las condiciones de transferencia, la inversión agregada de las empresas de servicios públicos alcanzó el 2% del PBI en la primera mitad de los 90 y sería de alrededor del 1% del PBI durante el resto de la década. Ver Azpiazu, 1993, pp. 16-17.

⁷² Ver López, 1996.

⁷³ Ver López, 1996; Rima et al., 1991.

procesamiento de sus demandas) afectan la calidad de su desempeño y su nivel de autonomía respecto del poder político y de firmas privadas sobre las que actúan⁷⁴. Por ejemplo, dado que deben realizar audiencias públicas, poner en consideración su presupuesto, someter la designación de sus directores a aprobación parlamentaria y obtener su financiamiento a través de la imposición de multas a las empresas, el Ente Nacional Regulador del Gas, ENER GAS, y el Ente Nacional Regulador de la Electricidad, ENRE, son menos “capturables” por las empresas reguladas que otros entes, mientras que por la forma de su creación, de financiamiento y relativa autonomía presupuestaria, el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, ETOSS, y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, SAFJP, son potencialmente más capturables por las empresas. Estas tendencias se ven acentuadas por variables contextuales características de cada sector, como las señaladas antes. Según la misma fuente, un análisis detallado de unas pocas decisiones concretas tomadas por estos entes muestra que el ETOSS se ha inclinado por decisiones favorables a la empresa regulada, mientras que no se ha registrado este sesgo en el caso ni del ENER GAS y del ENRE, ni de la SAFJP por el momento; la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, por su parte, se muestra altamente dependiente del poder político ejercido por el Poder Ejecutivo.

En síntesis, el tipo de condiciones pactadas entre el sector público y el privado durante la etapa de negociación de la transferencia de las empresas estatales a manos privadas tiene una incidencia importante sobre el actual desempeño de cada sector. Parte de los acuerdos alcanzados en el contexto de la emergencia económica, conllevaron una protección implícita de las actividades económicas del sector privado. Esta protección no adoptó la forma de subsidios concretos como los del pasado, en los que el Estado corría con los gastos y riesgos de invertir, producir, contratar y prestar servicios. En los noventa la protección se manifestó a través de la garantía estatal de una alta tasa de rentabilidad, de algunas de las cláusulas de ajuste de las tarifas de los servicios públicos privatizados, del otorgamiento de mercados cautivos y del hecho de que el Estado haya asumido los costos políticos y económicos de reestructurar internamente las empresas antes de traspasarlas, incluyendo en ello no sólo hacerse cargo de sus pasivos contables sino también del “disciplinamiento” político y racionalización de la fuerza laboral. Es decir, el gobierno no sólo creó las condiciones propicias para el desarrollo del sector privado sino que también le aseguró a éste la mayor rentabilidad al menor riesgo y no guardó para sí esferas ni instrumentos de control o regulación efectiva de las actividades privadas.

Es obvio que muchas de estas carencias fueron el resultado del modo en que se desarrolló el proceso de formulación de la política, en este caso, la rapidez del proceso privatizador, el alto grado de discrecionalidad con que se manejó el Ejecutivo durante la primera etapa *vis-à-vis* la ausencia de controles por parte de otras instituciones de gobierno, los privilegios concedidos a los concesionarios privados a través de las condiciones de licitación y el desinterés gubernamental en mantener un efectivo rol regulador para el Estado. Sin duda, el contexto de crisis y extrema emergencia económica en que se implementó esta política explica, en gran parte, la conducta del gobierno. Especialmente, explica la rapidez con que se llevó a cabo el proceso y la prioridad otorgada a los plazos por sobre los contenidos de la política. Además, el contexto proveyó

⁷⁴ Ver Urbiztondo et al., 1998.

de importantes elementos al discurso político usado para justificar la decisión misma de privatizar y la utilización de mecanismos extraordinarios de toma de decisiones. Pero el argumento de la crisis es insuficiente para explicar otros aspectos concretos de la conducta de los actores y el contenido y ritmo que fue adquiriendo la política al ser implementada. De hecho, durante la segunda etapa, con ciertas capacidades estatales recuperadas a partir del éxito en la estabilización económica, el gobierno tuvo mayor margen de influencia sobre las pautas acordadas con el capital privado y pudo permitirse “retrasos” e idas y venidas en las negociaciones producto, en gran medida, de la dinámica que se produjo al buscar la aprobación parlamentaria para sus decisiones.

En consecuencia, al final del proceso se observa un panorama heterogéneo en cuanto a la relación entre las esferas pública y privada –evidenciado en la actual performance de los distintos entes reguladores arriba señalada–, el cual depende de la estructura que el mercado adoptó en cada sector en particular y del estadio en que se produjo la privatización en cada uno de los sectores, factor éste último que influyó notablemente sobre el diseño institucional de los marcos regulatorios específicos.

Por lo tanto, la tarea actual de regular el nuevo escenario económico privatizado y desregulado se ve condicionada por estos desarrollos. La forma en que se realizó la transición al mercado determina las posibilidades y los límites que hoy confrontan los actores. Allí donde las concesiones del gobierno fueron extremas y mostraron desinterés por las consecuencias futuras, es muy poco probable que el mercado evolucione hacia una mayor competencia y transparencia. El caso de las telecomunicaciones es el ejemplo paradigmático de ello⁷⁵. En aquellos sectores en los que se han respetado un poco más los pliegos de licitación y se han establecido marcos regulatorios más claros al momento de la transferencia (e.g., electricidad, gas), y donde la propiedad está menos concentrada, es dable esperar que la competencia económica, la presión de los usuarios y la autonomía relativa de los entes reguladores contrarreste los sesgos negativos que el proceso de implementación de la política imprimió.

⁷⁵ Al respecto, ver Abeles et al., 1998.

Conclusiones

Analizar las privatizaciones desde el punto de vista del proceso de formulación de la política nos permite ver que no se trató de una medida con causas, desarrollos y efectos meramente económicos. Por el simple hecho de que implicaba una transferencia no sólo de activos públicos sino también de recursos, intereses y esferas de acción desde el ámbito público al privado, trascendió la dimensión económica y afectó el balance entre estos dos ámbitos. En consecuencia, cuando el Estado se retiró, amplió el campo de acción de los agentes económicos privados -especialmente de aquellos relativamente mejor posicionados en el mercado- y les permitió acrecentar su influencia sobre cuestiones, funciones, instituciones y poder de decisión. En el caso argentino, esta alteración del balance entre sector público y privado se vio determinada, además, por la utilización de la política de privatizaciones como instrumento político al servicio del problema de credibilidad que afrontaba el gobierno y de su necesidad imperiosa de construir una coalición de apoyo.

En otras palabras, si bien contaba con un consenso generalizado de la opinión pública, la política de privatizaciones no fue puesta en marcha por actores sociales, sino que correspondió a una iniciativa gubernamental. Dicha iniciativa estaba guiada por objetivos políticos y económicos. Precisamente, la forma en que se implementó reflejó motivaciones e impactos tanto políticos como económicos, ya que a través de ella se legitimó, material y simbólicamente, una nueva configuración de fuerzas entre actores sociales. La distribución de costos y beneficios que permitió hacer viable esta reforma debe ser entendida en el marco de un nuevo balance de poder que venía gestándose desde largo tiempo atrás.

Dicha distribución fue parte de una negociación política más amplia llevada a cabo en varias arenas al mismo tiempo. Es decir, la simultánea aplicación de otras reformas estructurales permitió al gobierno establecer un juego de compensaciones que ponía límites al disenso y la oposición que surgía desde algunos sectores. Y a medida que, con el paso del tiempo, el gobierno lograba controlar el contexto económico y mostrar los efectos positivos de la estabilización económica, podía mantenerse firme frente a reclamos sectoriales y mantener a la élite económica encolumnada detrás de la defensa del modelo. Algo similar ocurrió en la relación que se estableció, durante la segunda etapa del proceso, entre el Ejecutivo y el Congreso. Este último se incorporó al proceso de formulación de la política y adquirió un rol más protagónico, pero ello requirió que el Ejecutivo desplegara nuevas estrategias políticas –incluidas las compensaciones- que aseguraran la consecución de sus objetivos.

Por eso, la variable “contexto de crisis” explica sólo parcialmente las particularidades del proceso de implementación de la política de privatizaciones. Desde el punto de vista analítico, las imputaciones que pueden hacerse al contexto cobran mayor sentido en la medida en que se vincula a éste con condiciones estructurales de largo plazo, ya que la crisis, por sí sola, no permite predecir una determinada conducta de parte de los actores involucrados -mucho menos una conducta cooperativa- ni el ritmo y contenido de sus interacciones. La crisis habilita a “barajar y dar de nuevo”, pero no determina el juego que sigue.

Por eso considero que es la intersección, hacia fines de los ochenta, del contexto de crisis con tendencias históricas que habían ido gestándose en las décadas anteriores lo

que genera las condiciones de viabilidad de la política recién en los noventa y no antes. En el primer tramo del mandato de Menem, la combinación de crisis de legitimidad gubernamental con crecimiento político y económico de una pequeña élite empresarial, en una particular coyuntura crítica, permitió el reposicionamiento de los actores y la redefinición de sus estrategias. Es allí donde se dio un nuevo punto de convergencia entre interés público y privado. De ese modo, lejos de instaurarse el libre juego del mercado, se puso en práctica una nueva forma de protección estatal que aseguró al capital privado condiciones mucho más ventajosas que las que hubiera determinado la libre competencia, legitimándose así un nuevo balance de fuerzas entre actores sociales.

Al respecto, podría argumentarse que el otorgamiento de dicha protección estatal no fue incorrecto, en la medida en que el Estado debía generar las condiciones propicias para el desarrollo de la iniciativa privada. Sin embargo, como muestra este trabajo, con el paso del tiempo se hace necesario atender a los cambios en el contexto, al reposicionamiento de otros actores y a las demandas de intereses sociales más amplios. Por eso es que el fomento de la actividad privada debería ir de la mano del cumplimiento de otra de las funciones básicas del Estado, la de resguardar el interés de la sociedad en su conjunto. El desafío del presente es, precisamente, hacer compatible este nuevo balance entre sector público y privado con intereses sociales más amplios y no simplemente con los de una pequeña élite económica. Aun con el condicionamiento de las decisiones y acuerdos alcanzados en el pasado reciente, la tarea por delante implica volver a utilizar la política económica como herramienta política pero, esta vez, con fines sociales.

Referencias

Abeles, Martín et al., 1998: "Conformación y consolidación del oligopolio de las telecomunicaciones en la Argentina", Realidad Económica, # 155, Abril-Mayo, pp. 92-136.

Alonso, Guillermo V., 1998: "Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina", Desarrollo Económico, Vol. 38, # 150, Julio-Setiembre, pp. 595-626.

Acuña, Carlos H. (comp.), 1995: La nueva matriz política argentina, Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Acuña, Carlos H., 1991: "La relativa ausencia de exportaciones industriales en la Argentina. Determinantes políticos y sus consecuencias sobre la estabilidad y el tipo de democracia esperables", Realidad Económica, # 100, Tercer bimestre.

Arango de Maglio, Aída, 1990: "Radicalismo y empresas públicas (1983-1989)", Realidad Económica, # 97, Sexto Bimestre.

Azpiazu, Daniel and Hugo Nochteff, 1995: El desarrollo ausente, Buenos Aires: TESIS Grupo Editorial.

Azpiazu, Daniel, 1993: "Desregulación, privatizaciones y apertura de la economía. Reflexiones preliminares sobre sus efectos en el sector industrial", Buenos Aires: CEPAL, LC/BUE/R.190, Agosto.

Basualdo, Eduardo M., 1994: "El impacto económico y social de las privatizaciones", Realidad Económica, # 123, Abril-Mayo, pp. 27-52.

Canitrot, Adolfo, 1991: "Programas de ajuste y estrategias políticas: las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia. Un comentario", Desarrollo Económico, Vol. 31, N° 121, Abril-Junio.

Carciofi, Ricardo, 1990: "La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas", Documento de Trabajo # 36, Buenos Aires: CEPAL, Marzo.

CECE, 1997: "Regulación de tarifas de servicios públicos", Buenos Aires: Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Serie de Estudios # 22, Agosto.

de la Balze, Felipe A.M. (comp.), 1993: Reforma y convergencia. Ensayos sobre la transformación de la economía argentina, Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Dinerstein, Ana C., 1993: "Privatizaciones y legitimidad: la lógica de la coerción", Realidad Económica, # 133, Enero-Febrero.

Elizagaray, Atilio A., 1980: "La importancia del Estado en la economía argentina", Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, Documento de Trabajo # 100, September.

Felder, Ruth, 1994: "El Estado se baja del tren: la política ferroviaria del gobierno menemista", Realidad Económica, # 123, Abril-Mayo.

FLACSO, 1996: "Privatización y precios relativos. Una primera aproximación metodológica y de análisis", Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Serie Documentos e Informes de

Investigación # 208, Noviembre.

FLACSO, 1998: "Privatizaciones en la Argentina. Marcos regulatorios tarifarios y evolución de los precios relativos durante la convertibilidad", Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Serie Documentos e Informes de Investigación # 224, Mayo.

Gerchunoff, Pablo (ed.), 1992: Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

Gerchunoff, Pablo and Guillermo Cánovas, 1995: "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", Desarrollo Económico, Vol. 34, # 136, Enero-Marzo.

Glade, William (ed.), 1991: Privatization of Public Enterprises in Latin America, San Francisco, CA: ICS Press.

Hall, Peter A. (ed.), 1989: The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Herrera, Alejandra, 1993: "The Privatization of Telecommunications Services. The Case of Argentina", Columbia Journal of World Business, Vol. XXVIII, # 1, Spring.

Kessler, Ana S. de, 1993: "Privatization of the Enterprises of the Argentine Ministry of Defense", Columbia Journal of World Business, Vol. XXVIII, # 1, Spring.

Llach, Juan, 1997: Otro siglo, otra Argentina, Buenos Aires: Ariel.

López, Andrea, 1996: "Regulación y Control de la Calidad de los Servicios Públicos Privatizados: Los Casos del Servicio de Gas Natural, Electricidad y Agua Potable", Documento # 57, Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Buenos Aires: INAP, November.

Llanos, Mariana y Ana Margheritis, 1998: "Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante la primera presidencia de Menem. El caso de las privatizaciones", Universidad Torcuato Di Tella, abril, mimeo.

Llanos, Mariana, 1997: "El Poder Ejecutivo, el Congreso y la política de privatizaciones en Argentina (1989-1997)", Trabajo presentado en el tercer Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Mar del Plata, 5-8 de noviembre.

Machinea, José Luis, 1990: "Stabilization under Alfonsín's government: a frustrated attempt", Documento CEDES # 42, Buenos Aires.

Margheritis, Ana, 1997a: "Estilos de gobierno y capacidad de gestión: contexto, ideas y recursos de poder en la implementación de la política económica (Argentina, 1983-1993)", Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, Working Paper # 37, April.

Margheritis, Ana, 1997b: "Implementing Structural Adjustment in Argentina. The Politics of Privatization", PhD Dissertation, Department of Political Science, University of Toronto.

Ministerio de Economía, 1974: "Sector Público Nacional. Conceptos Básicos y Series Estadísticas, 1955-1973", Buenos Aires: Instituto Nacional de Planificación Económica, Noviembre.

Miñana, Horacio N. and Alberto Porto, 1976: "Análisis de la evolución de precios de empresas públicas en la Argentina", Desarrollo Económico, Vol. 16, # 63, October-December, pp. 307-332.

Mooney, Reynold W. and Scott Griffith, 1993: "Privatizing a Distressed State-Owned Enterprise. Lessons Learned through Privatization Work in Argentina's Steel Sector", Columbia Journal of World Business, Vol. XXVIII, # 1, Spring.

Pérez Esquivel, Leonardo, 1995: "El Complejo Industrial para la Defensa. Historia de su evolución y desmantelamiento", Buenos Aires: CEDES, mimeo.

Porto, Alberto (ed.), 1990: Economía de las empresas públicas. Funcionamiento. Desregulación. Privatización, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella/Editorial Tesis.

Quarracino, Carlos E., 1986: "Conflictos de objetivos entre precios de empresas públicas y políticas de estabilización. Argentina, 1976-1985", Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, DTE 136, December.

Rima, Juan Carlos et al., 1991: "El Peaje en los Caminos (O el camino hacia tasa de ganancia siderales)", Realidad Económica, # 98, Primer Bimestre, pp. 118-140.

Schvarzer, Jorge, 1979: "Empresas públicas y desarrollo industrial en la Argentina", Economía de América Latina, Semestre # 3, México: CIDE, Septiembre.

Schvarzer, Jorge, 1981: Expansión económica del estado subsidiario, Buenos Aires: Ensayos y Tesis CISEA, # 3.

Schvarzer, Jorge, 1982: "Efectos de la política de privatizaciones", Realidad Económica, # 47, Julio-Setiembre.

Schvarzer, Jorge, 1993: "El proceso de privatizaciones en la Argentina. Implicaciones preliminares sobre sus efectos en la gobernabilidad del sistema", Realidad Económica, # 120, Noviembre-Diciembre, pp. 79-143.

Suleiman, Ezra N. and John Waterbury (eds.), 1990: The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization, Boulder, San Francisco & Oxford: Westview Press.

Teitel, Simon (comp.), 1995: Hacia una nueva estrategia de desarrollo para América Latina. Caminos abiertos por el pensamiento de Albert Hirschman, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Thwaites Rey, Mabel, 1993a: "La política de privatizaciones en la Argentina. Consideraciones a partir del caso Aerolíneas", Realidad Económica, # 116, Mayo-Junio.

Thwaites Rey, Mabel, 1993b: "Qué Estado después del estatismo. La política de privatizaciones en la Argentina (1984-1993)", Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales/Maestría en Administración Pública (UBA), mimeo.

Ugalde, Alberto J., 1984: Las empresas públicas en la Argentina, Buenos Aires: Ediciones El Cronista Comercial.

Urbiztondo, Santiago et al., 1998: "La autonomía de los nuevos entes reguladores argentinos", Desarrollo Económico, Vol. 38, Número especial, Otoño, pp. 7-40.