

Empresas Públicas: de Estatales a Privadas (1976-2001)

Por José Luis Jofré

Resumen

La relación del Estado con las empresas públicas ha sido oscilante a lo largo de la historia argentina. El objetivo de este trabajo es demostrar esta relación en el período que va desde 1976 hasta 2001. Mientras otros autores ven a este período como de liberalización de la economía, aquí se afirma que las instancias estatales siempre apuntalaron la dinámica de acumulación suscitada por la de las empresas públicas. Independientemente de que el rasgo característico del periodo analizado se destaque por la transferencia de activos al sector privado, el Estado auspició este proceso favoreciendo la concentración económica.

Abstract

The relation of the State with the public compames has been oscillating throughout Argentine history. The objective of this work is to demonstrate this relation in the period that goes from 1976 to 2001. While other authors see this penod like of liberalizaron of the economy, here she affirms that the state instances always propped up the dynamics of accumulation provoked by the companies public. Independently of which the attribute distinctive of the analyzed period is characterized by the transference of assets to the deprived sector, the State supported east process favoring the economic concentration.

Empresas Públicas: de Estatales a Privadas (1976-2001)

Introducción

El régimen de industrialización sustitutiva de importaciones encontró sus límites históricos a mediados de la década del setenta, junto con él la forma integral en la que se concebía la relación del Estado con las empresas públicas que estaban bajo su tutela.

El gobierno militar que se instaló en el poder en 1976 fue el punto de partida de una nueva etapa en la sociedad argentina. La fracción del capital que se erige como dominante en este período utilizó su capacidad de influencia sobre el poder político para reorganizar el manejo del sistema de empresas públicas en función de sus intereses particulares.

El propósito de este trabajo es analizar, entre 1976 y 2001, la relación público-privado en torno de la propiedad del capital de las empresas productivas y de servicio que históricamente estuvieron en manos del Estado argentino.

A diferencia de otros autores, que se refieren a este proceso como de desestatización de la economía argentina, aquí se sostiene la participación activa del Estado en la promoción y consolidación de la fracción financiera del capital. Es decir, que cuando otros ven en la transferencia de activos al sector privado un desentendimiento del Estado de sus funciones económicas, aquí se afirma que éste es un proceso en que el Estado acompaña activamente a través de medidas como: el control del tipo de cambio, las tarifas aduaneras, las políticas fiscales, el manejo de reservas bancarias, el gasto público, las regulaciones, el otorgamiento de subsidios de diversa naturaleza, etc. Todas ellas funciones del Estado que fueron de gran utilidad para la transferencia de enormes porciones de la renta nacional de los sectores del trabajo y la producción a las fracciones más concentradas del capital.

El Estado así considerado no es el Estado como lo entiende Habermas (2000: 108), que ha reducido su capacidad de controlar la economía, la asistencia social, etc., y por lo tanto estaría en crisis. O como lo concibe Crouch (2004) que interpreta las flexibilizaciones de las regulaciones para la penetración del capital financiero como un debilitamiento del Estado Nacional. Desde nuestro punto de vista estamos ante el surgimiento de nuevos compromisos institucionales, producto

de nuevas distribuciones y materializaciones de distintos tipos de capitales (Bourdieu, 1996:9).

A modo de hipótesis de trabajo puede afirmarse que el Estado jamás perdió el control del proceso económico surgido a mediados de los setenta, sino que lo acompañó decididamente, jugando un rol vital en la legitimación del nuevo bloque hegemónico.

Para la demostración de la hipótesis señalada se recurrirá a los avances teóricos de la Escuela Francesa de la Regulación (EFR), que por razones de espacio no pueden desarrollarse aquí, pero se remite al lector interesado a las obras de Boyer y Saillard (1996) y Neffa (1998) donde podrán encontrar un esquema completo sobre los despliegues teóricos de esta escuela.

Antecedentes

El modo de acumulación de industrialización sustitutiva de importaciones comenzó a ser cuestionada en toda Latinoamérica a partir del conflicto del petróleo de 1973, y en el caso particular de la Argentina tuvo su punto de inflexión en 1976 cuando la junta militar asumió violentamente el poder político.

En el transcurso de la década del treinta y hasta mediados de los cuarenta la intervención del Estado en la esfera económica se limitó a la regulación monetaria y de la producción (fundación del Banco Central y creación de organismos reguladores de la oferta y la demanda), pero a partir de allí la intervención estatal en materia económica adquirió características cualitativamente diferentes. Durante la presidencia de Perón el Estado fue orientado decididamente en pos de la justicia social, la distribución de la renta y la aceleración del proceso sustitutivo de importaciones. Una de las herramientas para lograr tal fin fue la estatización de numerosas empresas consideradas estratégicas para el desarrollo del país. Este modelo de acumulación se caracteriza por una alianza táctica, con la particularidad de una relativa estabilidad, entre los sectores populares y la burguesía nacional abocada a la producción. Por su parte, el Estado –empresario– jugaba un rol fundamental en la mediación entre el capital y el trabajo.

Los industriales nacionales encontraban las limitaciones de sus ganancias en el mismo modelo de acumulación, pues nunca podían superar la barrera que imponía la necesidad de salarios relativamente altos para aumentar el poder adquisitivo de los obreros, quienes conformaban su principal nicho de mercado.

En este modelo la pugna más tensa es la sostenida entre esta alianza policlasista y los productores agrícolas que aparecen circunstancialmente aliados con el capital extranjero más concentrado.

El conflicto del sector agropecuario con la alianza policlasista radicaba en la necesidad de esta última de disminuir la renta agropecuaria para mejorar los ingresos de la burguesía nacional y también de las clases populares urbanas. En cambio, la oposición al capital extranjero venía dada por el tipo de productos que estos fabricaban. Como se dedicaban a la producción de bienes suntuarios, no se preocupaban por incrementar el salario de los trabajadores, pues ellos no constituían su mercado, éste estaba en las clases de mayor poder adquisitivo y en el extranjero. (Arceo y Basualdo en Aspiazu, 2002 (A): 42).

Estas son las características principales de la estructura social argentina bajo el régimen sustitutivo de importaciones que llega a su fin en la década del setenta como consecuencia de una doble determinación estructural. Por un lado, la burguesía nacional fue ejerciendo progresivamente una fuerte influencia en la economía nacional principalmente a través del Estado (monopolización de la economía argentina). Junto con este proceso aquella burguesía también fue tras formándose en monopólica y, por tanto, los límites del mercado interno le quedaban chicos, necesitaba expandirse al mercado externo exportando capital y repatriando ganancias.

Hacer esto en las condiciones de dependencia política en las que se encontraba Argentina, era prácticamente imposible, dado que los mercados externos ya estaban controlados por empresas multinacionales. Sólo le quedaba a esta burguesía nacional monopólica insertarse en el mercado externo únicamente como exportadora de mercancías. Estas circunstancias objetivas son las condiciones de la ruptura con la alianza policlasista, principalmente porque el capital nacional más concentrado comenzó a comportarse de igual forma que lo había hecho el capital extranjero en el período anterior, es decir, ajustando salarios, dado que sus mercados se encontraban en el exterior.

Bajo estas condiciones internas, el otro factor estructural que coadyuvó al agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones fue la crisis del petróleo de 1973, que propició la abundancia de divisas baratas entre los países petroleros y brindó a los sectores monopólicos de la Argentina una inmejorable oportunidad para obtener renta a través de la valorización financiera, gracias a la asimetría

entre las tasas de interés del mercado financiero externo y el local. La rentabilidad de este modelo estaba asegurada por la generalización de la necesidad de asistencia económica característica de los períodos de crisis. Así fue afianzándose la fracción financiera del capital relegando a un segundo plano a los capitales que obtenían su renta de la actividad industrial. Paralelo a la consolidación de la nueva-fracción dominante y en relación con sus necesidades, comenzaron a surgir los argumentos en torno a la desestatización de la economía, principalmente en pos de la privatización de las empresas públicas.

Dictadura militar y nuevos sectores dominantes

A partir del golpe de Estado de 1976 comenzaron a redefinirse los agentes económicos que actuaron en el modelo anterior. El sector más concentrado de la economía impuso sus intereses y la burguesía nacional que no rompió con los sectores populares se sumergió en la precariedad de la actividad industrial que, en rasgos generales, caracterizó a todo el periodo.

Para ese entonces comenzaba a ser más rentable la valorización financiera lograda tras el endeudamiento externo y la inserción de esos dólares «baratos» en el circuito financiero local, en detrimento de los emprendimientos productivos que extraen plusvalía directa del trabajador.

En este contexto, e impulsado por los sectores económicos que más rápidamente se adaptaron a los nuevos patrones de acumulación, comenzaban a manifestarse los argumentos a favor de la desestatización de la economía.

Si le damos crédito a los intelectuales orgánicos del régimen rentístico-financiero, los síntomas más relevantes de la decadencia del modelo estatista eran: la ineficiencia de las empresas públicas, el excesivo proteccionismo contra la competencia local y extranjera, la decadencia tecnológica, la escasa disciplina fiscal, la baja productividad y las consiguientes pérdidas financieras justificadas con objetivos sociales.

La junta militar hizo propios estos argumentos y desde el primer plan económico presentado en abril de 1976 por el ministro Martínez de Hoz, se planteó como el mal más grave a erradicar el de la inflación y se propuso eliminarlo atacando a sus causas principales: el déficit de las empresas públicas. Saldar las diferencias entre ingresos y egresos públicos a través de la emisión de moneda

era una constante en la época, con el pretexto de terminar con esta modalidad, se contemplaba la posibilidad de privatizar las empresas estatales más deficitarias.

Pero ¿cuáles eran las empresas públicas privatizables? Antes de responder esta pregunta es necesario explicar cómo estaba constituido el objeto de investigación que nos ocupa.

La gran variedad de figuras jurídicas y organizativas bajo la que estaban constituidas las empresas estatales impedía cualquier medición certera, sólo podían hacerse conjeturas más o menos próximas a la realidad. Había empresas nacionales, provinciales y municipales, otras no estaban constituidas como empresas, sino como parte de la administración pública y por lo tanto tenían una organización ministerial como es el caso de Obras Sanitarias de la Nación y Vialidad Nacional.

Había empresas estatales que estaban organizadas como tales, caso YPF y Gas del Estado, y otras que combinaban su carácter privado con el estatal como la empresa eléctrica SEGBA, cuyo paquete accionario estaba íntegramente en manos del Estado. Finalmente había sociedades anónimas dependientes de empresas públicas que se relacionaban con el Estado a través de éstas, el ejemplo más típico era la Petroquímica Mosconi, sociedad anónima cuya propiedad era compartida por YPF y Fabricaciones Militares. Como toda empresa privada, los accionistas podían vender sus títulos de propiedad, siendo ésta una de las alternativas privatistas mediante las cuales el Estado lentamente iba desprendiéndose de sus funciones empresariales (Schvarzer, 1982: 73).

Un estudio de FIEL sobre las empresas públicas que data de 1976 reunía alrededor de 750 empresas que estaban bajo el control del Estado. Una revisión de este estudio por parte de Schvarzer eleva esta cifra a unas 900 ó 1000 empresas. De ellas, sólo 14 empresas representaban alrededor del 70% de la actividad económica estatal, entre las más importantes YPF, SEGBA, Gas del Estado, Elma, Aerolíneas Argentinas, FF.CC, Obras Sanitarias, Vialidad Nacional, Empresa de Correos y Telecomunicaciones.

Ahora sí estamos en condiciones de determinar cuáles empresas eran, o no eran, susceptibles de ser privatizadas. El Gobierno militar distinguió tres tipos:

1) aquellas que por sus propias dimensiones no podían ser privatizadas. Con éstas había que hacer una reorganización legal, financiera y administrativa para alcanzar niveles de eficiencia similares a los de las empresas privadas. Para esto, la

política económica planteó la «privatización periférica»¹, mediante la cual las empresas debían tercerizar algunas actividades a grupos empresarios privados. La prioridad en relación con éstas era la auto financiación. Aquí se puede incluir el grupo de las catorce empresas más grandes del Estado;

2) el segundo grupo de empresas públicas es el de aquellas que actúan en los mismos mercados que las empresas privadas, principalmente explotaciones industriales. En relación con éstas, el objetivo era reducir la participación estatal accionaria, hasta que se concretara la definitiva transferencia total al sector privado;

3) finalmente, todas aquellas empresas que por ley 18832 estaban en manos estatales deberían volver al sector privado o ser liquidadas. La mencionada ley era un recurso para mantener en la esfera estatal todas aquellas empresas privadas concursadas con la intención de conservar las fuentes laborales.

En síntesis, la premisa del gobierno militar era vender todo aquello que se pueda, las empresas más pequeñas del Estado, y tercerizar gran parte de los servicios accesorios a la actividad central de las empresas del grupo de las 14.

Este proceso de racionalización de las empresas estatales encarado por el gobierno militar produjo profundos cambios en la estructura socio-económica argentina. El ejemplo de la empresa de ferrocarriles es más que ilustrativo: de 158.000 operarios que trabajaban en 1976 se pasó a 115.000 en 1979. De una red de 40.000 kilómetros se clausuraron 5.550. Además, se cerraron 811 estaciones, 3 talleres y 92 depósitos. Todo esto le permitió al Estado reducir sus aportes a FF.CC. de 2.000.000 a 760.000 dólares.

El régimen rentístico-financiero se consolida

Es notable el desentendimiento progresivo del Estado respecto a sus empresas. En 1976 dieciséis empresas recibían aportes del Estado, en el '77 éstas eran diez y para el año '78 se había reducido a tan sólo dos: la de correos y telecomunicaciones y FF.CC., declaradas por el Estado como deficitarias estructurales.

¹ Término usado por varios autores para referirse a la contratación de empresas privadas en tareas complementarias a la actividad principal de la empresa pública. En un sentido estricto, estas tercerizaciones no son privatizaciones, dado que no hay transferencia de capital del Estado al sector privado.

Más allá de que jurídicamente estas empresas siguen perteneciendo al Estado, comienza a notarse una marcada orientación a reproducir la lógica de las empresas privadas, priorizando la productividad por sobre las funciones sociales.

Es de destacar que el proceso de abandono progresivo de las empresas públicas por parte del Estado coincide, casi paralelamente, con el paulatino afianzamiento del proceso de valorización financiera que caracterizó a toda esta etapa.

Es decir, el déficit de las «racionalizadas» empresas públicas ya no era costeadado por el presupuesto nacional, sino que ahora se cubría con créditos obtenidos en el mercado financiero argentino. De esta forma, las fracciones dominantes del capital lograban colocar en el mercado local –a tasas muy convenientes– los créditos baratos que habían obtenido en el exterior. Sin las empresas estatales como demandantes de estos créditos, la nueva fracción dominante difícilmente hubiese podido aprovechar las oportunidades que brindaban las desigualdades entre las tasas de interés nacional y extranjeras.

Resumiendo, el desentendimiento del Estado del déficit de sus empresas era funcional a la necesidad de la fracción financiera de encontrar mercados para las divisas obtenidas en el exterior, y el costo de las enormes ganancias obtenidas por estos sectores eran asumidos por el conjunto de los trabajadores que sufrían el proceso de racionalización de las empresas para ajustar su déficit.

Otra modalidad curiosa implementada durante la dictadura fue la «privatización anticipada», es decir, la creación de empresas privadas tuteladas por el Estado en las que están garantizados los beneficios y absorbidos estatalmente los riesgos empresarios. Este «modus operandi» tuvo gran incidencia en el negocio vial: «La primera autopista abierta en Buenos Aires tuvo garantizados los ingresos y el capital por el Estado, con lo cual un operador privado construyó la autopista, y a partir de allí hizo el negocio de cobrar peaje amparado por el Estado». Estas prácticas se generalizaron a otras actividades públicas, permitiendo el crecimiento de muchas empresas privadas apadrinadas por el Estado; «hay una docena de grandes grupos empresarios que consiguen contratos con el Estado en el campo petrolero, la explotación de gas, teléfonos, construcciones nucleares, navales, así como en vialidad y en la construcción de grandes obras hidroeléctricas» (Schvarzer, 1982: 78).

Todos estos grupos económicos locales, que en general carecían de capacitación y tecnología para asumir las tareas que el Estado les delegaba, poseían, en términos

de Bourdieu, un capital mucho más importante, el saber relacionarse con el Estado.

Esta es la génesis de la patria contratista, que incurría en una rara contradicción, por un lado, su discurso ideológico coincidía con la necesidad de privatizar las empresas estatales para disminuir el déficit fiscal, pero por otro, existían estos grupos empresarios que se enriquecían rápidamente, no con el desmantelamiento estatal, sino con el manejo de las actividades más dinámicas y rentables de la actividad pública, dejando por cuenta del Estado las restantes. Estos grupos no hubiesen podido crecer del modo en que lo hicieron si la estructura empresarial del Estado hubiese sido totalmente desarmada.

Pese a las numerosas pequeñas empresas privatizadas y al decidido proceso de privatización periférica de las empresas más grandes, en términos relativos al sistema empresario público, las privatizaciones durante la dictadura militar fueron de poca importancia. Hay que destacar que por las ventas de activos el Estado argentino recibió entre 100 y 200 millones de dólares (Schvarzer, 1982: 75). Mientras que por la nacionalización de la Compañía ítalo-Argentina de Electricidad pagó alrededor de 300 millones de dólares. Esto indicaría que los activos estatales crecieron durante la dictadura militar, independientemente de que muchas pequeñas empresas transferidas al sector privado fueron literalmente regaladas por el Estado.

En síntesis, resultó más importante la campaña ideológica por convencer a la población de la inconveniencia de un Estado empresario que el efectivo proceso privatizador.

En 1982 cuando el gobierno militar se encontraba en un estado de avanzado descrédito, fue lanzada la última intentona privatista. Los grupos económicos más concentrados vislumbraban una inminente salida democrática del régimen militar, esto ponía en senos sus negocios, sus negociados con el Estado. Por lo tanto, presionaron al gobierno para que avanzaran sobre una privatización a ultranzas -es decir, sobre el grupo de las catorce-. Así fue que el ministro de Economía junto con el de Obras y Servicios Públicos, Roberto Alemann y Sergio Martín respectivamente, elaboraron un proyecto que se proponía pasar a manos privadas las compañías de gas, petróleo, comunicaciones, caja de ahorro y seguros. Pero la derrota de Malvinas, puso en evidencia la crisis del modo autoritario de regulación de la economía, por lo que ninguno de estos proyectos tuvo oportunidades reales de éxito.

El retorno de la democracia

El cambio en la naturaleza del poder político no modificó en nada los lineamientos generales del proyecto económico que se había iniciado durante la dictadura militar. No sólo esto, sino que el nuevo régimen de acumulación instaurado durante en la década del setenta señaló los límites y orientaciones a los sucesivos gobiernos democráticos. La única diferencia radicaba en que en esta nueva etapa los grupos económicos locales más concentrados y el capital extranjero, carecieron del uso explícito de la fuerza para justificar sus operaciones y debieron adecuarse a las exigencias de las instituciones democráticas.

Alfonsín llegó a la Casa Rosada con amplio respaldo popular, aunque en un contexto interno poco alentador. En los primeros años del presidente radical se plantearon políticas económicas de corte nekeynesiano, lo que chocaba con los intereses de los grupos económicos dominantes que no estaban dispuestos a ceder los privilegios obtenidos en el período anterior.

En relación con las empresas públicas, todo indicaba que nada había cambiado en comparación con el gobierno militar. Los radicales sostenían que las actividades industriales debían permanecer en manos privadas, como también todas aquellas empresas que por estar concursadas jurídicamente habían pasado involuntariamente a manos estatales. Por su parte, el Estado sólo se ocuparía de administrar las empresas de servicios públicos esenciales.

En enero del 1984 se creó por decreto la Comisión 414, encargada de definir qué era conveniente privatizar y qué debía seguir en manos del Estado. Esta comisión decidió pasar a manos privadas todas aquellas actividades que no prestasen servicios públicos esenciales, que no explotaran recursos naturales no renovables y que no atendieran necesidades consideradas de interés nacional. En definitiva, el grupo de las catorce seguiría en propiedad del Estado y sólo se privatizarían aquellas empresas relativamente menores que no trajeran beneficios sociales o nacionales de importancia.

Las posiciones del radicalismo en relación al Estado empresario evolucionaban paralelamente a las necesidades de reducción del gasto fiscal. Por lo tanto, para 1985 ya se veía con buenos ojos el desprendimiento gradual de los servicios públicos y de todas aquellas empresas que en un primer momento fueron consideradas estratégicas para el desarrollo del país. Así pudo avanzarse, con un relativo éxito, en la apertura para capitales nacionales y extranjeros en el negocio

del petróleo, sobre todo en aquellas áreas en la que YPF no tenía planeado explotarlo en el corto plazo. Esto fue conocido como «Plan Houston». También se avanzó en la privatización de algunas áreas de la empresa eléctrica y del gas, aunque con mucho menos éxito.

Reorientación de las políticas económicas radicales

En 1985 fue lanzado el «Plan Austral» que venía a dividir en un antes y un después la gestión radical. Allí comenzó una nueva etapa en la relación del Estado con el capital privado y también, una nueva concepción de las empresas estatales. Las probabilidades de éxito del «Plan Austral» estaba atada a la capacidad de disminuir el déficit fiscal, del que las empresas públicas eran responsables en un 80% (Arango de Maglio, 1990: 33).

En febrero de 1986 el gobierno se muestra decidido a privatizar aquellos sectores de la estructura empresaria estatal en los que el capital privado se muestra más interesado. «Este cambio parece basarse más sobre perentorias necesidades de caja que en consideraciones ideológicas: es necesario apuntalar la recaudación fiscal para sostener el alicaído plan Austral. Comienza a hablarse de la privatización de las petroquímicas estatales» (Arango de Maglio, 1990: 39).

Tras la derrota electoral de 1987 la política económica en torno a las empresas públicas da un giro copernicano que se simboliza en el nombramiento de Rodolfo Terragno como titular del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. En noviembre de ese mismo año se hace efectivo el traspaso de Austral al grupo Pescarmona y de la telefonía móvil a MOVICOM. Fueron las únicas privatizaciones concretadas por Terragno de una amplia y ambiciosa lista.

En 1988, cuando el gobierno alfonsinista tenía limitado respaldo social y de grupos económicos, Terragno, con el argumento de la incapacidad estatal para renovar la flota aeronáutica y modernizar y extender el servicio telefónico, había acordado vender el 40% de Aerolíneas Argentinas a Scandinavian Airlines System (SAS) propiedad de los Estados nacionales de Suecia, Dinamarca y Noruega. Ese mismo año se comprometió con la telefónica de España a ceder el 40% de ENTel. En ambos casos, el Estado argentino seguiría siendo el mayor accionista con el 51% del paquete accionario y el 9% restante quedaría en manos de los trabajadores.

Este ministro también planteó la concesión de las principales rutas por peaje y trazó los primeros pasos para la privatización de áreas petroleras marginales

descubiertas por YPF y la explotación del servicio ferroviario de carga e interurbano de pasajeros. Pero ninguno de éstos pudo concretarse.

A pesar de la gran capacidad de influencia de los grupos económicos sobre las decisiones gubernamentales, nunca se logró, a lo largo de la década del ochenta, el consenso suficiente para cumplir uno de los objetivos más anhelados por el nuevo bloque en el poder: el traspaso de las empresas estatales más importantes a manos privadas.

El gran número de proyectos privatistas de la era radical se vieron frustrados por la dura resistencia justicialista desde el Congreso. Las razones ideológicas de más peso que esgrimían los legisladores peronistas se centraban en la oposición a la desnacionalización del patrimonio del país, la inconveniencia de otorgar monopolios a empresas extranjeras así como el cuestionamiento de la mayor eficiencia de los capitales privados en la administración de las empresas de servicio en cuestión. De esta forma, el gobierno radical se vio imposibilitado de llevar a cabo el proceso privatizador, a pesar de que las condiciones económicas para la transferencia estaban ampliamente dadas. Puede decirse que el único factor que lo impidió fue el político, dada las dificultades puestas por el bloque justicialista desde el Congreso.

La situación político-económica interna de la Argentina hacia el año 1989 constituyó el marco de condiciones objetivas en el que fueron posibles las privatizaciones. Los argumentos privatistas que habían surgido en la década del setenta y transitado la del ochenta sin mayores éxitos encontraron en esta coyuntura histórica un terreno fértil para su efectiva realización.

El «golpe de los mercados», la disparada del dólar, la consiguiente hiperinflación y la retirada anticipada del gobierno radical, junto al avanzado desprestigio de las empresas estatales y la desarticulación de la clase obrera, eran síntomas inequívocos de una crisis irreversible del régimen de regulación, que de no ser remediada podía repercutir en la crisis del modelo rentístico. Por tanto esta crisis dejó allanado el camino para que el nuevo gobierno justicialista se encargara sin restricciones de encarar las reformas necesarias para redefinir el modo de regulación, lo que incluía el definitivo desmantelamiento del Estado empresario.

El desmantelamiento del Estado empresario

De igual forma que en el primer gobierno peronista, en esta etapa el Estado desempeñó un importante papel en la planificación y aplicación de una serie de medidas que implicaron enormes transformaciones de la estructura socioeconómica del país y transferencias de ingresos de extraordinarias magnitudes. Aunque esta vez, en sentido opuesto al de la década del cuarenta.

La transferencia de las empresas públicas más grandes al sector privado fue una de las decisiones del gobierno menemista que más favoreció el fortalecimiento del régimen de acumulación inaugurado con la dictadura. Con esto el Estado coadyuvó en la consolidación de un nuevo bloque de poder formado por los grupos económicos más concentrados del país y la banca acreedora que comenzaron a transitar en la década del noventa un proceso de acumulación acelerado, a costa de los sectores asalariados y de los activos del Estado.

La historia en torno de la propiedad de las empresas públicas se divide en un antes y un después de la ley 23.696 sancionada el 17 de agosto de 1989, además de un conjunto de decretos marcos que constituyen el cimiento jurídico del vasto proceso privatizador a través del cual el nuevo bloque dominante, impulsó las transferencias de las empresas públicas al sector privado. Estas disposiciones legales muestran óptimas condiciones tanto para el capital concentrado local como para los acreedores externos.

Según explica Verbitsky, la ley de Reforma del Estado tenía dos artículos centrales: el noveno, según el cual todas las empresas privatizables; es decir aquellas que figuraban en el anexo de dicha ley sólo requerían de la firma de un decreto para ser transferidas, relegando a un segundo plano la intervención del Congreso, lo que acentuaba el poder del ejecutivo e impedía los controles propios de los regímenes democráticos. Y el artículo 15 inciso 10, donde se autoriza a los acreedores del Estado para que puedan capitalizar sus deudas, lo que significa que muchas empresas estatales podían ser adquiridas, y de hecho lo fueron, por módicas cifras en efectivo. Esta última condición, exigida por el capital financiero internacional, permitiría el restablecimiento del pago de la deuda externa que había sido cancelado en 1988. Por su parte, el capital concentrado local veía en las privatizaciones la oportunidad de actuar en condiciones mono u oligopólicas, con permanentes subsidios del Estado, factores que eliminaban por completo el riesgo empresarial, a lo que debía sumarse otras ventajas como la deficiencia en

los marcos regulátenos y la aceptación por parte del Estado de los pasivos de las empresas transferidas.

Con la utilización de los argumentos más espurios como la disminución en el costo de tarifas, la mejora del servicio, la creación de puestos de trabajo, la difusión de la propiedad, el aumento de la participación social, etc., se avanzó sobre la privatización de las empresas históricamente intransferibles.

Dentro de este proceso pueden establecerse dos etapas. La primera, que incluye las transferencias de empresas públicas al sector privado realizadas antes de la sanción de la ley de Convertibilidad (abril de 1991) caracterizadas por la opacidad generalizada expresada en la falta de marcos regulatorios, el apremio en las transferencias, los extraordinarios márgenes de ganancias asegurados contractualmente y un conjunto de maniobras de dudosa transparencia que se pusieron de manifiesto en las innumerables denuncias por irregularidades. Estos fueron los rasgos distintivos en las ventas tanto de Aerolíneas Argentinas como de ENTel.

La segunda etapa incluye a las privatizaciones ejecutadas con posterioridad a la ley de Convertibilidad. Éstas se hicieron dentro de un contexto de equilibrio fiscal y crecimiento económico, por lo que estaban dadas las condiciones para ejecutar las trasferencias con mayor sensatez y transparencia. A pesar de esto, los lineamientos generales de la etapa previa permanecieron invariables: acelerado proceso de concentración económica, debilidad regulatoria, socialización del riesgo empresario y privatización de ganancias extraordinarias.

Los artífices de las privatizaciones en Argentina enfrentaron el dilema de maximizar la protección de los consumidores o maximizar el precio de venta. La primera opción exigía el establecimiento de mercados competitivos y eficientes, en cambio la segunda, implicaba la venta de las empresas totalmente integradas, con activos ubicados en forma estratégica y con una posición dominante en el mercado. La transferencia al sector privado de los servicios públicos en condiciones monopólicas dio lugar, aparte del afianzamiento de la concentración de las riquezas en muy pocos grupos económicos, a maniobras que impactaron regresivamente en la burguesía nacional poco concentrada y en los usuarios que se encontraban desamparados debido a las «fallas» regulatorias.

Al momento de conocerse la sanción de la ley 23696 se desató una vertiginosa fase de incremento tarifario de las empresas de servicios públicos declaradas

privatizables que sólo se detuvo cuando se produjo la transferencia al sector privado. El caso de ENTel es paradigmático, desde que se conocieron las bases y condiciones para concursar por la empresa de telecomunicaciones (enero de 1990) hasta su efectiva transferencia (noviembre de 1990) la moneda nacional se devaluó en relación al dólar un 235%, por su parte los precios mayoristas se incrementaron un 450%. En este contexto el valor del pulso telefónico pasó de 0,00457 a 0,0371 dólares (711,8%), es decir, un 26,8 % de aumento por encima de la devaluación y el índice de precios mayoristas juntos.

Estas medidas, que se justificaban con el argumento de compensar a las adjudicatarias privadas por los perjuicios que el proceso hiperinflacionario ocasionaría en sus futuras ganancias, tenía un doble propósito. Si se tiene en cuenta que los aumentos en las tarifas sobrepasaron por mucho a los incrementos del índice de precios al consumidor (IPC), se advierte que el argumento anterior es parcialmente falso. Con los incrementos tarifarios se perseguía, por un lado, abonar los argumentos que sostenían la inconveniencia de la propiedad pública de las empresas productoras de bienes y prestadoras de servicios, mientras que por otro, asegurar a las empresas privadas enormes ganancias.

El aumento tarifario que decidió el Estado antes de liquidar sus empresas fue una de las tantas medidas contribuyentes a elevar los márgenes de eficiencia de las empresas privatizables a niveles tan altos que ponían al Estado en una extraña paradoja. Si cedía a las exigencias de los grupos económicos y mejoraba la eficiencia de las empresas públicas se derrumbaban sus argumentos más fuertes para llevar a cabo las privatizaciones, no teniendo más argumentos que el que da el poder de los grupos económicos.

Junto con el incremento tarifario, el Estado impulsó otras medidas en pos del mismo objetivo, es decir, entregar empresas no sólo superavitarias sino también hipereficientes. Para esto redujo enérgicamente el número de trabajadores que se desempeñaban en las empresas estatales; Mansa Duarte indica que «las empresas una vez declaradas 'sujetas a privatización' pasaron inmediatamente por un período de reestructuración consistente, entre otros, en programas de 'racionalización' del personal llevados a cabo por el Estado. En casos como ENTel (Abeles, 2001) y Metrovías (Memoria y Balance, 1993) dicho proceso fue acompañado también por importantes cambios en las condiciones laborales, como es el incremento en la duración de la jornada de trabajo. En efecto, la reducción al mínimo de los

planteles, avalado por las políticas de Estado, fue una constante previa a la toma de posesión de las empresas por parte del sector privado». (Duarte, 2001: 43-45).

De esta forma se incrementaban los niveles de exigencia sobre los operarios que conservaban sus puestos de trabajo.

Finalmente, y en la misma dirección, el Estado asumió como propia la deuda de las empresas privatizadas, estatizando el pasivo de las empresas públicas y contribuyendo con ello a entregar empresas saneadas financieramente con una rentabilidad económica tan excepcional que no justificaba desde ningún punto de vista su transferencia al sector privado.

Estos niveles de rentabilidad chocan contra toda lógica, pues si bien es legítimo que se obtenga una ganancia justa por la actividad empresaria efectuada en el país, no obstante, como establece el art. 57 de la ley 23696 «la eventual rentabilidad no debe exceder una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión», además debe estar vinculada a los niveles de eficiencia alcanzados por la empresa.

En este marco, los niveles de rentabilidad deben estar a la misma altura de los alcanzados por empresas del mismo rubro que actúan en el país o en el extranjero. Más aún, jamás pueden ser superiores a los de las empresas de la misma actividad que actúan en mercados más competitivos, pues en éstas el riesgo empresario es mayor, mientras que en el caso argentino es prácticamente nulo.

Por todo lo dicho, las fabulosas ganancias obtenidas por las privatizadas en la década del noventa contradicen los principios básicos de la economía liberal y sólo así puede justificarse el crecimiento independiente de las privatizadas en relación a la evolución de la economía argentina.

En su mejor época, las privatizadas lograron crecer hasta tres veces por encima del PBI nacional y no detuvieron su ritmo ascendente, aún cuando la economía argentina mostró una evolución negativa.

Renegociaciones contractuales

Las sucesivas renegociaciones del Estado con las empresas de servicios públicos privatizadas son, según Azpiazu, el «resultado lógico y previsible de las urgencias políticas y fiscales con las que se encaró dicho programa, y de las consiguientes

improvisaciones e imprecisiones normativas» (Aspiazu, 2002 (A): 132), tendientes todas ellas a asegurar a las empresas privatizadas las ventajosas condiciones que habían logrado en los contratos de adquisición o licitación, cuando no de mejorarlas aún más.

En la generalidad de los casos las renegociaciones contractuales eran encaradas con el fin de incrementar las tarifas de los servicios públicos, excusar a las empresas por el incumplimiento de sus compromisos contractuales de inversión, establecer reducciones en estos compromisos o directamente anularlos, condonar a algunas empresas por el adeudamiento del canon que debían pagar al Estado, lograr mayores subsidios directos o indirectos, extender los plazos de concesión o ampliar las zonas de explotación concedidas.

La posibilidad de indexar las tarifas según la inflación de Estados Unidos, otorgada inmediatamente después de sancionarse la ley de convertibilidad constituyó uno de los primero y más retorcidos regateos que las privatizadas lograron del gobierno.

En otra de las renegociaciones contractuales los adjudicatarios de los ferrocarriles metropolitanos y subtes, lograron subsidios por cifras multimillonarias. El Presupuesto 1996 consignó para ellos un subsidio de 220 millones de dólares y el Presupuesto 1997 lo aumentó un 55% hasta llegar a 338 millones. Quiere decir que el Estado pagó más dinero en subsidios a los privados que el aportado cuando los ferrocarriles eran estatales.

«La tan declamada 'seguridad jurídica', muy particularmente en el ámbito de las privatizaciones, se ve totalmente desplazada cuando se trata de preservar las rentas de privilegio en detrimento de la 'segunda jurídica' de usuarios y consumidores. Tanto en lo relativo a las obras comprometidas originalmente, como en lo atinente al régimen tarifario y a las propias modalidades de regulación, las opacas renegociaciones contractuales han devenido en una nueva y distinta figura legal que tiende a garantizar la inalterabilidad de la, no menos opaca, original ecuación económico-financiera de la concesionaria» (Aspiazu, 2001: 91).

¿Devaluar o dolarizar?: el comienzo del fin del bloque dominante

A lo largo de la década del noventa, el bloque dominante en el poder pudo conservarse como un grupo compacto a raíz de las espectaculares ganancias que aseguraba la apropiación de los bienes públicos privatizados además de la

intensificación de la explotación de los sectores populares. No obstante, las partes que constituían este bloque hegemónico (grupos económicos locales y extranjeros y los bancos acreedores) siempre mantuvieron sus intereses particulares, propios de la fracción de clase a la que pertenecían. Por tanto, las diferencias surgidas en el seno del bloque dominante no fueron menores, pero pudieron ser moderadas por los abultados márgenes de ganancias que implicaron la apropiación y/o explotación en forma privada de los bienes públicos.

Hacia 1997, y producto de la rentabilidad decreciente de gran parte de las empresas privatizadas, comenzaron a hacerse cada vez más visibles aquellas diferencias internas al bloque en el poder. Los conglomerados extranjeros comienzan a posicionarse como la fracción hegemónica dentro de este bloque, relegando a los grupos concentrados locales a un rol subordinado. Así el bloque hegemónico de los noventa comenzaba a encontrar su techo histórico.

Los grupos económicos que lograron superar sus diferencias de la década del ochenta y formaron un bloque compacto, en gran medida gracias a las privatizaciones, comenzaron a sentirse temerosos de perder los extraordinarios niveles de rentabilidad y, cada uno por su lado, esbozaron las estrategias para mantenerlos.

Los grupos concentrados locales, que tenían vastos mercados en el exterior, propusieron alterar la pandad cambiaría, aduciendo que las industrias argentinas habían perdido competitividad como resultado de la convertibilidad. En cambio, los conglomerados extranjeros, prestadores de servicios públicos privatizados, comprendían que una posible devaluación pondría en seno peligro sus ganancias, y por lo tanto proponían una intensificación del plan de convertibilidad generalizando la dolarización de la economía.

Finalmente se impuso el proyecto devaluacionista promocionado por el capital local, sentando así las bases para un cambio de régimen de acumulación, lo que no necesariamente implica una mayor participación de los sectores populares en la distribución de la renta. Pues hay que resaltar que estas disputas se mantuvieron entre las fracciones del capital más concentrado a espaldas de los sectores del trabajo, que tanto en el proyecto dolarizador como en el devaluacionista eran los que debían asumir los mayores costos, ya sea en los sucesivos ajustes que implicaba el primero o en la fuerte contracción del poder adquisitivo que entrañaría el segundo.

El saldo de las privatizaciones a modo de conclusión

Tras la venta de las empresas estatales al sector privado, comenzó a hacerse cada vez más extensa la imagen de un Estado débil, sin capacidad de negociación, reducido a sus funciones básicas de educación, salud y seguridad, pero esto es impreciso.

Si bien el Estado abandonó una serie de funciones que lo comprometían con los sectores populares y un sector de la burguesía industrial, no por esto dejó de cumplir un rol determinante en la concentración del capital a través de otros mecanismos económicos indelegables como: el otorgamiento de subsidios a las empresas privatizadas, el despliegue de un amplio plan de flexibilización laboral, la profundización de la distribución regresiva de la renta, el mantenimiento a rajatabla del plan de convertibilidad forzando una paridad cambiaria de la moneda nacional con el dólar, etc., todo ello en beneficio del capital más concentrado y a costa de sucesivos ajustes estructurales sobre los sectores del trabajo y la producción.

El mercado laboral fue uno de los ámbitos donde impactó más notablemente el proceso privatizador. Desde el comienzo del mismo, y aún antes del efectivo traspaso de las empresas públicas, las reducciones de plantas estables fueron cuantiosas como medidas políticas orientadas a asegurar ganancias extraordinarias a las empresas privatizadas.

Luego de concretarse las privatizaciones, el proceso de despidos, precarización y flexibilización no se detuvo, fue avanzando progresivamente como complemento necesario de la incorporación de nuevas tecnologías y la reconversión de los procesos productivos.

La evolución de los índices de empleo en las empresas públicas privatizadas muestran en líneas generales una marcada disminución en los índices de empleo en el período inmediatamente posterior a la transferencia, en una pequeña parte por la tendencia que se venía observando desde los años previos, pero sobre todo por el «trabajo sucio» realizado por el Estado en pos de entregar empresas en óptimas condiciones económicas. Luego del impacto inicial, continuó la tendencia decreciente de los índices de empleo, a lo que se le agregó otros beneficios concedidos por el Estado como la flexibilización laboral que aseguraba a los sectores más concentrados de la economía enormes ganancias gracias a la sobreexplotación de los trabajadores.

Otro aspecto relacionado con las privatizaciones, y que impacta negativamente en los intereses de los trabajadores es la cooptación de la cúpula de la Confederación General del Trabajo por parte de las privatizadas, que dándoles un lugar en el directorio de las empresas a los líderes sindicales, ensancharon aún más el abismo que separa a la burocracia sindical de las bases trabajadoras. En efecto, los trabajadores habían sido en la década del ochenta los principales opositores al proyecto privatistas y los miembros del poder ejecutivo así lo entendieron, por tanto, y para asegurar el éxito de su decisión no dudaron en brindar a la cúpula sindical una parte del paquete accionario a través del Programa de Propiedad Participada. Como nos dice Carlos Gabetta: «...nadie sino el peronismo menemista podía hacer lo que se hizo aquí: quebrar la resistencia de los sindicatos y la burocracia estatal para privatizar y modernizar este país. El precio fue una alta corrupción y postergar el fortalecimiento de las instituciones» (Gabetta, 2000).

Otra consecuencia del proceso privatizador en la Argentina fue el regresivo impacto en la distribución de la renta nacional.

El impacto distributivo lo podemos analizar a través de dos indicadores que son, en realidad, expresiones del mismo fenómeno: la concentración del capital en Argentina. Estos indicadores son la evolución de las tarifas de las empresas de bienes y servicios públicos privatizados y la evolución en la rentabilidad de estas empresas. Otro indicador importante que hace a la distribución de la renta nacional es el cumplimiento o no por parte de las empresas privatizadas de los compromisos contractuales de extensión y mejoramiento de las redes de servicio, protección del medioambiente, y en fin todas aquellas obligaciones que de una u otra forma repercuten en beneficios para la sociedad.

Uno de los casos claros de la evolución de los precios lo encontramos en las privatizaciones viales. Si tenemos en cuenta la evolución de los precios mayoristas y minoristas entre abril de 1991 y diciembre de 1998 y lo comparamos con la evolución del precio de los peajes de las empresas licenciatarias de las redes viales tendremos un buen ejemplo del impacto distributivo sobre los usuarios de las empresas privatizadas. Desde la entrada en vigencia de la ley de convertibilidad (abril de 1991) hasta diciembre de 1998 los precios minoristas crecieron un 54,5% y los mayoristas un 12,6%, por su parte los peajes se comportaron en el mismo sentido, pero un 69,3% «...las 'actualizaciones' aplicadas no se condicen con la evolución de los precios domésticos, con la consiguiente internalización de rentas

extraordinarias por parte de las empresas prestatarias, que no son más que transferencias de recursos por parte de los consumidores y usuarios locales». (Aspiazu, 2001: 102)

La concentración económica en el país es un proceso que preexiste a las privatizaciones de las empresas públicas, pero que encontró en esta coyuntura inmejorables condiciones para su efectiva consolidación.

Las privatizaciones, desde su concepción, fueron orientadas en dirección de profundizar la concentración de la renta nacional en muy pocos grupos económicos, lo que se evidencia en el requisito de capacidad patrimonial para poder concursar por las empresas estatales. Estas condiciones eran propicias para que sólo grandes grupos económicos pudieran adueñarse de las empresas privatizadas y actuaran en mercados bajo condiciones monopólicas, lo que, combinado con las deficiencias regulatorias, les aseguraba muy elevados márgenes de ganancia.

Desde el momento de la transferencia de las empresas estatales al sector privado estaban dadas las condiciones para la obtención de altos niveles de rentabilidad. Lo más llamativo de este proceso es que la rentabilidad de las privatizadas supera en casi todos los casos el 10% y presentan una rentabilidad media calculada sobre el patrimonio superior al 15%, llegando incluso en algunas concesionarias a superar el 40%.

Las adjudicatarias/concesionarias de las empresas estatales mostraron a lo largo de la década del noventa una marcada autonomía de la evolución de la economía nacional. Durante los primeros años del menemismo las privatizadas crecieron a niveles muy superiores al crecimiento del PBI nacional y no detuvieron su ritmo ascendente a mediados de los noventa, cuando la evolución de la economía argentina sintió las consecuencias del efecto tequila.

Para concluir puede sostenerse que el proceso de desestatización de la economía nacional, que siempre estuvo controlado de cerca por las agencias gubernamentales, tanto en su etapa ideológica de los setenta, como en su efectiva consumación en los noventa, contribuyó decididamente a consolidar el régimen de acumulación rentístico financiero inaugurado en la última dictadura militar y desató un proceso de redistribución regresiva de la renta nacional que trastocó radicalmente la estructura social argentina.

Bibliografía

- Arango de Maglio, Aída. «Radicalismo y empresas públicas (1983/1989)» En *Revista Realidad Económica*. N° 97. Buenos Aires, 1990.
- Azpiazu, Daniel. «Las «negociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados ¿Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?»» En *Revista Realidad Económica* N° 164. Buenos Aires, 2001.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín. «Desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias» En *Revista Realidad Económica* N° 184. Buenos Aires, 2001.
- Azpiazu, Daniel (compilador). *Privatizaciones y poder económico*. Universidad nacional de Quilmes Ediciones. Buenos Aires, 2002 (A).
- Azpiazu, Daniel. «Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado». En *Revista Realidad Económica* N° 189. Buenos Aires, 2002 (B)
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín. «La renegociación de los contratos entre la administración Duhalde ¿Replanteo integral de la relación estado-empresas privatizadas o nuevo sometimiento a los intereses de estas últimas?» En *Revista Realidad Económica* N° 193. Buenos Aires, 2003.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín. «Asignaturas pendientes para una nueva administración de gobierno. La regulación de los servicios públicos» En *Revista Realidad Económica* N° 195. Buenos Aires, 2003.
- Bourdieu, Pierre. «Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático», en *Revista Sociedad* (Facultad de Ciencias Sociales, UBA), Número 8, Abril 1996.
- Boyer, Robert y Saillard, Yves. *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. CBC. Buenos Aires, 1996.
- Boyer, Robert. *Les institutions dans la théorie de la régulation*. CEPREMAP-ENS, CNRS, EHESS. Mimeo. 2003. Colín, Crouch: *Posdemocracia*. Taurus. Madrid, 2004.
- Duarte, Marisa. «Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos» En *Revista Realidad Económica* N° 182. Buenos Aires, 2001.
- Gabetta, Carlos. «República, o país mafioso», *Le Monde Diplomatique* (Edición Cono Sur) N° 16. Buenos Aires, 2000.
- Habermas, Jürgen: *La constelación posnacional*. Paidós. Buenos Aires, 2000.

- Loftus, Alex y McDonald, David A. «Sueños líquidos: una ecología política de la privatización del servicio de agua en Buenos Aires» En *Revista Realidad Económica* N° 183. Buenos Aires, 2001.
- Neffa, Julio Cesar. *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*. Eudeba, Buenos Aires, 1998.
- Schvarzer, Jorge. «Efectos de la política de privatizaciones» En *Revista Realidad Económica* N° 47. Buenos Aires, 1982.
- Verbitsky, Horacio. *Robo para la corona*. Planeta Espejo de la Argentina. Buenos Aires, 1992.