

LA (DES) ILUSION PRIVATISTA¹

EL EXPERIMENTO NEOLIBERAL EN LA ARGENTINA²

Por MABEL THWAITES REY³

INTRODUCCION

La implosión de la Argentina a fines de 2001 no es producto de ningún cataclismo inesperado. Es la consecuencia de las decisiones políticas y económicas gestadas desde 1976 en adelante, y muy especialmente de la estrategia neoliberal entusiastamente aplicada desde fines de los 80. Durante los años 90 se llevó a cabo el ajuste estructural -inspirado en el recetario del neoliberalismo en boga- más profundo de toda América latina y, probablemente, del mundo. Esto colocó al país en el sitio del mejor alumno de las escuelas ortodoxas, aplaudido por los organismos financieros internacionales y los gobiernos del mundo desarrollado. Ninguna otra nación logró, en un plazo tan breve, implementar semejante cantidad de cambios radicales a favor de la "economía de mercado".

Lo que se ha dado en llamar "Reforma del Estado" tiene en la política de privatizaciones uno de sus ejes principales, pero incluye otros aspectos estrechamente vinculados con ella. Ellos comprenden el achicamiento de la administración central y el crecimiento caótico de las provinciales por delegación de nuevas tareas, la reestructuración de las relaciones capital-trabajo -con la "flexibilización laboral" como eje central-, los avances desreguladores y la apertura masiva e indiscriminada de la economía al mercado mundial, la privatización del sistema previsional y los cambios en la estructura tributaria. El otro rasgo sustantivo de este paquete reformador lo constituye el esquema monetario establecido mediante la "Ley de Convertibilidad", que al disponer la equivalencia entre 1 peso y 1 dólar, implicó la subordinación de la divisa nacional a la estadounidense. Este mecanismo antinflacionario de estabilización de precios le puso un corset fundamental a la autonomía monetaria del estado y está en la base de los logros iniciales y los enormes problemas que se acumularon durante toda la década de los noventa.

La deslegitimación explícita de la intervención estatal, característica del discurso y la práctica dominantes en la última década, no puede ser atribuida, exclusivamente, a la voluntad política de un jefe de estado o de un gobierno, más allá de la innegable responsabilidad que a éstos les compete por las opciones y lineamientos concretos impulsados, sino que remite a significativas modificaciones en la lógica de funcionamiento de "lo público" que se vinieron gestando durante varios lustros. La política aplicada por el gobierno de Carlos Menem y continuada por Fernando de la Rúa, es la culminación de tendencias estructurales gestadas desde mediados de la década de los '70, en tensión con las crisis y mutaciones de la economía mundial. Significó una verdadera estrategia político-económica que resituó las bases de dominación social de un modo claramente desfavorable a las clases populares, definió nuevas formas de legitimación-deslegitimación estatal e implicó un cambio profundo de las fronteras entre el estado y la sociedad que se habían configurado durante medio siglo en la Argentina.

En efecto, el tema del papel del estado y las privatizaciones comienza a aparecer en

¹ ***LA (DES) ILUSION PRIVATISTA. El experimento neoliberal en la Argentina**, EUDEBA, Colección Extramuros, Centro Cultural Rojas, Universidad de Buenos Aires. ISBN 950-23-1278-3 (LIBRO).

² Este trabajo es una versión adaptada y muy reducida de la Tesis Doctoral «Ajuste estructural y privatizaciones en la Argentina de los 90 (o cómo achicar el estado no es agrandar la nación)», Facultad de Derecho (UBA).

³ Magister en Administración Pública (UBA). Doctora en Teoría del Estado (UBA). Profesora Titular (R) de Administración y Políticas Públicas y Sociología Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Directora del Proyecto UBACyT: "El estado argentino: balance y comparación de las reformas de primera y segunda generación".

el discurso público luego de 1976, con la dictadura militar. No obstante, es recién durante el gobierno constitucional del radical Raúl Alfonsín que se inicia un proceso en el que la reducción del tamaño y la transformación de las funciones del estado cobran singular significación y aparecen en la agenda pública como la cuestión más importante. Este proceso culmina con la política reformadora emprendida por Menem, que llevó adelante un audaz y radicalizado ajuste del aparato estatal: en pocos años se privatizaron la empresa de aeronavegación, los teléfonos, mil kilómetros de la red vial, la generación y distribución de electricidad, la distribución y el transporte del gas, la red de distribución de agua y sistema cloacal, la mayor petrolera estatal (YPF), cuatro empresas petroquímicas, las principales líneas y ramales ferroviarios de pasajeros y de cargas, tres elevadores terminales de puertos, dos acerías, tres fábricas militares, una empresa carboquímica, el mercado de hacienda, dos canales de televisión, un hipódromo, un hotel, el correo y la red de treinta y tres aeropuertos de todo el país.

Para comprender todo este proceso es preciso tener en cuenta que, en tanto el capitalismo es un modo específico de organización de la producción y reproducción de la vida social, que tiene requisitos históricos y formas de desarrollo definidos, el estado tiene un papel esencial en garantizarlos. Por eso su estructura institucional y sus modos de intervención se transforman a medida que cambian las formas de acumulación de capital. En tal sentido, puede interpretarse que el proceso de reforma implementado en la Argentina se orientó a acomodar el estado para que sirviera a las nuevas modalidades de acumulación del capital global, en un contexto de gran debilitamiento del polo del trabajo. Porque el viejo andamiaje, asociado a un modelo de acumulación que privilegiaba el mercado interno, ya no era útil a los requerimientos de valorización y libre circulación del capital financiero prevalecientes. De ahí que apareciera como necesaria para el capital, en beneficio de sus intereses estratégicos, una reducción drástica y profunda de las estructuras estatales por donde pudieran “colarse” intereses distintos de los dominantes. Privatizar y sacarle funciones de control al estado se convirtió en una forma eficaz de brindar nuevas oportunidades de negocios a los poderosos, de achicar gastos y de limitar la capacidad de veto de las clases y grupos subalternos expresada a través del estado. Asimismo, un componente específico y central para entender esta transformación es el peso que había adquirido la deuda externa, que se constituyó en la herramienta principal para condicionar las estrategias económicas nacionales, en beneficio de los acreedores.

Cabe subrayar que la transformación en la “materialidad” del estado, es decir, de sus aparatos –sus oficinas, su personal- y funciones –las tareas que realiza o deja sin hacer-, es a la vez efecto y causa de los profundos cambios operados en el seno de la sociedad civil. Porque la reapropiación por parte del “mercado” de tareas realizadas por el estado –vía privatizaciones, por ejemplo- supuso un drástico reacomodamiento de las posiciones relativas entre los distintos actores sociales. Hacia “atrás”, significó la consagración de un determinado nivel de relación de fuerzas –lo que permitió imponer cierta redefinición y no otra- y hacia “adelante”, porque las transformaciones ocurridas, a su vez, reforzaron la disparidad de poder y agravaron la situación de las mayorías populares. Así, no solo se modificaron las fronteras del estado en relación a la sociedad –quién hace qué-, lo que equivaldría a decir que cambiaron los ejecutores de determinadas tareas (burócratas o empresarios), sino el peso de las distintas clases y grupos de la sociedad para incluir como “cuestiones” prioritarias de la agenda pública sus propios problemas y demandas.

Esto significa que, para imponer políticas que afectan negativamente la vida cotidiana y el futuro de amplios sectores sociales, hace falta contar con poder suficiente, que puede basarse en la capacidad de construir consenso legitimador o en la derrota previa de quienes podrían oponerse. En el caso argentino, la violenta desarticulación del campo popular perpetrada a mediados de los setenta por la dictadura militar, apoyada en el terror físico, está en la base de las políticas adoptadas en los años noventa. Y el proceso hiperinflacionario de los ochenta es la otra pata de terror económico, que se inoculó en una sociedad lacerada por el horror de la represión. Sobre estos efectos se fue construyendo una base de legitimación para un proyecto neoliberal que logró, por unos años, resolver las disputas entre los sectores dominantes y generar la ilusión en los subalternos de que

avanzaríamos al capitalismo del “primer mundo”. Claro que, ya desde la segunda mitad de los noventa, las consecuencias de desocupación, precarización laboral y pauperización minaron la confianza social en las mieles del privatismo.

La asunción del gobierno de la Alianza -en diciembre de 1999-, encabezado por el radical Fernando de la Rúa y el frepasista Carlos “Chacho” Alvarez, abrió la expectativa popular de que se revertirían los efectos negativos de la política neoliberal de su antecesor. Sin embargo, la continuidad sin matices de esa estrategia, reforzada por una sucesión ininterrumpida de nuevos ajustes en el gasto público y mayor presión tributaria, profundizó la crisis recesiva y exacerbó el descontento de la sociedad, hasta culminar con el derrumbe del gobierno y la renuncia del presidente De la Rúa, el 20 de diciembre de 2001, tras dos jornadas de intenso protagonismo popular en las calles del país. La llegada de Eduardo Duhalde a la Casa Rosada -en enero de 2002-, designado por el Congreso después de una febril sucesión de mandatarios interinos, se inscribe en este cuadro descompuesto de una política neoliberal, destructiva y agotada, que no acaba de morir, y un sueño colectivo de cambio que aún no llega a plasmarse en políticas y liderazgos sociales.

En las páginas que siguen, repasaremos la historia de la ilusión privatista y sus consecuencias reales.

EL GOBIERNO RADICAL, LA DEUDA Y EL DISCURSO PRIVATISTA

En la Argentina, la temática de las privatizaciones comienza a aparecer en el discurso público tras el golpe de estado de 1976, en virtud de los alineamientos ideológicos de la dictadura militar, a la par que como resultado de las transformaciones estructurales operadas y a operarse a lo largo de la sangrienta gestión del gobierno dictatorial. Pero más allá de la retórica anti-estatista, tan cara a los liberales que ocupaban las áreas de Economía, la estrategia de los militares condujo al ensanchamiento del sector público y al aumento de su déficit, principalmente con la absorción estatal de gran cantidad de empresas quebradas y por el apuntalamiento de la acumulación de los grandes grupos económicos, vía contrataciones del estado, privatizaciones “periféricas”, subsidios y promoción industrial.

Es recién bajo el gobierno de Raúl Alfonsín -1983-1989-, cuando se da la verificación del quiebre terminal del modelo sustitutivo de importaciones conformado desde los años 30 y se potencian las consecuencias de la crisis de la deuda latinoamericana de 1982, que se inicia un proceso en el que la reducción del tamaño y la transformación de las funciones del Estado cobran singular significación. De modo que la “solución privatizadora” se instala con fuerza en los medios masivos de comunicación (quien no recuerda a la famosa “doña Rosa”, eficaz estereotipo creado por el periodista televisivo Bernardo Neustadt para quejarse de los servicios públicos) y, finalmente, aparece en la agenda pública como “cuestión” digna de la atención gubernamental.

Durante los primeros tiempos de su gestión, el radicalismo gobernante no tenía muy en claro una propuesta económica adaptada a las nuevas condiciones del país y del mundo. Por eso Alfonsín optó por reproducir las mismas políticas que veinte años antes, en tiempos de Illia, habían implicado un período más que aceptable en materia de crecimiento del producto y de los salarios reales. Así, eligió para Economía a Bernardo Grinspun, cuya estrategia original fue sostener un alto nivel de empleo mediante los clásicos instrumentos de estímulo a la demanda (crédito barato y gasto público), a la par que combatir la inflación gradualmente y permitir cierta recuperación de los salarios reales.

Pese a los intentos por encauzar el rumbo, el escenario internacional y el del propio país habían cambiado profundamente y planteaban obstáculos objetivos a las intenciones de los flamantes gobernantes. El primer escollo severo a sortear era la magnitud inédita que había adquirido la deuda externa, que pasó de U\$S 35.671 millones en diciembre de 1981 a U\$S 43.634 millones en diciembre de 1983. Mientras en la segunda mitad de la década de los 70, la deuda externa representaba entre el 20% y el 25% del PBI nacional, en 1984 ya superaba el 60%. Por su parte, los ingresos impositivos del gobierno nacional apenas superaban el 20% del PBI, en tanto solo los pagos por intereses alcanzaban el 8%. No más comparar ambas cifras para tener una idea del impacto que representaba el servicio de la

deuda sobre el erario público. Incrementar los ingresos fiscales en esa proporción resultaba entonces una alternativa tan difícil como la de reducir los gastos tradicionales hasta equilibrar las cuentas. Esto llevó a un rápido crecimiento del déficit fiscal, que al financiarse con emisión monetaria aceleraba el ritmo inflacionario.

El gobierno basó su estrategia inicial en lograr la comprensión de los acreedores. Le parecía posible convencerlos de que el “ajuste” que reclamaba el pensamiento ortodoxo ya había sido efectuado con creces durante la dictadura. Pero aunque el argumento era cierto, no resultó muy eficaz en el transcurso de la negociación. En rigor, el gobierno creía que podía contar con un aval político, sobre todo de los europeos, que se traduciría en acciones económicas. Cierta cautela inicial de los acreedores alentó esas expectativas favorables de las autoridades argentinas, que tantearon la posibilidad de escapar al obligado compromiso con el FMI a partir de la búsqueda de acuerdos directos con los bancos y el Club de París. Sin embargo, estos intentos resultaron estériles. Como quedó demostrado poco después, la buena voluntad externa no fue más allá de saludar retóricamente el advenimiento democrático, pero ni hablar de otorgar facilidades adicionales. Es más, el regocijo internacional por la vuelta a la democracia afincaba en el interés de los acreedores de tener un horizonte más previsible de cobro que con los militares.

Al mismo tiempo, la negociación con el FMI conducía a una situación difícil, porque al disponer de la llave de acceso a cualquier refinanciación de la deuda, el organismo ya había acumulado una considerable capacidad de presión frente a las naciones deudoras, para imponerles los lineamientos establecidos por el sistema financiero internacional. De hecho, los programas iniciales de reestructuración económica de los países endeudados guiados por el FMI se centraban en lograr la estabilidad macroeconómica. Ello debía hacerse mediante una disminución de la emisión monetaria y la reducción del déficit fiscal, así como mejorando la asignación de los recursos a través de los precios correctos. La receta era liberar los mercados financieros, de productos y de factores, de los controles y subsidios que, según este criterio, encorsetaban a las naciones deudoras y les impedían crecer.

PROFUNDIZACION DE LA CRISIS

Las crecientes dificultades iban demostrando que los ajustes de corto plazo no redundaban en cambios apreciables en el comportamiento de las variables económicas. Comenzó a desvanecerse, entonces, el consenso –que incluía hasta al propio FMI- en torno a la idea de que la emergencia económica obedecía a una crisis de liquidez, y como tal solucionable con medidas coyunturales de carácter extraordinario sobre los gastos e ingresos fiscales, la política monetaria y el mercado de cambios. Ganaba terreno la idea de que se estaba en presencia de una crisis de solvencia que debía ser encarada con medidas drásticas, superadoras de las terapias gradualistas, antinflacionarias y de corte recesivo, en boga hasta 1985.

En ese contexto, en materia de empresas públicas y caracterización del papel del estado el Gobierno se atuvo inicialmente a los lineamientos partidarios tradicionales. Por eso en la plataforma electoral de 1983 no se planteaba que el estado abandonara sus funciones productivas, sino que sólo se esperaba que se eliminaran de su órbita aquellas firmas privadas que, por diversas razones y en sucesivas etapas, habían caído en su poder. Coherente con este principio, en enero de 1984 se crea -por decreto N° 414 del Poder Ejecutivo- una Comisión cuya misión era determinar en qué casos se debían privatizar o liquidar las empresas que en ese momento administraba o poseía el estado, y llevar a cabo los procesos que fueran posibles. La llamada Comisión 414 pudo concretar la privatización de SIAM, de Opalinas Hurlingham y de la empresa de turismo Sol Jet, y encaró la venta de la compañía azucarera Las Palmas del Chaco Austral, sin alcanzar a concretarla, así como la de Austral Líneas Aéreas, que finalmente concluyó en 1987, ya desaparecida la Comisión. En todas ellas el procedimiento siguió las disposiciones de la ley de facto 22.177 y no sólo no se remitieron actuaciones al Parlamento, sino que en éste no hubo ningún eco de tales privatizaciones, lo que podría interpretarse como signo de un acuerdo tácito entre las distintas bancadas, pero también de la poca trascendencia que se le dio al tema.

Ya a pocos meses de iniciada su gestión, se hacía más evidente que las políticas impulsadas por el ministro Grinspun no lograban alcanzar los objetivos que se proponían. El año 1984 cerraría con un aumento del salario real del 35%, pero con una economía marchando hacia la recesión y una inflación del 646%. En el seno del Gobierno empezaron a aparecer las disidencias con el Palacio de Hacienda y la sensación de que la economía nacional estaba entrando en una vía muerta se fue extendiendo hasta provocar, en febrero de 1985, el reemplazo de Grinspun. Al frente de Economía fue designado Juan Vital Sourrouille, quien se venía desempeñando como secretario de Planificación.

Frente a la turbulencia de los índices de inflación que continuaban su alocada carrera ascendente, en abril Alfonsín llama al pueblo a la Plaza de Mayo y, señalando dramáticamente la gravedad de la situación, declara la "economía de guerra". El gobierno se rendía así frente a la transformación profunda que había sufrido la estructura productiva del país en los lustros anteriores, marcada por una fuerte concentración en pocos grupos económicos y la consecuente correlación de fuerzas sociales, claramente desfavorable a las mayorías populares. Casi dos meses después, se da a conocer el *Plan Austral*, destinado fundamentalmente a detener la inflación. Aunque no es desacertado calificarlo de "heterodoxo", es cierto también que este plan asumía los diagnósticos más comunes del neoliberalismo sobre el tamaño y papel del estado. Su lanzamiento se realizó tras el compromiso argentino de cumplir con las clásicas metas "ortodoxas" impuestas en una negociación con funcionarios del FMI, a resultas de lo cual se logró cierto apoyo político del Tesoro norteamericano.

PREPARANDO EL TERRENO

En febrero de 1986, Alfonsín introduce cambios en la política de privatizaciones, cuyo objetivo ya no se dirigió a desprenderse de porciones marginales del aparato estatal, sino de aquellos sectores donde el capital privado se mostraba interesado. Este cambio no se debió a revisiones ideológicas, sino a perentorias urgencias de caja: era necesario apuntalar la recaudación fiscal para sostener al alicaído plan Austral. De este modo, comienza a hablarse de la privatización de las petroquímicas estatales, lo que generó fuertes e inmediatas reacciones adversas en la oposición.

Pero la decisión de acelerar el proceso respondía también a motivos políticos. La presión para que se redujera el gasto fiscal y para que se dotara al estado de recursos para asegurar la imprescindible inversión pública, corría paralela a la necesidad de mostrar, tanto a los organismos internacionales de crédito como a ciertos sectores de poder internos, que existía realmente la voluntad de reformular el marco general de la actividad estatal en la línea reclamada: abrir el juego a los inversores privados y reducir el gasto público. Es decir, adaptarse a las exigencias de acumulación del capital a escala mundial, sintetizadas en el recetario neoliberal. Por entonces, en el seno de la sociedad comenzaban a tener cada vez más arraigo las ideas privatistas -propagandizadas ampliamente en los medios de comunicación-, por lo que desarrollar una política en este sentido comenzaba a ser visto por el gobierno como un recurso para obtener legitimación en una porción creciente de la sociedad.

La aplicación del Plan Austral antes de que se avizorara una solución para el tema de la deuda externa, derivó en que el gobierno no lograra ganar el apoyo de los acreedores. Esto era imprescindible para aliviar las tensiones sobre el sector externo y sobre el equilibrio presupuestario durante el período posterior a su implementación. Como la deuda contraída por los privados había sido estatizada en 1982 —a instancias del por entonces presidente del Banco Central, Domingo Cavallo-, su pago se convirtió en un serio problema presupuestario. Porque al demandar una creciente cantidad de recursos fiscales para atender sus servicios exigía, o bien un resistido incremento de impuestos, o bien reducir los gastos, lo que llevaba a recortar la inversión en infraestructura o los subsidios sociales, con sus consiguientes efectos negativos. En este punto se daba una fuerte confrontación, no ya la obvia entre las demandas de los sectores populares y las exigencias de los grupos de poder concentrado, sino al interior de estos últimos. Porque en esta particular etapa se produce una fuerte tensión por incompatibilidad de demandas entre los sectores dominantes internos, que se

beneficiaban con bajos impuestos, subsidios y contrataciones con el estado (los famosos “capitanes de la industria” o la “patria contratista”) y los acreedores externos, ansiosos por cobrar sus préstamos. Los ingresos del estado no alcanzaban para satisfacer a todos a la vez.

Para el éxito del Plan Austral era imprescindible sostener el compromiso presidencial de no recurrir más a la emisión monetaria y de mantener un riguroso control del gasto en toda la administración pública. Sin embargo, éste último objetivo no pudo llevarse a cabo, ni en la magnitud ni en las condiciones necesarias, como para ajustar las cuentas fiscales. A la Secretaría de Hacienda se le había asignado la tarea de centralizar el control del gasto, pero poco hizo ante la reticencia del resto de la administración y de los gobiernos provinciales a apoyar la medida, ya fuera por motivos políticos –presión directa de los actores económicos beneficiarios o temor por la reacción de sus clientelas electorales- u organizativos. Esta falta de una racionalización meditada de los gastos en el funcionamiento del aparato estatal condujo al clásico expediente de aplicar recortes indiscriminados en las partidas con criterios meramente fiscales, sin atender a una selección adecuada de prioridades.

En cuanto a las empresas públicas, no obstante que sus conducciones habían sido nombradas por el gobierno nacional, la renuencia a ajustar gastos fue similar, ya que se sometieron a las demandas de sindicatos, proveedores y otros grupos de presión que operaban en torno a ellas y exigían más recursos, con independencia de las limitaciones presupuestarias. La política tarifaria, en tanto, siguió siendo utilizada como mecanismo de regulación antiinflacionaria y distribuidor de subsidios. Las empresas públicas, entonces, carecían de una estructura de costos clara y de los recursos necesarios para invertir en su deteriorada infraestructura, acelerando así la degradación de la calidad de los servicios.

El fracaso del Plan Austral -con el consecuente rebrote inflacionario- y el cada vez más pronunciado déficit fiscal, llevan al gobierno a profundizar la incipiente reformulación de sus tradicionales concepciones respecto al papel del estado y de las empresas públicas, de modo de salir del atolladero económico. Así, tiene lugar la introducción “pragmática” de cambios paulatinos pero incesantes, justificatorios de las nuevas relaciones de fuerzas nacional e internacional. En los acuerdos celebrados por entonces con el FMI y el Banco Mundial figuraba el compromiso de la Argentina de iniciar procesos de privatización de las empresas públicas.

Estas mutaciones políticas pueden ser vistas como la forma concreta en que el espacio estatal nacional viabiliza la reproducción del capital a escala global, incorporando sus demandas. Las consecuencias político-electorales ejemplifican, a su vez, la contradictoriedad y tensiones que tal reproducción impone a la instancia gubernamental. En las elecciones parciales del 6 de setiembre de 1987 el radicalismo sufre un serio revés electoral, imponiéndose la oposición justicialista en 19 de los 24 distritos en disputa. El gobierno perdió entonces la mayor parte de las gobernaciones provinciales, la mayoría generosa que tenía en diputados y las expectativas de ganar posiciones en el Senado.

UN PIONERO PRIVATIZADOR

Para oxigenar su administración tras la derrota, en setiembre de 1987 Alfonsín designa al frente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP) a Rodolfo Terragno, quien de inmediato se lanza con un proyecto que incluye la privatización parcial de ENTel, de Aerolíneas Argentinas y del sector petrolero. Se define así con todas las letras la cuestión de la privatización como prioritaria en la agenda estatal y se comienza a diseñar la política pública respectiva. El diagnóstico en que se basaba la propuesta de privatización era el deterioro irreversible de las empresas estatales, el déficit fiscal crónico, y el fuerte endeudamiento externo, circunstancias todas que marcaban la imposibilidad de generar recursos para la inversión que hacía falta en servicios públicos para lograr su eficiencia. La iniciativa apuntaba a asociar a las empresas estatales capital privado nacional y extranjero de riesgo, además de aportar el gerenciamiento de operadoras internacionales calificadas.

Instalada la idea –que involucraba a empresas “tabú” para el pensamiento nacional-, inmediatamente provoca una tenaz oposición en amplios sectores políticos, militares y

sindicales. Mientras en el propio radicalismo aparecían voces contrarias al proyecto y pocas eran las dispuestas a defenderlo abiertamente, los partidos de izquierda y los gremios estatales mantenían una cerrada oposición a cualquier esquema privatizador y lo enfrentaban abiertamente. Por su parte, el peronismo lograba articular una oposición contundente, aprovechando su superioridad numérica en el Senado. Precisamente en este cuerpo se concreta una interpelación a Terragno, entre fines de abril y mediados de mayo de 1988, con motivo de la suscripción de las cartas de intención con Telefónica de España y la aerolínea escandinava SAS, para asociarlas a sus contrapartes argentinas, Entel y Aerolíneas Argentinas.

La discusión que se produjo en el recinto marcó un hito fundamental en el cambio de rumbo que tomaría la Argentina apenas un año después. Allí se expusieron, clara y vehementemente, los más clásicos argumentos del peronismo en defensa del papel estatal en la economía. Las razones del rechazo eran de distinto tipo, pero podrían resumirse en las "ideológicas", que tenían que ver con la defensa de la soberanía y el patrimonio nacional, y las más específicas referidas a la falta de transparencia en el procedimiento (que excluía la licitación pública), el "irrisorio" monto de valuación, la deficiente forma de pago, la calidad financiera de las potenciales asociadas y, finalmente, graves defectos jurídicos.

Respecto al tema de la soberanía, mientras Terragno argüía que en las condiciones en que se encontraba el aparato estatal no servía *"ni para hacer estatismo"*, de la vereda de enfrente el peronismo respondía con argumentos tales como los esgrimidos por el senador Eduardo Menem. En un pasaje memorable, afirmaba que *"aquí se está disponiendo del patrimonio nacional, se está afectando el poder de decisión de la Nación respecto de cuestiones fundamentales..."*. Y más adelante decía: *"aquí hay además un problema de soberanía. No se puede aceptar que el precio de mercado lo va a determinar el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (...). Y además le pregunto al señor ministro: ¿en ese precio de mercado, cuál es el valor que tiene el precio de la soberanía?... Yo le contesto que la soberanía nacional no tiene precio, no se vende, no se enajena ni se debe poner en peligro"*. Y se preguntaba: *"¿Por qué no se ha intentado previamente captar capitales argentinos antes de recurrir al extranjero? ¿Por qué no se ha propuesto algún sistema de autogestión para que los argentinos manejemos aquellos servicios públicos que se relacionan con la defensa nacional y el desarrollo del país antes de ir a buscar gente en el otro confín del mundo?"*. Finalmente, en otro encendido tramo enfatizaba que *"...de lo que pueden estar seguros es de que el justicialismo no les ha puesto ni les pondrá (a las empresas públicas) jamás la bandera de remate, porque está en juego la soberanía del estado"*. (Diario de Sesiones del Senado, 27 y 28 de abril de 1988)

Resulta pertinente, además, recordar la evaluación que el también justicialista José Humberto Martiarena hacía de la situación internacional: *"el imperialismo no es una ficción sino una realidad. Ya no es el imperialismo del ejército invasor, que se apodera de fragmentos de países vecinos o no vecinos; ya no es el imperialismo del siglo anterior al pasado. Ahora el imperialismo es más dúctil, más sutil. Es la penetración de los capitales transnacionales, convertidos en superpotencias por encima de los gobiernos, de las organizaciones y de los Estados, que no solamente buscan un lucro razonable, legítimo, genuino, sino que penetran con el ansia incontenible de dominar todas las estructuras del Estado..."* (Diario de Sesiones del Senado, 27 y 28 de abril de 1988)

Estas intervenciones merecen ser destacadas porque sintetizan una postura discursiva fuertemente nacionalista que variaría diametralmente al año siguiente. Pero otra de las razones fuertes que impulsaron el rechazo al proyecto de Terragno, aunque permaneció implícita, fue sin duda la voluntad del peronismo de cerrar firmemente el paso a toda iniciativa que pudiera "dar aire" a la desgastada administración radical. Por eso, la pérdida de capacidad política del gobierno, que ya se hacía notoria en 1988, impidió que los proyectos privatizadores pasaran más allá del nivel de propuestas y quedaran inconclusos al expirar el turno de Alfonsín. Sin embargo, no queda duda alguna de que el tema había quedado instalado en el debate público.

EL GOLPE DE MERCADO

El año 1989 comienza con una conflictiva situación económica y social y el agotamiento de la capacidad de maniobra política del gobierno radical se torna cada vez más evidente. La oposición peronista, embarcada en una auspiciosa campaña electoral para la presidencia, empieza a mostrar la mutación de sus concepciones más clásicas. Ya en enero, frente a las expectativas creadas por el inminente cambio de gobierno y la ausencia de apoyos significativos a la gestión radical, los bancos privados aumentaron sus presiones para obtener nuevos pagos de la Argentina, suspendidos desde abril de 1988. Estaba claro que los pronósticos que daban victorioso al peronismo repercutían en las expectativas de los agentes económicos, tanto empresarios locales como acreedores externos, que retiraron todo apoyo a la agónica administración radical y se apresuraron a obtener las mayores ventajas posibles de la caótica situación.

Sometido a fuertes presiones, el gobierno decidió que el Banco Central se retirara del mercado cambiario y liberó el dólar, que pasó a determinarse de acuerdo a la oferta y la demanda no relacionadas con el comercio exterior. Estas decisiones marcaron el principio del fin. Así, el fatídico 6 de febrero de 1989 el dólar libre subió de 17 a 25 australes, dándose inicio a la crisis cambiaria e inflacionaria más importante de la historia argentina hasta entonces. En marzo, el dólar se cotizaba a 49 australes, en abril a 80 y en mayo a 240. Paralelamente, y en sólo cuatro meses (enero-mayo), los índices de precios pasaron de aumentos del 9,5% al 80% mensual, acompañados por caídas violentas de la producción industrial. La abrupta modificación de la coyuntura, con el desencadenamiento de la hiperinflación que impactó de lleno en todos los ámbitos económicos, sociales y políticos, desató una crisis que el gobierno no pudo dominar. Solo atinó a una serie de medidas contradictorias que contribuyeron a agravar la situación. En los meses de verano, y como consecuencia del aumento explosivo de la inflación, se produjo un fuerte estallido social, caracterizado por el inédito y masivo saqueo de supermercados y comercios de barrio protagonizado por los sectores más castigados de la población y fogoneado por grupos políticos opositores.

Para empeorar la situación, el propio candidato radical a la Presidencia, Eduardo Angeloz, pidió la renuncia del ministro de Economía, que se efectivizó a fines de marzo. Tras cuatro años en el cargo, Juan Sourrouille fue reemplazado por el veterano presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, Juan Carlos Pugliese, cuya primera decisión fue la unificación y liberación del mercado cambiario, como sugerían los voceros de las posiciones más ortodoxas. Como no consiguió frenar el alza del dólar y la consecuente estampida inflacionaria, que en mayo de transformaría en hiperinflación, sobrevino una nueva crisis de gabinete y el reemplazo de Pugliese por otro dirigente partidario. El joven economista Jesús Rodríguez tuvo que encargarse de gestionar la dificultosa transición. Al renunciar, Pugliese pronunció una frase que se hizo famosa: *“les hablé al corazón y me respondieron con el bolsillo”*, dijo refiriéndose a los grupos económicos que contribuyeron a agudizar la crisis. Se había consumado así lo que el gobierno dio en llamar «golpe de mercado». Se especuló desde entonces que la hiperinflación había sido buscada ex-profeso como mecanismo de disciplinamiento social, para facilitar las reformas estructurales que se preparaban.

LA « REVOLUCION PRODUCTIVA »

En las elecciones del 14 de mayo de 1989 se enfrentaron ocho postulantes a la presidencia, pero la compulsa se polarizó entre la fórmula radical Eduardo Angeloz-Juan Manuel Casella y la justicialista de Carlos Menem-Eduardo Duhalde, que resultó ganadora con el 47,5% de los votos.

En la campaña, el candidato radical había encarnado el discurso privatista que sintonizaba mejor con los vientos neoliberales que soplaban en el mundo, pero esto le valió el masivo rechazo de la población en las urnas. Porque tras las angustias provocadas por la hiperinflación, esas crudas propuestas de disciplinamiento y reducción estatal no parecían las más propicias para seducir a un electorado ávido de cambios, y mucho menos si éstas

eran planteadas por el candidato del partido que estaba conduciendo el estado y que, precisamente, no había podido controlar el desborde de la situación económica y social.

Aunque es coincidente la opinión de que las promesas pre-electorales del candidato justicialista fueron confusas, e incluso contradictorias, sobre todo en materia política, en el plano económico sus planteos se ajustaron bastante al libro de campaña firmado por la fórmula Menem-Duhalde, titulado "La Revolución Productiva", donde se expresaba lo que se suponía que las mayorías nacionales, añorantes de los logros del primer peronismo, querían escuchar del candidato que las representara.

En este proyecto de la revolución productiva se afirmaba como propuesta la revalorización de la cultura del trabajo por sobre la especulación, que se había convertido en el eje del comportamiento económico de los argentinos a partir de 1976. Aunque en este documento, principalmente propagandístico, no se desarrollaba el tema en profundidad, sí se acentuaba que esa cultura de la especulación había sido consecuencia natural de un esquema basado en la sobrevaluación cambiaria, la apertura a las importaciones baratas y el alto endeudamiento externo, que había beneficiado -además de a los más ricos- a los segmentos más altos de las clases medias, cerrándoles los ojos frente a la destrucción nacional que ese proceso involucraba. Así, se destacaba que durante casi dos decenios, hasta que la administración radical intentó infructuosamente revertir el proceso con medidas que no llegaron al fondo de la cuestión, la política había permitido a grandes capas de la población la ilusión de vivir en un país rico, por lo cual no era necesario realizar actividades productivas para gozar de un alto nivel de vida. Pero, al mismo tiempo, se habían destruido las bases de la riqueza nacional, al provocar la quiebra de gran cantidad de empresas productivas, arrojando a buena parte de los sectores trabajadores a una irreversible marginación.

Muy resumidamente, el programa proponía una política de redistribución de ingresos que recuperara el mercado interno y proporcionara una demanda solvente para el relanzamiento industrial, financiado con las divisas que debía proveer un sector primario reactivado. Los dos pivotes de este esquema eran el "salariazó", base de la expansión de la demanda, y un tipo de cambio real que sustentara la capacidad exportadora.

Recordar estos diagnósticos y propuestas, a la vista de las consecuencias de la política verdaderamente aplicada por Menem en su gobierno, resulta toda una ironía.

CAMBIO DE RUMBO

El derrumbe estrepitoso de la situación económica y social empujan a Alfonsín a entregar anticipadamente el gobierno. Cuando finalmente asume Carlos Menem, en julio de 1989, el país estaba inmerso en una crisis terminal. A la inflación galopante se le sumaba el abultado déficit fiscal y un atraso significativo en los pagos de la deuda externa. Mientras los organismos financieros internacionales y los acreedores externos e internos presionaban para una reforma estructural y se generalizaba la idea de canjear papeles de la deuda por activos públicos, el nuevo gobierno se enfrentaba a la amenaza de desborde de los sectores más castigados por la crisis. El fantasma de los saqueos que atormentaron a Raúl Alfonsín sobrevolaba el país.

Consciente de la regla de oro de todos los gobiernos que asumen, que dice que hay que aprovechar el peso político inicial para impulsar sin demora las medidas más drásticas, a fin de neutralizar las posibles resistencias, Menem asimila la lección que el poder económico le impartió a su antecesor. Tras guardar bajo siete llaves su programa de "revolución productiva", la fórmula presidencial decide asumir como propio el diagnóstico neoliberal dominante. Sobre esta base de legitimación discursiva en su formato mediático, lanza un programa de ajuste cuya profundidad no tenía precedentes en la Argentina. Para encararlo, se designa en el ministerio de Economía a un ex directivo de la transnacional Bunge y Born, Nestor Rapanelli.

Una de las piedras angulares de la nueva estrategia la constituía un vasto plan de privatizaciones que incluía al conjunto de las empresas de servicios, cuya urgencia en la concreción estaba determinada por las necesidades fiscales. La premura por cerrar las

cuentas públicas, obteniendo para ello recursos frescos y genuinos, lleva al Gobierno a plantearse un elemental esquema "de caja", en el que era preciso liquidar cuanto antes todo lo que daba pérdida y reunir, simultáneamente, la mayor cantidad de divisas posible para hacer frente al endeudamiento externo e interno.

El "salto hacia adelante" que significaba el amplio plan privatizador era acicateado, más que por un meditado análisis y una estrategia de reconversión productiva con proyección de largo alcance -como se aducía-, por las necesidades del mas ramplón corto plazo. Y esto es un elemento clave para comprender las características que asumió el proceso privatizador del gobierno justicialista, especialmente durante la primera etapa. Simultáneamente, al abrazar sin reparos el recetario neoliberal dominante en el mundo -sobreactuando, incluso, la vocación de "cambio de rumbo"-, se esperaba lograr el beneplácito del capital mundial, que venía exigiendo una adhesión incondicional al libre mercado para hacer fructificar los negocios de los grupos mas concentrados, internos y externos. Sellar la alianza entre ambos segmentos del bloque dominante fue el objetivo central para garantizar la gobernabilidad.

El instrumento liminar de la nueva estrategia gubernamental fue la Ley 23.696, sancionada en agosto de 1989 y conocida como de "Reforma del Estado". En el plazo record de veinte días se dio a luz una normativa que implicó un viraje fundamental del papel que el estado había desempeñado en los cincuenta años anteriores en la Argentina. La nueva situación parecía haber vencido todas las resistencias opuestas por el peronismo, en su anterior rol opositor, a modificar el estatus de las empresas públicas. Se preparaba así para "traducir" a la sociedad las demandas del capital concentrado. El radicalismo, por su parte, estrenaba a disgusto su reciente papel opositor, con las manos atadas por el precipitado traspaso del poder, que lo había obligado a comprometerse a no obstaculizar en el recinto la sanción de las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo. Además, mal podía oponerse a las privatizaciones con credibilidad ante la sociedad luego de haberlas introducido en la agenda pública. Sólo parecía quedarle el camino de denostar los métodos elegidos y la concentración de poder que reclamaba el Ejecutivo en desmedro del Parlamento.

La mayor parte de los gremios peronistas entró en una suerte de desconcierto paralizante ante la magnitud de la crisis y el drástico giro producido por el gobierno para cuya elección habían trabajado intensamente. Entre el asombro, la impotencia, cierta expectativa esperanzada y la obscena negociación prebendaria de las cúpulas, la mayoría de los sindicatos soportaron los cambios de política sin gran resistencia, a excepción de algunos núcleos sindicales opositores, que si bien provocaron la ruptura de la CGT, no lograron hegemonizar un proceso sostenidamente contestatario. Luego de las transformaciones en la estructura económica y social operadas desde mediados de la década de los setenta, el debilitamiento de la fuerza de los trabajadores frente al capital se constituía en un dato contundente que signaba el presente y que era de difícil reversión en lo inmediato. Además, jugaba fuertemente en contra de la posición sindical una suerte de "clima cultural" que se había venido gestando en el seno de la sociedad en los años anteriores, muy favorable al achicamiento del estado -percibido como ineficiente- y a la estrategia privatizadora.

PRAGMATICOS Y CONVERSOS

Volviendo a la Ley de Reforma del Estado, podemos decir que la línea argumental que la fundamentó se basaba sobre el reconocimiento de la carencia de recursos del sector público *"para llevar a cabo la imprescindible transformación económica y social"*. Además, se explicaba que *"las empresas públicas, mal administradas, presentan cuadros económico-financieros graves, acusan déficit acumulados y crecientes y prestan servicios ineficientes"*. (Exposición de motivos, Ley 23.696). Por lo tanto, la ley propiciaba el traspaso al sector privado de la mayoría de las actividades desarrolladas por el estado, no sólo de las productivas, sino de las de servicios e incluso las de gestión pública indelegable. Lo que se destaca del razonamiento es que la carencia fáctica de recursos desemboca en la necesidad -y la justifica- de reformular el papel del estado de acuerdo al principio clásico de subsidiariedad tan caro al liberalismo.

Para fundamentar su proyecto, además de invocar los principios de la "teoría privatizadora" en boga, el gobierno retomaba el argumento de Terragno de que el estado no podía hacerse cargo de las inversiones que las empresas necesitaban para enfrentar las nuevas reglas del juego de la actividad económica mundial y que era preciso desmonopolizar y aumentar la eficiencia. Pero le agregaba otros -no siempre explicitados-, tales como la necesidad de reducción de la deuda externa por el mecanismo de capitalización y del gasto público, eliminando los subsidios a empresas estatales, así como el interés de incorporar grupos económicos locales en la esfera de los servicios.

El Ejecutivo afirmaba que su propuesta *"no debería dar lugar a debates ideológicos, sino por el contrario, con todo pragmatismo, debemos asumir entre todos la gravedad de esta emergencia nacional y llevar adelante las medidas tendientes a su superación, con el objeto de posibilitar el despegue del país"*. Es de destacar que la apelación a excluir el debate ideológico supone en sí misma toda una definición ideológica que asigna superioridad a la racionalidad "técnica" -considerada objetiva- por sobre las motivaciones político-sociales que se califican de parciales e ilegítimas. También la exaltación del "pragmatismo" se inscribe en esa lógica, que concibe como "posible" aquello que opone las menores resistencias, lo que acepta los datos de la realidad presente, lo que tiende a consolidar, en definitiva, el status quo, por poderes que se expresan como tales en la sociedad.

Los aspectos ideológicos contenidos en los fundamentos de esta ley –como de otras- tienen un peso fuerte en el diseño del discurso legitimador de la política pública. En este sentido, el caso argentino ilustra con claridad como la necesidad de imponer un esquema contrario a la tradición del justicialismo empujó a los gobernantes a "sobreactuar" la adhesión al nuevo modelo, al punto de renegar, incluso, de la propia historia política.

Cabe resaltar que los argumentos neoliberales no se usaron como recurso legitimador *ex ante* para ganar las elecciones y luego aplicar el programa propuesto –como lo hizo Margaret Thatcher en Gran Bretaña-, sino que aparecieron como legitimadores *ex post* del viraje adoptado. Más aún, el propio Menem reconoció, tiempo después de asumir la presidencia, que de haber dicho lo que se proponía hacer no hubiera ganado las elecciones. Esto le quedó muy claro al derrotado candidato radical Angeloz, cuya sinceridad en la intención de aplicar «el lápiz rojo» a las cuentas públicas le valió el contundente rechazo del electorado.

Con la nueva herramienta legal en sus manos, el gobierno inmediatamente diseña, por una parte, una nueva política petrolera que contemplaba la licitación de áreas marginales que poseía YPF y la asociación entre la petrolera estatal y empresas privadas para explorar en conjunto las zonas más ricas. Simultáneamente, para comenzar con el ambicioso plan de privatizaciones, el gobierno elige como "casos líderes" a ENTel y a Aerolíneas Argentinas, empresas que eran consideradas más fáciles de privatizar por su aparente atractivo para inversores externos, a los que se esperaba interesar. Una era un monopolio natural en un área como las comunicaciones, con amplias potencialidades de desarrollo y rentabilidad, y la otra tenía el privilegio de ser una aerolínea de bandera con altos niveles de eficiencia en la prestación del servicio.

UNA CUESTION INSTALADA

Pero la razón principal residía en que la necesidad de su privatización ya había sido instalada como "cuestión" en la agenda pública por el gobierno radical y contaba con un consenso importante en la ciudadanía, harta de las deficiencias crónicas de las empresas estatales, y consecuentemente bien dispuesta a la prédica privatista. El deterioro profundo de las empresas era considerado, precisamente, el elemento central para otorgar "legitimidad" a la operación frente a los usuarios, por lo que el gobierno desechó de plano la posibilidad de sanear a las empresas como paso previo a su venta, estrategia recomendada en los "manuales" de privatización de organismos internacionales como el Banco Mundial.

A partir de estas privatizaciones, además de allegarse los recursos indispensables para hacer frente a los requerimientos fiscales de corto plazo, el gobierno tenía un objetivo implícito muy fuerte: mostrar al interior del país y al exterior su decisión irrevocable de producir un

cambio estructural irreversible, ganándose la confianza del mundo de los negocios y venciendo las resistencias que en él generaba el pasado del peronismo. Para ello debía actuar con celeridad y firmeza, resistiendo y conjurando las presiones en contrario de los sectores opuestos a su política. De ahí que la urgencia se convirtió en una constante en este proceso y fue el factor que marcó a fuego la toma de decisiones que se sucedieron desde entonces, dejando en el camino muchos de los objetivos formalmente enunciados como justificatorios de la política privatista.

De la privatización de Aerolíneas Argentinas se encarga personalmente el ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi, conocido abogado administrativista del peronismo, mientras que ENTel quedó bajo la conducción, como interventora, de la ex-diputada conservadora y flamante aliada política, María Julia Alsogaray. En marcha ambos procesos de privatización, inmediatamente se desató una competencia entre los funcionarios responsables, que derivó en diversas pujas al interior del gobierno y que condicionó en muchos aspectos el devenir de los traspasos.

Por su parte, y ante las características que asumían los procesos, una parte significativa de los trabajadores de los sectores afectados intentó organizar la confrontación, pero dada la fuerte instalación mediática a favor de las privatizaciones, no lograron imponer su puntos de vista ni mediante medidas de lucha ni a través de la negociación, por lo que quedaron confinados a un constante papel de denuncia. La derrota de la huelga de los telefónicos de 1990, que debieron afrontar despidos masivos previos al traspaso de la empresa, fue exhibida por la interventora Alsogaray como "caso testigo" aleccionador para disciplinar al conjunto de los trabajadores estatales.

En tanto, ante el empeoramiento de la situación financiera, el plan económico de Bunge y Born comienza a desmoronarse rápidamente: mientras se saturaba el mercado de bonos, las reservas caían a un nivel crítico –menos de U\$S 3.000 millones-, se acentuaba la fuga de capitales y los exportadores presionaban fuertemente sobre el mercado de divisas a través de las prefinanciaciones. El dólar, que había mantenido cierta estabilidad hasta octubre, aumentó su valor casi en un 50% en noviembre y otro tanto en diciembre (pasó de 723 a 1950 australes).

Ante el evidente fracaso del ministro Rapanelli, antes de fin de año se dispone su reemplazo por el contador riojano Antonio Erman González -hombre de estrecha confianza de Menem-, quien optó por una política de neto corte monetarista, de control de la oferta monetaria con tipo de cambio libre y flotante.

En medio de las convulsiones macroeconómicas se iban definiendo, sin embargo, las líneas generales de un acuerdo que habría de sentar las bases de una nueva alianza hegemónica al interior de los sectores dominantes. Tras una década de disputa irresuelta, en la estrategia de apertura económica y privatizaciones finalmente lograban converger los intereses de los acreedores externos y de los grandes grupos locales. En el desguace del estado podían participar ambos: unos capitalizando una deuda incobrable y los otros asumiendo el control directo de empresas de servicios a las que –en muchos casos- habían expoliado como contratistas del estado. Se restablece así una tregua que habría de durar varios años y que permitiría desplegar su hegemonía –vía algunas concesiones materiales- sobre amplios sectores subalternos.

EL CASO AEROLINEAS

Para fundamentar la privatización de Aerolíneas Argentinas, el gobierno retomó el argumento principal de Terragno: el estado no podía hacerse cargo de las inversiones que la compañía necesitaba para enfrentar las nuevas reglas de juego de la actividad aeronáutica mundial, en vías de desregulación total. Planteó además que era necesario desmonopolizar el sector y aumentar su eficiencia, y agregó argumentos tales como la necesidad de reducir la deuda externa (para lo que se apelaría a la capitalización de títulos) y el gasto público ocasionado por las empresas estatales.

El proceso de licitación, hasta la transferencia, tomó más de un año de febriles negociaciones en las que no abundaron los interesados. La primera dificultad a sortear fue el

armado de los pliegos de condiciones, que incluían desde la valuación de la empresa –que ponía un piso a las ofertas-, hasta las cláusulas más específicas. Una de las características distintivas de esta etapa fue la "plasticidad" de las disposiciones, consecuencia de la estrategia de "pliego abierto" implementada por el gobierno. Los candidatos se acercaban a los responsables de la operación para formular sugerencias sobre los pliegos en elaboración, lo que dio lugar a no pocas observaciones y suspicacias sobre las inclinaciones y preferencias de los representantes estatales por unos u otros. Pero no obstante el ánimo "flexible" del gobierno para sumar interesados, le jugaba en contra su afán de acelerar el proceso para evitar que se organizara un movimiento anti-privatización, o un frente político-sindical capaz de obstaculizar la política en curso. Porque la urgencia oficial no se compadecía con las dificultades que encontraban los bancos y las operadoras aéreas -a las que se intentaba tentar- para estructurar los consorcios oferentes. Uno de los principales problemas residía en la exigencia de incorporar una mayoría de capitales argentinos, los que parecían nada dispuestos a comprometerse en la privatización de un sector sumamente complejo y competitivo. Tampoco los bancos acreedores se mostraban impacientes por encarar operaciones de este tipo, al menos antes de aclarar el panorama global de la deuda externa argentina, que por entonces estaba en vías de negociación.

Cuando en julio de 1990 se abrieron los sobres conteniendo las ofertas, se confirmó lo que ya todos esperaban: sólo el consorcio encabezado por la compañía aérea española Iberia y la argentina Cielos del Sur -dueña de Austral Líneas Aéreas y comandada por el empresario Enrique Menotti Pescarmona-, era el único interesado. Pese a que era evidente que, de aceptarse la oferta, el futuro de la aerolínea estatal argentina iba a quedar en manos de una empresa estatal extranjera y del dueño de una aerolínea competidora de AA, el gobierno siguió adelante. La oferta consistía en el pago en efectivo de u\$s 260 millones -en dos cuotas- y títulos de la deuda externa por valor de u\$s 1.600 millones.

Según el Pliego, el pago de la cuota de u\$s 130 millones en efectivo ofertada, más los títulos de la deuda externa y las garantías por el saldo de precio, debían ser efectivizados por los compradores dentro de los 20 días hábiles posteriores a la adjudicación. Sin embargo, a poco de ser aceptada la oferta, el consorcio ganador propuso reemplazar el pago en efectivo por una carta de crédito, hasta tanto el gobierno lograra la dispensa (*waiver*) de los bancos acreedores, que le permitiera disponer definitivamente de los bienes de la empresa. El *waiver* era necesario desde que, en una de las tantas negociaciones por la deuda externa, el gobierno de Alfonsín había puesto como garantía al conjunto de las empresas públicas, incluida AA. Así, cada vez que se quisiera vender alguna de ellas, los acreedores debían otorgar previamente su consentimiento.

Una vez conocida la decisión de preadjudicar la empresa, y de aceptar la propuesta de pago por medio de una carta de crédito, se desencadenó una ardua discusión en torno a la efectiva solvencia económica del grupo adjudicatario -cuya inconsistencia no podía ser ocultada ante la mera lectura de los magros antecedentes de cada empresario-, que se saldó a favor de la adjudicación, concretada en noviembre de 1990.

Privatizar vendiendo a una compañía propiedad de otro estado, la que manejaría de hecho un monopolio, además de contradictorio con el "manual del buen privatizador" en boga, era a todas luces peligroso. Sin embargo, las autoridades consideraron más importante llevar la operación hasta el fin que dar un paso atrás, reformular las condiciones y llamar nuevamente a licitación. Al tomar esa decisión, y al participar Iberia de la operación por razones políticas –medió un acuerdo entre Carlos Menem y el Primer Ministro de España, Felipe González-, el gobierno debilitaba notablemente su capacidad de controlar el desarrollo futuro de la privatización, quedando a merced de las decisiones que tomaran los españoles. La amenaza de abandonar la operación sería usada de allí en más en cada ocasión en que fue necesario negociar algún aspecto pendiente, con los resultados previsibles en perjuicio de los intereses nacionales. Peor aún, AA quedó como el caso más claro de una empresa que, entregada sin pasivos, se endeuda para comprarse a sí misma. Porque en virtud del contrato de transferencia, se autorizó a los adjudicatarios a cargar sobre los activos de AA los créditos conseguidos por el consorcio para comprarla.

Quedan como claro ejemplo de la debilidad con la que se negoció, las palabras del entonces ministro de Obras y Servicios Públicos en el Congreso. En una sesión secreta, cuyo contenido grabado luego trascendió a la prensa, Roberto Dromi dijo: *"Ustedes saben con honestidad que todos los pliegos tienen una cláusula no escrita, que no la hemos escrito por vergüenza...nacional, que es el grado de dependencia que tiene nuestro país, que no tiene ni siquiera la independencia, ni siquiera 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"* (Página/12, 9/9/90)

TELEFONOS Y MONOPOLIOS PRIVADOS

La privatización de ENTel quedó a cargo de María Julia Alsogaray, por entonces empeñada en pasar a la historia como la Margaret Thatcher del Cono Sur. Tras una fuerte discusión interna sobre la forma en que se encararía el proyecto, finalmente se decidió la opción de generar una suerte de "competencia por comparación" y partir la red telefónica en dos partes, cada una de las cuales incluía una porción de la rentable área metropolitana de Buenos Aires. De acuerdo con esta división territorial se crearon dos empresas -Sociedad Licenciataria Sur S.A. y Sociedad Licenciataria Norte S.A.- para la prestación del servicio básico telefónico (SBT). En cada una de ellas el nuevo propietario gozaría de una licencia exclusiva de provisión del servicio de telefonía básica durante siete años, con opción a extender el monopolio durante tres años más. Al finalizar este período la licencia se mantendría, pero no la exclusividad. Los pliegos no permitían que una sola empresa se hiciera cargo de las dos regiones, ya que la idea explicitada era lograr esta peculiar forma de competencia comparativa.

Pese a que los avances tecnológicos en telecomunicaciones ya por entonces habilitaban la existencia de más de un proveedor compitiendo por los mismos usuarios, se optó por privatizar ENTel resguardando las condiciones de monopolio regional. Porque la exclusividad, precisamente, constituía una de las condiciones más atractivas de la oferta y era justificada como la condición necesaria para obtener los ingresos imprescindibles para invertir en el sector. Se inauguraba así una modalidad de reaseguros de las inversiones para los nuevos propietarios que se repetiría en las privatizaciones siguientes.

En esta etapa puede verse con claridad el cruce de actores con peso económico y político diverso que pugnan por la definición de la licitación en el sentido de sus propios intereses. Garantizar un buen servicio, a costos razonables para el conjunto de los usuarios, en rigor, fue más la meta declamada como justificativo ante la opinión pública que un objetivo genuino a sostener. El ethos que primaba era la definición de un buen negocio que, según se diseñara, tendría a unos o a otros beneficiarios.

Pese a que en un comienzo Alsogaray había sostenido que el principal objetivo sería la mejora del servicio y no de las cuentas fiscales, los lineamientos para la licitación elaborados en noviembre de 1989 priorizaron la capitalización de la deuda exigida por los acreedores. Así, se estableció que la selección de los adjudicatarios se haría sobre la base de la cantidad de títulos de deuda que se ofrecieran, dando así un lugar privilegiado a los bancos tenedores de deuda. En rigor, el ingreso de los acreedores a la licitación no hacía más que cumplimentar el programa del gobierno nacional de atender al pago parcial de la deuda externa mediante su capitalización. Se había decidido entregar las empresas públicas como parte de pago de su deuda externa, de modo tal que los bancos del exterior podían convertir sus acreencias en acciones, transformando así la estructura de sus activos mientras se aseguraban un beneficio equivalente a los intereses de la deuda. A cambio, la Argentina apostaba a reducir sus compromisos externos, facilitando la negociación del conjunto restante de la deuda.

El establecimiento del valor de una empresa pública de tal magnitud y en semejante contexto macroeconómico, fue uno de los aspectos más complejos de este proceso privatizador y generó grandes controversias para definir criterios. Luego de largas negociaciones, se lo fijó en un mínimo de U\$S 1.672 millones por toda la empresa, lo cual

implicaba un precio por el 60% que ascendía a U\$S 1.003 millones, de los cuales los oferentes debían pagar en efectivo U\$S 214 millones.

Para hacer mas atractiva la privatización, previo al traspaso se hizo un profundo cambio de los cuadros tarifarios, en especial para las comunicaciones urbanas en Buenos Aires, que incrementó en mas del 600% la tarifa definitiva.

Todos los esfuerzos realizados para ampliar el número de interesados no dieron los frutos esperados y en la apertura de la licitación se presentaron sólo tres consorcios, a pesar de la rentabilidad potencial del negocio. Una vez abiertos los sobres, resultó que el consorcio liderado por Telefónica de España había presentado las mayores ofertas por ambas regiones. Mientras que por la sur ofertó u\$S 2.720 millones en títulos de la deuda externa argentina (unos U\$S 416 millones a valor de mercado); por la región norte ofertó u\$S 2.308 millones. Por su parte, el consorcio encabezado por la norteamericana Bell Atlantic propuso pagar u\$S 2.228 millones en títulos de la deuda por la región norte (no presentó ofertas por la sur). Por último, el grupo liderado por Stet-France Cable et Radio quedó tercero en las ofertas para la región norte (propuso pagar u\$S 2.100 millones en papeles de la deuda), mientras que por la región sur ofertó u\$S 2.333 millones en bonos de la deuda. Como las condiciones establecidas por el pliego impedían entregar las dos regiones a una sola empresa, se adjudicó la región Sur al consorcio Telefónica, mientras el liderado por la Bell Atlantic resultó ganador en la región Norte.

El pliego establecía que el ganador debía entregar tener GRA (Guaranteed Refinancing Agreement), un tipo de títulos de la deuda externa argentina. Estos títulos cumplían con la condición de haber estado en el acuerdo de refinanciamiento con el FMI, pero eran papeles muy limitados en el mercado secundario, difíciles de conseguir. Al momento del traspaso, el Manufacturers Hannovers -banco integrante del grupo ganador-, reconoció su imposibilidad de efectivizar el pago de lo ofrecido en los tiempos acordados. Se abrió así una breve pero intensa etapa de disenso en el seno del gobierno. La interventora Alsogaray quería flexibilizar el esquema de pagos, de modo tal de hacer posible que la Bell Atlantic conservara la adjudicación de la zona norte. Pero aunque el gobierno prorrogó los plazos para la firma del contrato y la transferencia para el 8/10/90, el grupo de la Bell no logró superar este escollo.

El día establecido para la firma del contrato, en el MOySP los funcionarios oficiales se aprestaban a recibir a los representantes de las empresas. Existen varias versiones sobre lo acontecido en esa reunión, pero todas coinciden en que al ser consultado por el ministro Dromi sobre si estaba en condiciones de firmar el contrato de transferencia – formalidad de la licitación-, el representante del grupo Bell-Manufacturers respondió que no y solicitó un plazo adicional para reunir los títulos, que fue negado de plano por el ministro. En cambio, tanto el grupo Telefónica como el STET dijeron que sí, aunque -como se demostró después-, tampoco tenían los papeles en regla. Pero con distinto asesoramiento o conociendo mejor las reglas no escritas de este tipo de procedimientos “a la argentina”, se apuraron a aceptar la fórmula y a usar, de inmediato, artilugios legales para dilatar la entrega de los papeles. De este modo, pudieron quedarse con la concesión. Así, el Presidente modificó los términos del decreto que adjudicaba la zona norte a la Bell Atlantic, y ordenó entregarla al consorcio liderado por Stet-France Telecom. Poco después, la interventora sería removida de su cargo.

A TODA MARCHA

En octubre son privatizadas las empresas petroquímicas dependientes del Ministerio de Defensa: Polisur, Petropol, Induclor y Monómeros Vinílicos, y finalmente se adjudican 10.000 km de rutas por concesión y con el sistema de peaje, luego de intensos debates suscitados desde que Roberto Dromi planteara en 1989 un cuestionado proyecto para el sector vial, financiable con recursos obtenidos de la aplicación de peajes sobre rutas ya construidas, y en el que estaban interesadas importantes empresas ex-contratistas del estado en materia de obras públicas. La repercusión de los conflictos frente a la implementación del

peaje derivó tiempo después en la suspensión del proyecto y la renegociación de los contratos.

Durante esta primera etapa resulta destacable la significativa influencia de los grandes grupos económicos locales y el alto grado de subordinación del estado en relación a los mismos. De ahí la necesidad del capital extranjero -financiero o productivo- de asociarse a ellos para participar exitosamente en el proceso de privatización. Porque si bien el esquema privatizador estaba pensado para facilitar el ingreso de operadoras y capitales externos, la complejidad de la operatoria hacía necesaria la participación de los grupos locales, conocedores de los vericuetos políticos que era preciso trajar para hacer negocios con el estado argentino. El largo entrenamiento en los despachos oficiales y con funcionarios clave ponían en manos de la elite empresaria argentina una llave muy importante a la hora de diseñar estrategias para ganar licitaciones. Esto, que empieza a perfilarse en esta primer etapa –como lo ilustra el caso de la Bell-, se va consolidando después, a la par que se opera una marcada y creciente subordinación del aparato estatal –casi sin mediaciones- a los intereses directos y específicos de ambos grupos, locales y externos.

También es relevante la dificultad inicial para armar las uniones transitorias entre empresas locales, operadoras internacionales y bancos acreedores, imprescindibles para constituir los consorcios oferentes. Las lógicas empresarias y las prioridades diferentes de cada uno de ellos tornaba compleja la articulación en un proyecto en común, de ahí las marchas y contramarchas y los desistimientos a la hora de concretar la formación de consorcios. Como contracara, los que sí lograron armarse lo hicieron, muchas veces, a costa de no terminar de cerrar aspectos societarios importantes, trasladando hacia el futuro problemas que se volcaron sobre las empresas, una vez privatizadas. Este rasgo se mantuvo en las sucesivas licitaciones.

Una síntesis significativa de este período se desprende de las palabras del ministro Dromi, quien ante el Senado de la Nación manifestó que *"lo fundamental es hacer y realizar, y si no se hace por ley lo haremos por decreto"*. Esa expresión resumía que la prioridad única del gobierno era la rapidez y el dinamismo que había que imprimirle al proceso privatizador, más allá de cualquier forma legal o institucional. Con ello se cuestionaba y degradaba una vez más el papel del Parlamento -sede natural de las discrepancias- como instancia deliberativa legítima, marcando así un estilo de gestión y un tipo de política pertinazmente refractarios al debate público. A su favor contaba con el virtual letargo en que estaba sumida la sociedad por el trauma de la hiperinflación y la desilusión y el hartazgo frente a los desgastados liderazgos partidarios. Pero además, expresaba un desprecio por las formas democráticas bastante aceptado por la "comunidad de negocios", ansiosa por gozar de los beneficios de la nueva etapa de apertura de los mercados sin someterse a las restricciones "políticas". La celeridad reclamada, que conspiraba contra los tiempos burocráticos, hizo que se "aceitaran" los mecanismos institucionales con fuertes incentivos materiales de todo tipo, los que incluyeron de manera privilegiada variadas formas de corrupción.

CAVALLO, EL GRAN PRIVATIZADOR

Los cuestionamientos e insatisfacción intra y extra gubernamentales respecto a lo realizado en 1990 determinaron que 1991 comenzara con cambios en el gabinete. El entonces ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo, pasa como titular de la decisiva cartera de Economía, mientras que su hasta entonces titular, Erman González, pasa al Ministerio de Defensa. El alejamiento de Eduardo Dromi de Obras Públicas lleva también a la fusión de esta cartera con la de Economía, en una jugada de clara concentración de poder en el nuevo "super-ministro".

Un componente central de la nueva estrategia fue la sanción de la llamada Ley de Convertibilidad. Tras un trámite legislativo vertiginoso, en los últimos días de marzo de 1991 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 23.928. En su artículo 1° decía: *"declárase la convertibilidad del austral con el dólar de los Estados Unidos de América a partir del 1° abril de 1991, a una relación de diez mil australes (A 10.000) por cada dólar, para la venta, en las*

condiciones establecidas por la presente Ley". El propósito de esta norma, al consagrar parlamentariamente un régimen bimonetario y anunciar al país y al extranjero la definición de un tipo de cambio fijo, era crear un contexto de confianza en torno a: (a) La durabilidad del nivel de paridad cambiaria, ya que sólo una nueva ley la podría cambiar; (b) La demostración (a los actores económicos externos e internos) de la fuerte convicción del gobierno de mantener, al costo que fuera, su audaz apuesta de estabilidad (de precios básicos, cambiaria y monetaria).

Con la Convertibilidad se logró el horizonte de certeza que pretendían los impulsores del modelo, lo que redundó en la disminución del riesgo país durante varios años y propició el ingreso de capitales en un momento en el que existía una alta liquidez en el nivel mundial. Simultáneamente, medidas como la apertura unilateral e indiscriminada de la economía, la renegociación de la deuda externa en el marco del Plan Brady -suscrito en 1992- y los convenios con el FMI, terminaron de configurar un cuadro favorable al nuevo "mercado emergente".

A partir de entonces, las siguientes privatizaciones se encararon con un horizonte de estabilidad y una nueva perspectiva, bajo la conducción directa de Cavallo. El gobierno quería, ante el mundo de los negocios, dejar en claro que se profundizaría a rajatablas el modelo económico en curso, pero de un modo técnicamente más confiable para los acreedores y los posibles inversores. Sin embargo, en la medida en que el tipo de actividades a privatizar (gas, electricidad, agua y servicios cloacales) iba a afectar el devenir del desarrollo económico global del país, por su impacto social y por su incidencia en los costos empresarios, era obvio que las presiones de los distintos grupos de interés se hicieran sentir. Esto determinó que el resultado final, en cada caso, expresara una "media" entre las urgencias fiscales, las apetencias de los posibles operadores y las futuras necesidades productivas. Porque en tanto no existe una única visión técnicamente "perfecta" de la realidad, las soluciones concretas suelen ser el resultado "de compromiso" que se impone en los procesos de toma de decisiones, signados por la variable correlación de fuerzas entre intereses contradictorios.

Luego de impugnaciones y vaivenes, en noviembre de 1991 se produjo el traspaso del atractivo corredor cerealero Rosario-Bahía Blanca, constituyéndose en el primer tren privado de la Argentina. En diciembre se vendieron los talleres navales TANDANOR, y como broche de oro, ese mismo mes se aprobó la ley que fijó el marco regulatorio para el sector eléctrico. El papel del Congreso en esta etapa comenzó a ser reconsiderado, ya que en ciertos ámbitos del gobierno se admitía, luego de un constante soslayamiento de la opinión parlamentaria, la necesidad de incorporar al radicalismo, y también a los justicialistas más reticentes, a las principales decisiones para generar credibilidad entre los posibles inversores. Aquí se daba una paradoja típica del sistema democrático: si, por una parte, a los sectores dominantes les parecía que la intervención parlamentaria "entorpecía" la toma de decisiones rápida sobre asuntos clave -generalmente impopulares-, por el otro se tornaba insoslayable para otorgar legitimidad a las decisiones.

¿BIENES PUBLICOS O COMMODITIES?

En los casos del sector eléctrico y gasífero fue necesario que previamente se sancionaran sendas leyes para permitir el traspaso a los privados de la generación, ya que en la Ley de Reforma del Estado solo estaba contemplada la concesión de los servicios de distribución y comercialización, con prioridad para el sector cooperativo. Pero la prevalencia de criterios de caja, que hacían indispensable el ingreso de recursos en efectivo para apuntalar la convertibilidad, determinó un cambio en la política gubernamental respecto a estos sectores y el abandono definitivo de toda referencia al "capitalismo popular de mercado", disponiéndose la privatización total y la convocatoria a grandes inversores y operadoras internacionales. El giro fundamental, que provocó intensos debates con la oposición y con sectores del oficialismo, se resumía en que la generación de energía eléctrica y de gas dejaban de ser consideradas como bienes públicos estratégicos para convertirse en actividades de interés general, sometidas a las reglas aplicadas a otros

bienes económicos.

La magnitud del negocio en juego y de los intereses involucrados ameritaba el establecimiento de reglas claras y políticamente sustentables en el tiempo. En tal sentido, los empresarios extranjeros tentados por el negocio habían dejado en claro que sin la existencia de un respaldo jurídico sólido no iban a hacer ofertas concretas. Por eso fue necesaria la sanción de una ley regulatoria del nuevo marco eléctrico. El cambio central que introdujo la norma es sobre la concepción de la electricidad, que dejó de ser considerada un recurso público vital para ser entendida como un mero *commodity*, es decir, una mercancía que se negocia y se puede acumular, que es susceptible de cambiar de precio y de manos en forma continua y sucesiva, según las reglas de un mercado libre. Este criterio fue fuertemente impugnado: se argumentó que la electricidad no es acumulable ni sustituible, ni interrumpible, que no debe ser escasa y debe mantener una calidad bien definida y un precio estable, de donde su interpretación como mera mercancía resultaba perjudicial para los usuarios. Pero las objeciones no fueron atendidas.

En ocasión del debate parlamentario, el justicialista Oscar Parrilli fundamentó el proyecto oficialista: *"en el entendimiento de que la energía es un bien comercial concluimos que debe tener reglas de lógica económica que lo rijan y no hay ninguna razón que impida que esto funcione así"*. Enunciando los objetivos gubernamentales afirmaba que *"otro elemento importante del proyecto de ley es que mediante el marco regulatorio propiciado estamos dando garantía a los inversores que quieran apostar a esta Argentina que está naciendo, en cuanto a que habrá reglas de juego estables, claras y transparentes durante muchos años"*. (Diario de Sesiones de Diputados, del 18 y 19 de diciembre de 1991)

De acuerdo con el régimen aprobado, el sistema eléctrico quedó dividido en 3 partes: generación, transporte y distribución, correspondiendo a cada una de ellas una forma operativa y contractual distinta. En la primera se definió que, por razones tecnológicas –hay distinto tipo de centrales generadoras de energía: hidráulicas, nucleares, térmicas-, podría conformarse un mercado competitivo con distintos oferentes. En cuanto al transporte y la distribución, por su naturaleza de monopolio natural se estableció la división de la empresa y la creación del Ente Nacional Regulador (ENRE), con la función de hacer cumplir la ley y dictar todas las normas y procedimientos que la actividad requiriera.

Las tres empresas que operaban en el sector público -SEGBA, Agua y Energía e HIDRONOR- fueron divididas en unidades de negocios segmentadas y diferenciadas de acuerdo al tipo de actividad específica a que se dedicaban. Quedaron 3 distribuidoras -EDENOR, EDESUR y EDELAP-, sometidas a las disposiciones del Ente Regulador, 6 empresas de transporte y más de 20 de generación, que conformaron el mercado mayorista, regido por una serie de reglas -en torno a dónde, quién y cuánto se genera en cada momento y se despacha a la red-, y administrado por una sociedad anónima. En el segmento de distribución se estableció una suerte de «competencia por comparación» entre las distintas operadoras. En este segmento, las condiciones de participación establecieron que las empresas asumirían la concesión por 95 años. El precio de pago comprendía U\$S 30 millones en efectivo por cada una de la zonas, más títulos de la deuda e intereses impagos, siendo ganador el consorcio que ofertara la mayor cantidad de papeles de deuda.

A la licitación de EDESUR se presentaron 4 consorcios, y resultó ganador, con una oferta de U\$S 511 millones en títulos, el grupo Distrilec Inversora, liderado por Pérez Companc, holding presente en casi todos los sectores de producción y servicios: petroquímico, agropecuario, construcciones, informática y financiero. Por EDENOR ofertaron 5 grupos y ganó el consorcio Electricidad Argentina, liderado por Astra (Gruneissen, Aguirre y Sánchez Cavallero), que ofreció U\$S 427 millones en títulos. Una anécdota curiosa: para quedarse con su parte, Astra y sus socios armaron un equipo de 60 personas que trabajó en Buenos Aires durante un año. Pero la cifra final que ofertaron se definió 40 minutos antes de la apertura de los sobres, por temor al espionaje, cuyo fantasma había rondado en toda la jugosa licitación.

EL TURNO DEL GAS

La privatización de Gas del Estado generó intensos debates. Con la colaboración activa del Banco Mundial –igual que en el caso eléctrico-, se elaboró un proyecto de marco regulatorio para la privatización, que en el mes de junio de 1991 el Ejecutivo envió al Senado. De inmediato arreciaron las críticas, comenzando por la idea misma de modificar una de las estructuras de servicios mejor montadas del país y de América latina, con el principal propósito de recuperar títulos de la deuda externa. Porque a diferencia de otras empresas públicas, el funcionamiento de Gas del Estado se adecuaba a los estándares internacionales y no existían obstáculos insalvables para mejorar su eficiencia dentro del marco estatal. También se objetaba que en el esquema oficial todo quedara librado a las fuerzas del mercado, que no se garantizaran las inversiones en ampliación de la infraestructura, que se desmembrara un sistema que funcionaba bien de manera unificada, que tendiera a una internacionalización de los precios desaconsejable para el gas y que la participación del estado en la definición del nuevo modelo fuera inexistente. Pero ninguno de estos reparos fue atendido.

Lograda la sanción en Senado, de inmediato empezaron a activarse los lobbys de las petroleras extractoras de gas y de algunas operadoras interesadas en el transporte y/o distribución, sobre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo, para obtener más ventajas. La resistencia en Diputados al proyecto era mayor que la que se había opuesto respecto al sector eléctrico. No obstante, tras disputas, presiones y negociaciones, el borrador ingresó al recinto el 25/3/92 en una sesión muy recordada. Después de algunas intervenciones, de manera sorpresiva el oficialismo planteó una moción que cortaba la lista de oradores para apurar la votación. Se impedía así hacer uso de la palabra a un conjunto de diputados que estaban anotados, lo que generó un ostensible disgusto en la oposición y derivó en un pase a cuarto intermedio.

En las primeras horas de la mañana siguiente, Cavallo se valió de los medios de comunicación para advertirle amenazadoramente al Parlamento que si no se sancionaba el proyecto, la privatización se efectuaría por decreto. Esta intimación obedecía al propósito de apurar los tiempos, porque en realidad los lobbies petroleros le habían anunciado al ministro que no iban a invertir si la privatización se efectuaba por decreto. De ahí que la urgencia por la sanción legislativa se tornara agobiante para el oficialismo.

Reanudada la sesión el 26/3/92, ya sin la presencia de los radicales -que repudiaban la "moción mordaza"-, la votación se realizó con quórum estricto, es decir, con los 130 diputados computados por la presidencia de la Cámara. Pero algunos cronistas parlamentarios pronto notaron que entre quienes estaban sentados en una banca, contribuyendo a dar quórum, había una persona ajena al cuerpo. Advertida esta presencia, el hombre -luego identificado como Juan Abraham Kenan-, fue conducido rápidamente por su amigo, el diputado peronista Alberto Samid, a las oficinas de la Presidencia de la Cámara. La situación generó un escándalo sin precedentes, que fue debatido largamente en el recinto en la sesión del 1/4/92, pero sin consecuencias serias ni sobre la propia sanción de la ley ni sobre la mecánica de funcionamiento parlamentario.

Con este episodio denigrante incluido, se concretó la privatización total de Gas del Estado. El esquema elegido fue la división en 2 empresas transportadoras y 8 distribuidoras. A fines de julio de 1992 comenzó la venta de los pliegos y con ella las negociaciones para la conformación de los consorcios que debían incluir a operadores extranjeros. Las pujas que tan atractivo negocio generaba llevaron a que trascendiera, al igual que en el caso de la venta de Segba, la fuerte sospecha de espionaje entre los 30 grupos interesados. Como la información técnica oficial se suponía conocida por todos por igual, la cuestión clave para cada uno era "adivinar" que propuesta harían los otros, para así mejorar la propia.

En la apertura de los sobres, el gran ganador resultó el consorcio encabezado por la italiana Camuzzi Gazometri SPA y CG de Argentina, del grupo Bunge y Born, que ofertó mejores precios en nada menos que 5 de las 8 zonas. Pero como el mecanismo establecido en la licitación disponía que ningún oferente podía hacerse cargo de más de dos áreas, el consorcio optó por quedarse con las Distribuidoras Pampeana y del Sur, que en conjunto representan una extensa zona que abarca desde La Plata a Ushuaia, y dejar de lado las codiciadas Metropolitana y Buenos Aires Norte. El sorprendente resultado, con las altas

ofertas del grupo Camuzzi-Bunge y Born, reavivó las pujas y los rumores entre los grupos participantes de un proceso de privatización único por la cantidad de oferentes y la actitud firmemente competitiva que existió entre ellos. La gran incógnita era por qué Camuzzi había formulado ofertas que llevaban los precios a un nivel no esperado por los otros grupos interesados en zonas como Capital y Gran Buenos Aires, si en realidad no se proponía operarlos.

Finalmente, se tuvieron que hacer dos rondas más de ofertas para definir los ganadores, a resultas de las cuales se definió que con la Distribuidora Metropolitana - encargada de abastecer la Capital y el sur del Gran Buenos Aires- se quedó el consorcio encabezado por British Gas y los grupos locales Pérez Companc y Astra, quienes subieron hasta U\$S 300 millones su anterior oferta de U\$S 257 millones. Por su parte, la Distribuidora Buenos Aires Norte quedó para el grupo que llevaba como operador a Gas Natural (una asociación entre Catalana de Gas y Gas de Madrid), que ofertó U\$S 155 millones, U\$S 34 millones más que en la primera ronda.

AGUA, EL NEGOCIO PERFECTO

La concesión de una empresa de la magnitud de Obras Sanitarias de la Nación -tanto por el número de consumidores como por lo extenso del territorio comprendido- no registraba antecedentes en el mundo, y por ello despertaba fuertes expectativas y polémicas. El agua, en tal sentido, aparecía como el negocio perfecto, ya que como es un monopolio natural con demanda constante y asegurada, un aumento de tarifas difícilmente redundaba en que los consumidores decidan prescindir del servicio.

Los primeros lineamientos para la privatización empiezan a bocetarse en julio de 1990, anunciándose la intención oficial de concesionar los servicios en forma integral, pero sin vender los activos y por el mecanismo de llamado a licitación internacional. Teniendo en cuenta las características técnicas de la red de distribución, amplia e integrada, se desechó la posibilidad de dividir la empresa y entregarla a más de un concesionario, manteniéndose su integración vertical (es decir, que el abastecimiento de agua potable no se dividió entre producción y distribución ni se separó de los servicios cloacales). Por lo tanto, se decidió que pasaría de ser un monopolio estatal a uno privado, regulado por un ente público tripartito compuesto por la Municipalidad de Buenos Aires, la Nación y el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Lo que prometía ser un camino sin tropiezos hacia la concesión, no pudo esquivar las virulentas luchas de intereses que se desataron. Frente a las críticas de las empresas locales, que argumentaban que las exigencias establecidas sólo podían ser satisfechas por firmas extranjeras, desde la intervención se afirmaba que ello apuntaba a eliminar aventureros de un negocio tan vital para la población. Por eso, para precalificar, se exigía del operador un patrimonio neto de U\$S 1.000 millones, si se presentaba solo o de U\$S 750 millones en caso de armar un consorcio. El operador debía integrar, como mínimo, el 25% del capital social con derecho a voto.

El plazo de la concesión se fijó en treinta (30) años a partir de la toma de posesión del servicio y se dispuso que en la concesión no se incluiría el pago de canon. Se estableció que el servicio público de abastecimiento de agua potable y desagües cloacales sería prestado en condiciones que garantizaran su continuidad, regularidad, calidad y generalidad, de manera tal que se aseguraran su eficiente prestación a los usuarios y la protección del medio ambiente.

A diferencia de otros casos, el programa de privatización de OSN decía apuntar a priorizar el logro de metas precisas de cobertura y de calidad del servicio y, por ende, un alto nivel de inversiones a realizar para tal fin. La concesión logró despertar un marcado interés en el mundo empresarial europeo, amén de las previsibles aspiraciones de los grupos locales. En tal sentido, los socios extranjeros de cada grupo enviaron a Buenos Aires en varias oportunidades a sus representantes, para que tomaran contacto con funcionarios del Gobierno. Esto se explica si se toma en cuenta que en cada grupo el operador era también uno de los principales socios. Ya definidas las principales condiciones de la licitación, se

acentuó la competencia entre los consorcios interesados y el reacomodamiento de sus integrantes, con deserciones e incorporaciones.

La clave del proceso de adjudicación estuvo dada por el coeficiente de ajuste. Así, se estableció que la oferta económico-financiera debía contener un ajuste a la tarifa para todo el período de la concesión, sin perjuicio de las modificaciones que pudieran corresponder. A tal efecto, el oferente debía proponer un Coeficiente de Ajuste expresado con tres cifras decimales, siendo el ganador el que ofertara el más bajo. Los grupos no podían especular mucho con este coeficiente, ya que se establecía que el mismo debía ser compatible con el resto de la propuesta económica, que debía incluir los planes de inversión, los balances proyectados y el flujo de fondos previstos.

Se descontaba entonces que la definición del ganador podría darse por una diferencia de apenas un milésimo, circunstancia que alteraba los nervios de los cuatro consorcios interesados. Estos cruzaron serios cuestionamientos con relación a sus respectivas propuestas, aunque no se llegaron a formalizar impugnaciones. Finalmente, en diciembre de 1992 resultó ganador el consorcio Aguas Argentinas, encabezado por la operadora francesa Lyonnaise Des Eaux Dumez, Aguas de Barcelona, el Banco Galicia y Sociedad Comercial del Plata (Soldati), por comprometerse a reducir la tarifa un 26,9%, un porcentaje solo 8 décimas más bajo que el del oferente que salió segundo.

MENEM-CAVALLO: DEL EXITO AL DIVORCIO

Puede concluirse que durante la primera fase de la gestión de Cavallo (1991-1994), el logro de la estabilidad de precios y el alejamiento del fantasma de la hiperinflación redundaron en una fuerte legitimación del "Programa de la Convertibilidad" en todos los estratos sociales. Tras décadas de volatilización monetaria, la estabilidad se instaló como un valor de enorme importancia al que ningún argentino parecía querer renunciar. El masivo ingreso de "capital golondrina" -especulación de corto plazo- permitió financiar tres años de crecimiento del gasto público, del producto, del crédito y, en especial, del déficit en cuenta corriente que todo ello iba generando. Pero la sociedad no reparó entonces en el origen de los fondos, sino en los beneficios que se obtuvieron al lograr, en apariencia, una sólida estabilidad de precios junto con una sostenida tasa de crecimiento del PBI. Y aunque la "bonanza" no fue compartida en igual medida por todos los sectores, permeó como valor al conjunto de la sociedad. Amén del significado contundente de la estabilidad de precios en los castigados bolsillos populares, puede decirse que, según el nivel de ingresos y las necesidades y posibilidades de cada uno, una porción no desdeñable de los argentinos tuvo acceso al crédito para adquirir viviendas, autos o electrodomésticos.

El saldo político-electoral fue muy favorable para el partido gobernante, que pudo presentarles a los votantes cierta imagen de capacidad de gobierno y modernización para enfrentar los viejos problemas de la economía argentina. En este contexto, la alianza entre la dirigencia política del PJ y el establishment no presentaba fisuras, y en ella lograron armonizar sus intereses los grupos económicos locales y extranjeros que conformaban la cúpula empresarial histórica de la Argentina, los grandes bancos acreedores propietarios de los títulos de deuda y nuevos operadores extranjeros. El proceso de privatizaciones fue un punto clave de coincidencia. Mientras Menem conducía en medio de importantes éxitos políticos, Cavallo ejecutaba las políticas económicas neoliberales en boga y juntos hablaban del ingreso de la Argentina al "primer mundo".

Pero no obstante que Menem obtuvo la reelección con el 50% de los votos, lo que hacía suponer un clima de prosperidad, se inicia entonces una prolongada crisis de raigambre política en el seno del gobierno, signada por una fuerte disputa entre el presidente Menem y su ministro Cavallo. Muchos creyeron ver en este enfrentamiento la causa determinante de los problemas económicos que comenzaron a perfilarse durante 1995 y 1996. Una interpretación usual era que los conflictos al interior del gobierno, con sus secuelas de "carencia de credibilidad" y de "falta de confianza", eran la principal variable explicativa de los problemas en el plano económico. Varios consultores, defensores a ultranza del modelo neoliberal, sostuvieron que la recesión, la desocupación, la caída de los

ingresos fiscales, la evolución negativa del riesgo país de este período, se explicaban sustancialmente por las disputas, contradicciones e inconsistencias que caracterizaron la acción gubernamental. Como ejemplo, señalaban las dificultades crecientes que encontraba la conducción económica para que sus iniciativas tuvieran el visto bueno del Congreso.

Pero no parece verosímil que la fuerte caída del poder adquisitivo de los consumidores y el brutal achicamiento del mercado interno hayan obedecido a las expectativas negativas gestadas por los conflictos políticos. Antes bien, resulta razonable buscar esas causas en la caída de la demanda interna, de las ventas empresarias, del crédito al sistema productivo, etc. Claro que, cuando se tiene una visión unilateral y tecnocrática de lo que es "bueno", que se pretende por encima de cualquier otra posible interpretación en función de intereses sociales distintos a los dominantes, el libre juego democrático resulta, efectivamente, un escollo a sortear. Estas perspectivas interpretan que el funcionamiento de las instituciones democráticas, que por su propia naturaleza deben internalizar y procesar los conflictos de intereses y opiniones, resulta un estorbo para el buen desempeño económico. Puede concluirse, entonces, que no fueron las inquinas personales ni las diferencias entre el "ala política" y el "equipo económico" las causantes de la crisis. Lo que generó los mayores enfrentamientos fue la interpretación misma de la crisis y la estrategia para salir de ella, porque esto involucraba a intereses materiales y políticos diversos.

COMIENZAN LOS PROBLEMAS

A partir de la crisis mexicana de enero de 1995 –“el tequila”-, el esquema de crecimiento basado en el ingreso de capital externo –productivo y, principalmente, especulativo- comenzó a mostrar sus limitaciones cuando el flujo de capitales empezó a detenerse. Para enfrentar la situación adversa, el gobierno dispuso un ajuste interno –presentado de manera rimbombante como “Segunda Reforma del Estado”- cuyas consecuencias fueron la recesión, el desempleo, los problemas fiscales (caída de las ventas, la producción y el ingreso fiscal) y el endeudamiento público externo acelerado (a fin de cubrir el déficit público recurrente). Los dólares financieros que ya no podían obtenerse tuvieron que ser reemplazados por dólares comerciales y la austeridad importadora que ello implicaba se tradujo en recesión interna. A esta situación se suma el hecho de que, una vez agotado el grueso del recurso privatizador, sólo restaban para la venta activos de menor valor o de difícil enajenación, como las centrales nucleares y Yacyretá, por una parte, y las concesiones del correo y los aeropuertos. El sombrío horizonte del "ajuste del ajuste" quedó así instalado y provocó que se agudizaran las críticas opositoras y que en el interior mismo del gobierno aparecieran cuestionamientos severos al esquema adoptado por la conducción económica.

Con la estruendosa salida del gabinete del poderoso y polémico ministro Cavallo, el 26 de julio de 1996, el proceso de privatizaciones ingresa en una nueva etapa. Así, bajo la conducción económica del ortodoxo ex presidente del Banco Central, Roque Fernández, el gobierno decide saltarse la empantanada discusión parlamentaria de dos proyectos privatizadores muy resistidos, el del Correo Argentino y el de la red nacional de aeropuertos, y avanza en el traspaso por medio de sendos decretos. Esta decisión sacó a relucir una vez más no sólo la disidencia insuperable de la oposición, sino los profundos desacuerdos en el interior del propio bloque oficialista, enfrascado en la disputa por la sucesión presidencial. Porque aun con mayoría en ambas Cámaras, el gobierno no logró disciplinar a su tropa para imponer en el Parlamento los criterios del Ejecutivo y entonces arremetió por la vía de los decretos, con el aval seguro de una Corte Suprema permeable a su posición.

En un clima enrarecido por las firmes sospechas de prácticas mafiosas que rodeaban al enigmático empresario de correos privados Alfredo Yabrán, a la sazón inculpado de ser el autor intelectual del asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas y autoexcluido -al menos en forma evidente- de la licitación, el gobierno hizo oídos sordos a todas las críticas y avanzó con su objetivo. En setiembre de 1997 entregó la concesión del Correo, por 30 años, al consorcio privado encabezado por las empresas Itron y Sideco (Macri), y el Banco de

Galicia, y que tenía como asesor técnico al correo estatal inglés. Habían sido 6 los consorcios compradores de los pliegos de la licitación y 3 los que ofertaron. Los ganadores ofrecieron pagar un canon anual de U\$S 102 millones, y se comprometieron a invertir U\$S 250 millones en 10 años, superando los cálculos iniciales más optimistas. La Argentina, de este modo, se convirtió en el cuarto país del mundo que entregó su correo oficial.

Con un proyecto que contaba con media sanción en el Senado, la concesión de los aeropuertos se empantanó a mediados de 1995, tras la denuncia del ministro Cavallo de la existencia de intereses mafiosos rondando también esta privatización. La feroz disputa económica y política llevó casi dos años, pero ante la imposibilidad de lograr en la Cámara de Diputados la vía libre necesaria para encarar el traspaso, en 1997 el gobierno decidió avanzar por la cuestionadísima vía de los decretos, provocando una larga batalla judicial que culminó con la previsible convalidación por la Corte Suprema de la estrategia oficial. El proyecto quedó definido con la entrega en concesión, por un plazo de 30 años, de 33 de los 38 aeropuertos del país, inversiones por U\$S 2.000 millones y un canon anual de más de U\$S 40 millones.

El Gobierno precalificó a los cuatro consorcios presentados y cuando en enero se abrieron las ofertas económicas, quedaron en carrera "Aeropuertos Argentina 2000" (Eurnekián-Ogden), que presentó la mejor oferta de pago de canon anual, con U\$S 118,23 millones, seguido por "Aeropuertos de la Argentina" (Macri-Exxel Group), que ofertó U\$S 117 millones y en tercer lugar, y con U\$S 116,91 millones, quedó el grupo liderado por Impregilo. En razón de la poca diferencia entre las ofertas, el gobierno dio un plazo de 10 días para mejorarlas, al cabo del cual resultó ganador "Aeropuertos Argentina 2000", con un canon de U\$S 171,12 millones anuales. El adjudicatario se comprometió a invertir más de U\$S 2.000 millones a lo largo de la concesión, de los cuales U\$S 800 millones serían desembolsados en los primeros cinco años.

VENDEDORES DE UTOPIAS

Ya desde el comienzo mismo del diseño de la política neoliberal se plantearon muchas inquietudes acerca de sus consecuencias. Mientras sus impulsores cantaban loas optimistas al mundo feliz que se alumbraría por obra del mercado libre, otras voces –menos numerosas- advertían los tremendos peligros que acarrearía ese salto sin red a la apertura total del comercio y el desguace del estado. En el medio de ambas posturas, un conjunto de análisis políticos y académicos trataron de adaptarse a las "nuevas reglas de juego" impuestas de modo aplastante por el neoliberalismo hegemónico, y señalaron tibiamente algunos efectos "indeseados". Pero aceptaron, sin embargo, la reestructuración propuesta por el paradigma dominante, dándole letra "progresista", en su versión "realista" y "sensata", a los implacables ajustes económicos, sociales y políticos. Así, se conformó lo que Rubinich (2001) señala como un "clima cultural" favorable a las políticas del "pensamiento único".

Hoy, sin embargo, se pueden ver con total claridad los principales y desastrosos efectos de las recetas neoliberales. Queda claro entonces que las teorías hegemónicas sirven para justificar que la distribución del poder económico y social vigente es la mejor y única posible, no solo para quienes se benefician con ella, sino para los que padecen sus cargas. Cuando los perdedores las cuestionan, sus defensores aducen que la culpa del malestar la tienen los "políticos" que, por su ignorancia o mala fe, no aplican bien las encomiables recetas, las desforman, retrasan o entorpecen para atender a distorsivas demandas electoralistas. Desde esta visión, de seguro siempre hará falta un paso más, una concesión nueva, para que la práctica logre encajar bien en el modelo preconcebido. Pero la realidad, mas temprano que tarde, se encarga de desmentir los dogmas. Porque los tiempos cambiaron y la confianza y credulidad populares en las mieles que aportarían los privados se trocaron en la amarga experiencia de altas tarifas y servicios deficientes, mas desocupación, expropiación de los ahorros y pauperización de las mayorías.

Una primera conclusión sobre el experimento neoliberal en la Argentina es que la transformación económica y social producida en los noventa ha tenido incuestionables efectos devastadores para la mayoría del pueblo. Como proceso total, no pueden escindirse

sus aspectos parciales, de donde se sigue que la calificación sobre las privatizaciones está unida al conjunto de impactos producidos por el ajuste que las contiene. Es preciso subrayar, además, que los objetivos explícitos de las privatizaciones, o las promesas encaminadas a legitimar su puesta en marcha, no se cumplieron. Sirvieron, en cambio, como justificativo para reconfigurar las bases de poder social de una manera profundamente regresiva, cuyas consecuencias más crueles se precipitaron sobre el pueblo argentino a fines de 2001. Y aquí es importante destacar que el incumplimiento de los propios “manuales privatizadores” no puede ser achacado, como pretenden los defensores del neoliberalismo para salvar la pureza de sus teorías, a la mala praxis de los políticos que los implementaron. Está inscripto en la lógica del funcionamiento económico neoliberal “realmente existente” en la periferia capitalista, el producir estos efectos adversos para la gran mayoría de la sociedad, en beneficio del capital más concentrado.

No es tampoco el dinero fugado por corrupción lo que explica el derrumbe. Porque más allá de la necesidad de que la justicia persiga y castigue a los responsables y beneficiarios del latrocinio, no puede decirse que sin la corrupción el modelo hubiera funcionado exitosamente y acrecentado el bienestar general. La realidad indica que las modalidades corruptas están inscriptas en los modos concretos y específicos de implantación del neoliberalismo en las sociedades periféricas como la argentina. A mayor rapidez de introducción de reformas, y a una más larga historia de primacía estatal, le correspondió la utilización de “dádivas prebendarias” para lograr vencer resistencias sinceras u oportunistas de los responsables de las decisiones públicas.

Comparar las recetas con la realidad sirve, entonces, para verificar lo encubridor de los objetivos reales y no para exculpar al recetario, supuestamente violado por los malos ejecutores. Es este el “neoliberalismo real y efectivo” y no ningún otro utópico por venir. No es que no se haya sabido ser capitalistas como Francia o Canadá. Nuestra “forma de ser” capitalistas, si se siguen las recetas dictadas por los países centrales, no puede ser otra que subalterna y subdesarrollada.

Durante todo el proceso privatizador se advierte con claridad la fuerte subordinación de la política pública a los requerimientos de los sectores más concentrados de poder económico, ligados al mercado mundial. La magnitud de la crisis estructural, sumada al predominio planetario del recetario neoliberal, había creado las condiciones para empujar modificaciones institucionales muy profundas, para adecuar las tareas y estructuras del estado a las nuevas condiciones de acumulación del capital a escala mundial.

El estado, encarnado en los funcionarios políticos, las burocracias públicas y los tecnócratas, resultó un actor central para establecer y ejecutar la reestructuración y definir las políticas aplicadas. Y éstas tenían como meta, precisamente, recortar el papel de la intervención pública como reasignadora de recursos a favor los más débiles. El poder estatal para imponerse al conjunto de la sociedad devino, precisamente, de los actores privilegiados que se beneficiaron con las políticas implementadas.

El correlato de la fortaleza del estado –concentrada en el Ejecutivo- fue la debilidad de la sociedad y su vulnerabilidad e indiscriminación frente a aquellos poderosos actores. Como evidencia quedó el hecho de que los intereses sociales opuestos a cada privatización no lograron articular respuestas alternativas –aunque en casi todos los casos existían planes y propuestas diferentes para superar los problemas de las empresas públicas- ni, cuanto menos, reformular las pautas de traspaso en términos un poco menos perjudiciales para las mayorías.

Por eso vale la pena contrastar lo efectivamente realizado en materia de privatización de servicios públicos con los pronósticos optimistas y los argumentos “técnicos” del neoliberalismo que se esgrimieron para justificarla. En las páginas que siguen revisaremos algunos de los impactos y características más significativos de este proceso y las perspectivas que han quedado planteadas.

LA GRAN EXPROPIACION

Aunque reducir el déficit fiscal, achicar la deuda y dar oportunidades de negocios rentables fueron los objetivos liminares del esquema privatizador, para viabilizarlo políticamente y ganar legitimidad el Gobierno tuvo que esgrimir los criterios de eficiencia propios de los recetarios privatistas en boga. Pero con el correr del tiempo, las metas verdaderas se convirtieron en parte del discurso explícito, mientras se acotaron al mínimo las referencias al objetivo de mejorar los servicios para satisfacer las demandas de los usuarios. A lo sumo, el bienestar de la población fue considerado un beneficio adicional que vendría como subproducto de las reformas pro-mercado y de la gestión privada. En el supuesto teórico del neoliberalismo dominante, la mera aplicación de las leyes del mercado libre llevaba automáticamente a la satisfacción plena de las necesidades sociales.

La velocidad que se le imprimió al proceso privatizador y los objetivos macroeconómicos a los que apuntaba hicieron que se dejaran de lado casi todas las recomendaciones de los “manuales del buen privatizador”, que se decía seguir. Según Devlin (1992), es de “buena práctica” reformista comenzar por traspasar al sector privado aquellas industrias que, potencialmente, están en condiciones de operar en entornos competitivos, preparando así el terreno y la experiencia necesarios para encarar privatizaciones más complejas, como suelen ser las de servicios monopólicos. Omitiendo tal consejo, en la Argentina se optó por empezar directamente por los servicios públicos. Una segunda recomendación indicaba la conveniencia de sanear y reestructurar las empresas antes de venderlas, como forma de maximizar su precio, tanto en efectivo como en bonos de deuda. Por el contrario, en la Argentina se las dejó caer a límites extremos, en parte por carencia de recursos públicos para solventar las reformas requeridas, pero sobre todo para reafirmar el sentimiento anti-estatista en la sociedad y para socavar la resistencia de los trabajadores estatales afectados.

A contramano de los consejos pro-competencia y anti-monopolios, para obtener mayores ingresos con las ventas se conservaron los privilegios monopólicos de la mayoría de las empresas vendidas y se otorgaron a los adjudicatarios las condiciones ventajosas que fueron reclamando una vez a cargo de las empresas. Al reducir de esta manera el riesgo sectorial y garantizar a los inversores un horizonte previsible y tranquilo para la amortización del capital, se apuntó a obtener mejores precios y brindar “al mercado” buenas oportunidades de negocios. De modo tal que se sacrificó deliberadamente el objetivo declamado de privilegiar los intereses de los usuarios, en pos de asegurar mejores condiciones de venta, de ingresos fiscales y de rentabilidad privada. Todos estos no fueron “errores” en la aplicación de la teoría, sino la forma concreta que asumió el ideario liberal privatista en la periferia.

La perspectiva entusiastamente anti-estado y pro-mercado que dominó en la Argentina tenía un supuesto implícito muy fuerte: la máxima plasticidad de los compromisos y exigencias a los privados, de modo de poder garantizar inversiones y ganancias para el capital. Esto supuso no solo el establecimiento de reglas contractuales muy favorables para las empresas proveedoras, sino un clima general de interpretación de compromisos y condiciones en función de los reclamos y necesidades empresarias. La “flexibilidad” para interpretar las obligaciones privadas se complementó con el respeto irrestricto a la “seguridad jurídica” (en rigor, política) de las cláusulas beneficiosas para las prestadoras – las que imponen deberes para el estado y para los ciudadanos usuarios- y la correlativa inseguridad para los ciudadanos usuarios.

REGULACION AUSENTE Y RENEGOCIACION PERMANENTE

Contrariando las recomendaciones de establecer reglas claras previas a la implementación de los traspasos, en todas las privatizaciones, sin excepción, el proceso mismo de formulación de los pliegos de licitación se caracterizó por la permanente negociación de los términos en función de los reclamos efectuados por los distintos interesados. La urgencia privatizadora, unida a una determinada concepción político-ideológica pro-mercado –amén del dato no menor de la posibilidad para los funcionarios intervinientes de beneficiarse patrimonialmente con la firma de contratos millonarios-, hizo

que se diera permanente prioridad a las demandas de los posibles interesados, aún contradiciendo los proyectos gubernamentales originales o vulnerando, incluso, los marcos legales existentes.

Una constante fue la tendencia a adaptar las normas a la “realidad” impuesta por los interesados, oferentes, adjudicatarios y concesionarios, por sobre la preeminencia del interés general que, en teoría, debería expresar el estado. Más aún, la convalidación de incumplimientos graves de los contratos, la adaptación de las exigencias pactadas a las “posibilidades” de los privados, la debilidad de los entes de regulación y la renegociación de las cláusulas para dotarlas de mayor plasticidad en el cumplimiento de las metas de obras e inversión, testimonian esta supremacía de poder de los grandes grupos económicos plasmada en el propio estado. Todo ello, en desmedro de las prestaciones ofrecidas a los ciudadanos-usuarios e, incluso, de los ingresos públicos.

Entre los principios liminares de la “teoría privatizadora” está el establecimiento de mecanismos regulatorios claros y la puesta en marcha de órganos de control público independientes, con anterioridad al traspaso de servicios monopólicos, para tener una mejor capacidad de supervisión pública. La política de regulación argentina, por el contrario, constituyó un eje virtualmente *residual*, pese a la persistencia de condiciones monopólicas de prestación. Las pautas regulatorias fueron entendidas casi como aspectos formales que, de ningún modo, debían desalentar a los posibles inversores ni perturbar a los prestadores. El contexto alentaba una desconfianza profunda hacia cualquier tipo de intervención estatal que preservara intereses distintos a los empresarios, entendiendo así que se respondía de la mejor forma a las exigencias del mercado libre. La débil intervención del Congreso en la elaboración de las normas –solo dos entes reguladores fueron creados por ley-, mas la fijación de los marcos regulatorios y la puesta en funciones de los entes después de los traspasos de los servicios a manos privadas, socavaron desde sus orígenes la eficacia y legitimidad de la política regulatoria. Estas circunstancias se convirtieron en condicionantes centrales para el ejercicio de la potestad controladora estatal, y está en la base de todos los cuestionamientos que los ciudadanos usuarios le hace a los entes.

La brecha entre el “deber ser” de la regulación de los servicios públicos y el funcionamiento de la estructura regulatoria en Argentina no puede interpretarse como resultado de déficit técnicos. No se trata de fallas de gestión fácilmente subsanables con la aplicación de tecnologías administrativas de última generación. La ausencia de un esquema regulatorio sólido habla, más bien, de la capacidad política de los operadores privados de los servicios, quienes pudieron ampliar sus márgenes de acción a partir de estas transferencias y de la correlativa disminución del poder del estado para imponer reglas de juego más equitativas. Es así que el desbalance de fuerzas entre estas fracciones de capital y el resto de la sociedad ha sido de tal magnitud que durante los 90, no obstante la creciente insatisfacción por el desempeño de las empresas privatizadas, la regulación no logró instalarse como un tema central de la agenda pública o lo hizo de manera muy limitada y esporádica como respuesta a situaciones conflictivas.

Otro rasgo distintivo de las privatizaciones es que muchos contratos empezaron a renegociarse casi inmediatamente después de haber sido firmados, principalmente a instancias de los privados y con el objetivo de aliviar las obligaciones a su cargo (aguas, ferrocarriles, aeropuertos, correo). O que se adujeron dificultades diversas para cumplir las metas pautadas y evitar sanciones (luz, gas, peajes). Queda claro que intentar eludir costos y acrecentar beneficios es una táctica usual en el mundo de los negocios, pero en el caso de las privatizaciones arraiga precisamente en la forma en que se hicieron los contratos de traspaso: como marco global “formal”, necesario pero “negociable” según las circunstancias. El tipo de reclamos empresarios puso en evidencia, además, que una porción importante de los participantes en las privatizaciones hizo ofertas pensadas para ganar, especulando con la idea de que, una vez operando la empresa, la “adaptación” de las cláusulas contractuales podría ser pactada sobre la marcha.

CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD

En líneas generales, puede decirse que se produjeron mejoras en la prestación de los servicios. Es indudable, por ejemplo, la expansión de las líneas telefónicas, o el mejoramiento en la generación y distribución de electricidad. Pero es necesario subrayar que los estándares de calidad de donde partieron los nuevos operadores eran muy bajos. Con solo recordar el estado caótico en el que se encontraba la gestión de la casi totalidad de las empresas públicas en el período inmediatamente anterior a su privatización, es fácil advertir que la mera reorganización sensata de los recursos existentes iba a redundar en mejores servicios. De modo que el deterioro absoluto de las empresas antes de los traspasos hizo que resaltara hasta el más mínimo cambio positivo, como, por citar un caso, la limpieza que inicialmente tuvieron los trenes de pasajeros, luego drásticamente perdida.

Pero también se advierte que la eficiencia sectorial no es pareja en todos los servicios ni homogénea a lo largo del tiempo. En algunos casos, a una etapa inicial de mejoramiento en la prestación la siguieron períodos en las que la calidad volvió a caer. Amén del caso de los ferrocarriles, el apagón masivo que provocó Edesur en la Capital Federal, en febrero de 1999, testimonia la prioridad de las empresas por la ganancia –vía reducción de costos- antes que por la calidad comprometida.

Hay que destacar, asimismo, que no obstante el largo período de estabilidad de precios y altas tarifas del que gozaron las empresas, en la mayoría de los casos no se cumplieron las metas pautadas en cuanto a la expansión o universalización de los servicios. Esto afectó, principalmente, a los hogares y regiones del país de menores ingresos. Lo que si merece ser resaltado es el crecimiento de las exigencias de los usuarios y de las quejas ante distintas instancias para lograr prestaciones de superior calidad, ya sea técnicas –las ligadas a la provisión del servicio específico- o comerciales –vinculadas a atención, facturación y cobro-.

El incremento de la productividad exhibido por varias privatizadas se consiguió, en lo fundamental, por la reducción drástica de personal y la flexibilización y precarización de sus condiciones de trabajo, y no por innovaciones tecnológicas relevantes (salvo en algunos casos excepcionales, como teléfonos). El achicamiento de las plantas de trabajadores permanentes, la tercerización de tareas, la reducción de beneficios, entre otras cosas, redundaron en aumentos de la productividad y rentabilidad empresarias. Sin embargo, la inclusión en el rubro “inversiones” de los balances, de los montos destinados a despidos y retiros voluntarios indica hasta que punto la prioridad estuvo puesta en reorganizar lo existente, por sobre la incorporación de recursos genuinos de renovación productiva que agregaran valor a las empresas. En tal sentido, resulta remarcable que una de las primeras medidas que tomaron casi todas las empresas traspasadas fue mejorar sus sistemas de cobranzas y hacia allí destinaron sus principales esfuerzos.

Los manuales privatizadores recomiendan una adecuada compensación a los empleados despedidos a causa del traspaso de la empresa, algo que no se cumplió. El proceso de desmantelamiento del sector público empresario (vía privatizaciones) y de descentralización hacia las provincias de la infraestructura social del estado nacional (educación y salud), implicó una importante “racionalización de personal”, que significó una pérdida de capital humano y de “saber hacer” muy importante. El ajuste del personal de las empresas públicas y en la administración central llevó a una drástica reducción de alrededor 535.000 puestos de trabajo, pero esta cantidad creció aún más con los nuevos despidos de personal de las empresas ya privatizadas. Al producirse en 1989 el cambio de Gobierno, la Administración Pública Nacional contaba con más de 900.000 funcionarios, y una década después, menos de 300.000 habían sobrevivido a la llamada “Primera Reforma del Estado”, incluyendo en este número a todo el personal militar y de fuerzas de seguridad.

Para desprenderse de estos trabajadores estatales se utilizaron diversos mecanismos. El más común fue el “retiro voluntario”, que implicó una compensación monetaria indemnizatoria, aceptada por el empleado despedido. Este esquema de retiros masivos e indiscriminados, sin ningún criterio de preservación de las funciones que se cumplían ni de la capacitación e idoneidad, redundó en el éxodo de buena parte del personal técnico más capacitado e implicó un poco racional despilfarro de recursos humanos.

Tampoco se compensó adecuadamente a los “retirados”, a los que no se les brindó posibilidad alguna de capacitación y reinserción laboral. Por eso la inmensa mayoría de los estatales despedidos utilizó el dinero obtenido para emprender negocios de escasa o nula rentabilidad -como maxi-kioscos, videoclubes, tiendas, remises y taxis- sin ningún asesoramiento respecto a su viabilidad económica, lo que llevó a la saturación de la oferta en esos rubros, en quiebras masivas y, como corolario, en la pauperización de las familias afectadas en un entorno de desocupación creciente, de flexibilización y fuerte precarización del mercado de trabajo. Agotados los recursos que le permitieron a los ex-empleados sobrevivir algún tiempo y sostener la ilusión de una ocupación independiente exitosa, la realidad pronto los enfrentó a la necesidad de conseguir nuevamente trabajo, pero en condiciones mucho más desfavorables, con tasas de desempleo que promediaron el 15% durante los noventa y alcanzaron en el 2002 un inédito 25%.

TARIFAS: CLINK, CAJA

No se produjo una rebaja significativa y generalizada de las tarifas públicas luego de los traspasos al sector privado, como auguraban los mentores de la privatización. En buena parte de los servicios, por el contrario, se incrementó considerablemente el gasto de las familias en estos rubros, con especial incidencia negativa para los sectores de menores ingresos. Para contextualizar la cuestión es preciso tener en cuenta que, durante la gestión estatal, las tarifas estaban sujetas a determinaciones políticas y poco tenían que ver con la estructura de costos. Eran usadas, principalmente, como mecanismos de regulación inflacionaria o de redistribución de ingresos entre los sectores sociales. Cuando se tomó la decisión de privatizar los servicios, las tarifas se mantuvieron muy deprimidas hasta poco antes de los traspasos, cuando en la mayoría de las empresas se dispusieron importantes aumentos, tanto para adecuarlas a los costos reales de producción, como para promover un mayor interés en las licitaciones. Porque asegurar un buen nivel tarifario era considerado central para captar inversores. Claro que esto trajo como consecuencia la consolidación de un marco de precios relativos favorable a las empresas de servicios pero muy negativo para los consumidores individuales e industriales.

Ello se agravó aún más con la dolarización de las tarifas y el otorgamiento de cláusulas de ajuste vinculadas a la inflación de Estados Unidos. Mientras la economía argentina tenía precios estabilizados -y desde la recesión de 1998 hubo deflación-, el aumento de tarifas en función de la variación norteamericana generó un desfase importante en los precios relativos. De modo tal que las privatizadas, cuyos bienes no son transables y manejaban un negocio sin riesgo que no enfrenta competencia, tuvieron garantizados sus ingresos en dólares. Sólo mediante estas actualizaciones ilegítimas, que se hicieron vulnerando la propia ley de Convertibilidad -que prohibía las indexaciones-, las empresas embolsaron una ganancia estimada de U\$S 9.000 millones. Más aún, las empresas incumplieron la disposición normativa que les impone trasladar a las tarifas las reducciones impositivas. Así, por ejemplo, se apropiaron del excedente obtenido por las rebajas de aportes patronales dispuesta a partir de 1994, con expresa convalidación de las autoridades regulatorias que debían obligarlas a reducir proporcionalmente las tarifas.

De modo que la cláusula de “razonabilidad” de las tarifas, dispuesta en casi todos los contratos, fue un concepto elástico que siempre jugó a favor de los intereses empresarios y jamás de los usuarios. Porque en la medida en que nunca se explicitaron con claridad inobjetable los costos de producción, que es el elemento central para determinar las tarifas, fueron los márgenes de rentabilidad esperados los que determinaron siempre la fijación de los montos a pagar por los usuarios.

INVERSIONES: A PURA DEUDA

Las inversiones pronosticadas tuvieron significación. Pero hay que subrayar, en primer lugar, que en casi todos los casos se registraron incumplimientos en las metas y plazos pautados, lo que derivó en la necesidad de renegociarlas. Precisamente uno de los

cuestionamientos que se hace al esquema de privatización basado en inversiones prefijadas es que introduce rigideces en los contratos de larga duración. Puede ocurrir, como sucedió en algún caso, que en el funcionamiento de la empresa se advierta que lo que se proyectó en abstracto para hacer la oferta no resulta conveniente para una buena operatoria, o que las condiciones cambiaron. Pero la experiencia argentina indica que, en muchos casos, los incumplimientos no fueron atribuibles a la falta de ajuste entre el plan –bueno o malo- y una realidad que resultó distinta a la prevista o que varió, sino a una “sobrestimación” de los consorcios sobre sus propias posibilidades y sobre la evolución del mercado al hacer la oferta, solo para ganar la licitación.

En segundo lugar, cabe señalar que las empresas no arriesgaron capital propio para expandir u optimizar los servicios, sino que aprovecharon la favorable coyuntura internacional para obtener los créditos necesarios para encarar las inversiones. Pero lo significativo es que el grueso del dinero utilizado por las empresas para sus planes de inversión fue aportado por los propios usuarios a través de las tarifas. En rigor, lo que las empresas comprometieron, cuando salieron a buscar créditos para poder quedarse con el negocio de servicios, para mantenerlo o para expandirlo, fue su capacidad de hacer funcionar la actividad sobre la base del cobro de tarifas muy rentables en un mercado cautivo. Es lógico, en cierto sentido, que las inversiones puedan ser recuperadas por la vía de las tarifas, pues lo contrario implicaría que se procura una “donación”, absurda desde la perspectiva económica y desde el mas elemental sentido común. Pero lo que aquí está en juego es otra cosa: determinar la rentabilidad esperada por los operadores privados y los plazos para obtenerla, que se suma a los costos operativos y se incluye en los precios que pagan los usuarios.

En el caso de las privatizaciones argentinas, se alegó que fue el “riesgo país” lo que hizo que el llamado “costo de oportunidad del capital” (el precio por decidirse a invertir en un lugar y en una actividad y no en otros) se elevara mucho, y forzara a otorgar más beneficios a los privados para interesarlos en las ofertas. Sin embargo, cabría acotar que la concepción económica global que ha imperado tradicionalmente en el sector empresarial argentino, poco inclinado a la competencia y sesgado por una lógica cortoplacista –que contagió rápidamente a los inversores extranjeros-, tuvo mayor incidencia en esta cuestión que los problemas vinculados con la real eficiencia asignativa. Operar una empresa monopólica de servicios masivos, normalmente es un negocio poco riesgoso –porque no hay competencia- y de rentabilidad segura –por la estructura de cobro-, de ahí la significativa cantidad de interesados locales y del exterior en participar en las privatizaciones mas atractivas.

El interrogante se plantea a la hora de determinar el precio por debajo del cual no habrá interesados en invertir en una industria, o los “capitales” se retirarán hacia otros destinos más rentables. Va de suyo que es irracional -en un esquema privatista- pretender establecer condiciones que les impliquen a las empresas trabajar sin recuperar costos o con rentabilidades muy inferiores a la media de la industria de que se trate. Pero otra cosa muy distinta, incluso desde esta perspectiva, es asegurarles ganancias desproporcionadas a quienes no enfrentan riesgo, ni innovan ni operan en entornos muy competitivos.

OPORTUNISMO EMPRESARIO

Un problema central, entonces, es el relativo a la tasa de rentabilidad, la ganancia que esperan obtener quienes explotan una determinada actividad. La teoría económica prevaleciente asume que en los servicios públicos siempre existe el riesgo expropiatorio, es decir, la tentación de la autoridad política de pensar que esa ganancia es excesiva, y por tanto pretender expropiarla, desincentivando de ese modo el impulso empresarial para innovar, expandir y mejorar la eficiencia del servicio explotado. Es entonces cuando, para defender los niveles de rentabilidad alcanzados, suele plantearse que éstos son imprescindibles para garantizar las inversiones en mantenimiento o expansión de infraestructura que favorezcan a los consumidores o usuarios futuros. De ahí que cualquier modificación de estos ingresos –vía reducción de tarifas, por ejemplo- sea presentada como

una “irracionalidad” atentatoria del bien común intertemporal, en beneficio de intereses inmediatos de usuarios –o de políticos- actuales.

El dilema a resolver siempre es cómo definir un óptimo social que involucre los intereses de todos los actores en juego. Los neoliberales dicen que hay que dejar actuar a las leyes del mercado sin interferencias políticas. Pero esas leyes supuestamente naturales están preñadas de relaciones de poder, de política. Porque ¿cómo se define una tasa de rentabilidad “razonable” para una actividad dada –como se establece en varios contratos-, en un país dado, en un tiempo histórico determinado? Y en el caso de los servicios públicos ¿no son definiciones políticas las que diseñan los marcos para el desarrollo de la actividad, evaluando condiciones económicas, sociales y políticas y apostando a producir determinados resultados, que luego podrán o no verificarse? Se trata, en suma, de correlaciones de fuerza que se expresan en la práctica concreta.

El caso argentino muestra claramente que existe un peligro inverso al oportunismo gubernamental –y más frecuente-: el “oportunismo empresario”, derivado de utilizar la debilidad ocasional del estado en determinado momento para imponerle condiciones más beneficiosas para los privados. La amenaza de hacer caer una concesión -con el costo político que conlleva-, de no replantearse un esquema de inversiones incumplido, o el tratar de renegociar otras ventajas –como la prolongación del plazo contractual- ofreciendo a cambio inversiones política o económicamente necesarias en el corto plazo, son ejemplos de ello. De la misma forma, la decisión estatal de no imponer reglas de juego férreas, afincada en la convicción de que debe ser el mercado el verdadero disciplinador, refuerza la conducta oportunista empresaria.

De la experiencia argentina puede concluirse que no es el carácter privado de la propiedad lo decisivo para introducir mejoras –vía inversiones y eficiencia en la gestión- en un servicio, sino la voluntad política de hacerlo y, sobre todo, de fijar tarifas sustentables. Salta a la vista que, solo con el nivel tarifario vigente desde los traspasos, el propio estado podría haber encarado un programa serio de renovación de los servicios públicos. Y también cabe poner en duda en qué medida las privatizaciones implicaron una tasa de inversión óptima y financiaron las obras de infraestructura que el país verdaderamente requería en materia de servicios públicos. Porque en la mayoría de los casos, al renunciar el estado a su papel planificador, quedó en manos de los privados toda definición de las metas deseables. Esto fue así tanto en el momento de realizar la oferta para ganar la licitación, como luego, cuando una vez a cargo de los servicios renegociaron pautas de inversión de acuerdo a sus propios criterios de utilidad y rentabilidad. Las empresas privadas, como es lógico, no están atadas a consideraciones de interés general sino a la posibilidad de obtener mayores y más rápidas ganancias, para lo cual tienden a priorizar los segmentos del negocio que pueden aportarlas. Solo la firmeza del interés público puede definir prioridades sociales y hacer que se cumpla, algo que no ocurrió en el caso argentino.

LA HUIDA DE LOS GRUPOS NACIONALES

Otro punto importante que los manuales privatizadores destacan es la posibilidad de, a través de los traspasos, ayudar a conformar un segmento empresario nacional más dinámico y competitivo. El caso argentino es elocuente al mostrar lo contrario: su rasgo prototípico es la magnitud del proceso de extranjerización de la economía, signado por un fuerte avance del capital de no residentes por sobre el de los grupos locales que inicialmente integraron los consorcios ganadores de las licitaciones. Conforme avanzaba el ingreso de capitales externos, estos grupos se fueron retirando de la explotación de los servicios públicos. Puede concluirse entonces que el inicio del programa de privatizaciones, a comienzos de la década de los noventa, marcó el comienzo de una etapa caracterizada por una amplia participación del capital extranjero en la economía nacional en su conjunto. Esto fue alentado desde la conducción política, que promovió la circulación irrestricta de capitales externos y publicitó la extranjerización como reaseguro de solidez económica. Así, con leyes y tratados internacionales se facilitó el ingreso y la rápida retirada de inversiones, desdeñando la posibilidad de establecer algún control o restricción para anclar de manera

mas duradera el ingreso de capitales, aspecto imprescindible para consolidar inversiones productivas y que sí tuvieron en cuenta otros países, como el vecino Chile.

En los últimos 10 años, las grandes empresas de la Argentina tuvieron un doble cambio de mano. Primero, las públicas pasaron a manos de consorcios privados integrados por capitales nacionales. Y luego, rápidamente los capitales del exterior lideraron el selecto grupo de las grandes empresas del país. Ello ha tenido consecuencias importantes. En primer lugar, la remisión de utilidades al exterior es una regla clara y precisa para los consorcios extranjeros. Ya no se trata solo de la decisión de fugar capitales o de no invertir en el país por parte de empresarios locales, sino de la explícita y lícita decisión de enviar las ganancias a los países de origen de los inversores, con negativos efectos sobre la balanza de pagos. Ello no puede llevar a concluir, per sé, que existe un “capital bueno” de origen nacional y otro “malo”, extranjero, porque la historia argentina es clara a la hora de mostrar el débil y fluctuante compromiso de las elites empresarias argentinas con un proyecto sólido de desarrollo nacional. Sin embargo, la naturaleza de la extranjerización actual acotó hasta límites insospechados las posibilidades de conducir nacionalmente una parte, al menos, del ciclo productivo del país. Al renunciar a la exigencia de reinversión de, al menos, alguna porción de las ganancias, se colocó al país en el lugar de mero destino de exacción de riqueza y se anuló la posibilidad de generar nueva.

En segundo lugar, las características de los consorcios que compraron las empresas públicas –con fuerte incidencia extranjera-, mas el tipo de cambio depreciado, llevaron a que se comprara en el exterior una porción significativa de maquinarias, insumos y servicios, que amén de incidir negativamente sobre el balance de pagos, tuvo un fuerte impacto interno. Porque la ausencia de limitaciones oficiales para efectuar este tipo de contratación externa, provocó el desmantelamiento de gran parte de las redes de productores locales, con nefastas consecuencias para la actividad productiva nacional y la generación de empleo. Además, por esta vía les fue posible a las privatizadas acrecentar sus ganancias, fuera por sobrefacturación de sus importaciones o por contratación de empresas vinculadas. Además, este tipo de integración con subsidiarias y casas matrices facilitó la realización de autopréstamos y otras maniobras financieras ruinosas para el erario público.

En tercer lugar, cabe observar que se ha transformado significativamente la manera de vinculación entre la elite política y la empresaria. No es lo mismo, por caso, el acceso a los despachos oficiales de empresarios locales que comparten círculos sociales y añejas relaciones con los funcionarios estatales –electos o designados-, que el que tienen los ejecutivos extranjeros de las grandes empresas. Tampoco es exactamente lo mismo a la hora de obtener recursos y compromisos para los proyectos políticos en danza, ni para lograr concesiones “políticas” sobre tarifas e inversiones, necesarias para sustentar a corto y mediano plazo estrategias de organización social. Las presiones sobre el Gobierno para conseguir determinadas ventajas, sin embargo, se desplazaron al terreno diplomático. Las operadoras extranjeras de servicios han recurrido sistemáticamente a los gobiernos de sus países de origen, para que intercedieran ante las autoridades argentinas a la hora de defender sus intereses. Este es un rasgo notable y persistente del proceso de extranjerización, que desbalancea aún mas las relaciones de fuerzas en perjuicio de la mayoría de la población.

La teoría privatizadora destaca que, con el traspaso a los privados, los servicios gozarán los beneficios de la competencia desde el momento mismo en que se abre la licitación. Sin embargo, el comportamiento competitivo de las empresas en el caso argentino no fue el pronosticado por los manuales. Es cierto que en varias licitaciones se dieron intensas pujas entre los consorcios para alzarse con el negocio. Incluso en varios se habló de connivencia de los funcionarios o de espionaje interempresario para definir el precio final ganador. Sin embargo, no es menos cierto que la competencia entre los capitalistas individuales por capturar porciones de negocios rentables, la disparidad de criterios en la definición de las políticas, las pujas por el control de resortes claves de decisión, son todas expresiones de un juego de poder que no invalida la preeminencia de un objetivo común unificador. Este consistió en sostener el disciplinamiento necesario de las clases

subalternas, que hiciera posible la acumulación capitalista y el resolver “buenamente” las disputas por la captura de las porciones rentables de capital.

Un ejemplo claro de lo acotado de las disputas intra-capitalista es la falta de impugnación de las licitaciones por parte de los consorcios perdedores, no obstante las flagrantes irregularidades evidenciadas en muchas de ellas. Podrá decirse que las barreras puestas a la litigiosidad, por sus altos costos, le pusieron coto a las actitudes confrontativas, pero no puede dejar de advertirse que lo que terminó primando fue el acuerdo y la preservación de relaciones inter-empresarias para negocios futuros o alternativos que requerían la bendición estatal. De hecho, los competidores para un negocio resultaban aliados para otros. Además, hubo un elemento unificador de todos los segmentos del capital, fueran grandes o pequeños: la flexibilización laboral. En torno a este objetivo “fetichista” se unificaron los discursos y se subordinaron las demás demandas, al punto de que buena parte de los sectores más frágiles de la burguesía local –ligados al mercado interno– convalidaron políticas macroeconómicas que les terminaron provocando graves perjuicios.

GANANCIAS: LAS DECLARADAS Y LAS OCULTAS

Si bien la mayoría de las empresas públicas daba pérdidas al estado, una vez transferidas a manos privadas pasaron rápidamente a ser rentables. Entre 1995 y 1999, las empresas de servicios obtuvieron ganancias por un total de U\$S 24.000 millones y se estima que para toda la década 1991/2001 las utilidades superaron los U\$S 34.000 millones. Esto supera con creces los U\$S 23.000 millones que los consorcios invirtieron en la compra de los activos. Si se considera que al menos la mitad de los montos aportados en las adquisiciones y las inversiones subsiguientes fueron financiadas con deudas cuyos intereses se pagan del propio giro de negocios de las compañías, se puede concluir que el capital propio arriesgado por los compradores ya ha sido amortizado hace tiempo.

La participación de las empresas privatizadas entre las 500 mayores firmas que operan en el país creció notablemente en la segunda mitad de los noventa, si se analiza la torta de utilidades del grupo. Según el INDEC, de acaparar el 50% de las ganancias netas en 1995, pasaron a quedarse con el 67,5% en 1999. La tasa de rentabilidad sobre patrimonio neto de las empresas privatizadas se elevó ese último año al 12,7%, lo que representó 2,6 veces la utilidad obtenida por el resto de las grandes empresas, que alcanzó al 4,9%. Aún en 1999, el primer año en que empezó a sentirse la profundidad de la recesión, las ganancias de las empresas privatizadas con capital extranjero creció fuertemente. Así, mientras que éstas incrementaron sus ganancias en U\$S 1916 millones, el resto de las empresas del grupo experimentaron pérdidas por U\$S 4414 millones.

Cualquier empresario que compite en una sociedad capitalista podría considerarse feliz y exitoso si su margen de ganancias se acerca al 10%. Algunas empresas, como los supermercados, trabajan con índices que no superan el 2 o 3% de sus ventas. Pero las ganancias de las empresas privatizadas en la Argentina son en realidad mayores de lo que se muestra en los balances. Un detalle poco conocido de los contratos de privatizaciones es que estos permitieron el pago de “honorarios de administración” (*management fee*) a los operadores técnicos de las concesiones, que no son otros que las empresas multinacionales que controlan o encabezan los consorcios. Estos honorarios son cuantiosos y superan con creces cualquier pago razonable por un servicio técnico. Usualmente se contabilizan como parte de los “gastos de explotación” de las compañías (es decir que están exentos de impuestos). En otras palabras, se trata de ganancias encubiertas que se giran a las casas matrices eludiendo el pago del impuesto a las ganancias.

Estos honorarios son generalmente un porcentaje del 6 al 7% del margen bruto de utilidad de las empresas. Telefónica de Argentina, por ejemplo, pagó U\$S 148 millones de *management fee* en 2000 a su operador técnico, Telefónica de España. Si a esto se le suman los U\$S 343 millones de ganancia neta que informó la compañía en su balance, se llega a un total de beneficios de U\$S 491 millones (16,6% sobre ventas). Telecom le pagó a sus dos operadores técnicos, France Telecom y Stet (Italia) U\$S 130 millones en 2000 antes de contabilizar cualquier otro gasto, pago de intereses, amortizaciones, impuestos, etc. De

modo que las dos grandes telefónicas que operan en la Argentina podrían no ganar un centavo en sus balances de algún año, y aún así, sus casas matrices seguirían recibiendo unas remesas de cuantiosas utilidades.

Gas Natural BAN (Buenos Aires Norte) le paga a su operador técnico, el consorcio catalán-estadounidense Invergas, U\$S 7 millones anuales por honorarios de administración. Esta suma es un tercio de toda la masa salarial de la compañía, que facturó U\$S 450 millones en 2000 y ganó U\$S 54 millones (12%). El caso de Aguas Argentinas es similar: pagó U\$S 18 millones en 2000 a su casa matriz, Suez Lyonnaise Des Eaux (subsidiaria del mega grupo francés Vivendi), en concepto de honorarios por un “contrato de control de gestión y transferencia de tecnología” que firmó en 1993. Las ganancias de Aguas Argentinas parecieron inmunes a la recesión. En 1998 ganó U\$S 36 millones, al año siguiente U\$S 62 millones y en 2000 tuvo un récord de ganancias de U\$S 85 millones (16,5% de las ventas, que sube al 20% si se consideran los “honorarios técnicos”). Tan fuertes rentas no provienen de una extraordinaria eficiencia de los operadores, sino de las condiciones en que se pactaron las concesiones.

¿ACHICAR LA DEUDA EXTERNA?

Un argumento clave de las privatizaciones ha sido que, por la vía de la venta de los activos públicos, se lograría bajar significativamente el monto la deuda externa. Sin embargo, la reducción de endeudamiento -vía recuperación de títulos- por las privatizaciones fue poco relevante en relación al monto acumulado. Cuando se habían completado los principales traspasos y ya se había ingresado al llamado Plan Brady, los argumentos iniciales se desvanecieron. Se constató que, no obstante los importantes ingresos provenientes de las ventas de las empresas –del orden de los U\$S 23.000 millones -en efectivo y en títulos-, la deuda externa seguía creciendo en forma ininterrumpida. Por otra parte, es preciso tomar en cuenta que esta reducción de deuda fue superada por el nuevo endeudamiento que se concretó durante el período de las privatizaciones, lo cual significa que el estado incrementaba fuertemente sus débitos al mismo tiempo que vendía sus activos.

La decisión estratégica de ingresar al Plan Brady en 1992 tuvo importantes consecuencias económicas de largo plazo, debido tanto a las condiciones aceptadas en términos del superávit fiscal comprometido, como a los cambios operados en la estructura de la deuda según el tipo de acreedor. Porque la deuda con la banca comercial, de unos U\$S 20.000 millones, tuvo una pequeña quita de U\$S 2.000 millones y quedó renegociada a 30 años y respaldada por las garantías del Brady. Pero como contrapartida, el estado se comprometió a abonar sin atrasos los correspondientes intereses anuales y ya sin contar con activos públicos como respaldo último del endeudamiento. Además, al cambiarse la deuda histórica por bonos al portador, los deudores perdieron el control de la nómina de acreedores y por lo tanto no pudieron discriminar más a ninguno de ellos, a la vez que se le establecieron sanciones económicas para el caso de que se incurriera en algún incumplimiento en los pagos. Porque como en aquellos momentos cada deudor tenía un registro de las entidades a las que les debía dinero y que conformaban el “sindicato de bancos acreedores”, esa estrategia se encaminó a permitirles a los bancos ponerse a salvo de cualquier “club de deudores” que decidiera dejar de pagar a alguna institución en particular.

Puede concluirse, entonces, que las privatizaciones y el ingreso al Brady tuvieron un fuerte “valor político”, en el sentido de que significaron “señales” claras para la comunidad económica internacional. La adopción de este plan de ajuste estructural apuntó a generar confianza –y logró, en buena parte- respecto a la adhesión de la Argentina a las reglas del mercado mundial, algo asumido como indispensable para recibir nuevos créditos. Claro que hasta esta ventaja quedó opacada por la gran volatilidad del movimiento de capitales registrada y por la magnitud del nuevo endeudamiento argentino. Mientras en 1992 la deuda representaba un 27% del PBI, al expirar la década ya bordeaba un inmanejable 50%, palmaria demostración del fracaso de la estrategia elegida. Cuando Argentina entró en

default, a fines del 2001, su deuda externa superaba los U\$S 140.000 millones y representaba el 57 % del PBI. Tras la devaluación de enero de 2002, la cifra quedó –al 31/3/02- en U\$S 132.000 millones, representando el 164% del PBI argentino.

AHORA, LA DEUDA PRIVADA

El otro rasgo muy significativo es que, simultáneamente, entre 1991 y 1998 el endeudamiento privado creció 10 veces. Con la convertibilidad y las privatizaciones, las empresas argentinas apelaron al crédito externo para rehacer sus negocios y disputar los activos públicos en venta. Los consorcios adjudicatarios de empresas privatizadas se pusieron a la cabeza del nuevo ciclo de endeudamiento y determinaron los cambios en las formas de éste, al contraerlo también mediante la emisión de bonos y de obligaciones negociables que cotizan en bolsa. La deuda externa privada, que en 2002 salió a la luz en toda su magnitud, alcanzó los U\$S 50.000 millones. De ese monto, cerca de la mitad corresponde a empresas privatizadas durante los 90.

Es remarcable que, si bien en una primera etapa la cuenta financiera del balance de pagos registró el ingreso de recursos del exterior por las privatizaciones, luego cobró relevancia la salida de las utilidades. La participación de los dividendos de las privatizadas en la renta total muestra una tendencia creciente a lo largo del período 1992-1999. En promedio, esas empresas generaron el 38% de las utilidades y dividendos totales, que al remitirse al exterior contribuyen a elevar el déficit de la cuenta corriente.

Durante muchos años se dijo hasta el cansancio, y se creyó, que las grandes empresas internacionales que llegaron a invertir a la Argentina en la década de los 90, con sus marcas afamadas, tecnología del primer mundo y profundos bolsillos, serían capaces de sobreponerse a cualquier dificultad. Después de todo, el volumen de facturación mundial de muchas de ellas supera el PBI de la Argentina. Precisamente estas firmes espaldas les permitieron acceder a los créditos internacionales necesarios para comprar las deterioradas empresas públicas o las exitosas del sector privado y para hacer las inversiones comprometidas. Pero la crisis económica de 2001-2002 dejó algunas lecciones impensadas acerca de los movimientos de capitales en la globalización. En primer lugar, las deudas. Durante el segundo trimestre de 2002, una veintena de grandes corporaciones, incluyendo varias empresas privatizadas de servicios públicos como Telecom, Aguas Argentinas, Transportadora de Gas del Norte y Metrogas, se declararon en cesación de pagos, sosteniendo que les resultaba imposible continuar atendiendo los pagos de intereses y capital de sus deudas en dólares con ingresos en pesos devaluados.

Telecom suspendió los pagos del capital de su deuda financiera de U\$S 3.200 millones frente a un valor bursátil de U\$S 700 millones y ganancias reportadas en 2001 del orden de los U\$S 47 millones, casi un 72% menos que lo que había obtenido en el 2000. Aguas Argentinas se declaró en default por una deuda de U\$S 706 millones. En enero del 2001, cuando ya se advertía la magnitud de los problemas que se estaban gestando, Standard & Poors calificó con una alta nota (triple B, equivalente a un nivel de “investment grade”) un crédito sindicado por U\$S 108 millones sin garantías contratado por Aguas Argentinas. Ya en mayo de 2002, la “nota” de ese crédito, que pagaba una tasa de interés de apenas dos puntos porcentuales sobre la tasa Libor, cayó sin miramientos a la categoría “D” (por default).

Más de la mitad de la deuda externa de Aguas Argentinas es “blanda”, es decir a bajas tasas y largos plazos, y está contratada con organismos internacionales de crédito e inversión, como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Financiera Internacional. Normalmente, estos créditos, llamados de infraestructura, son considerados de bajo riesgo de repago. En el pasado, los organismos internacionales los entregaban a los gobiernos, pero gustosamente comenzaron a concederse a empresas privadas cuando el proceso de privatizaciones de los sistemas de aguas corrientes, electricidad y carreteras en los mercados emergentes comenzó a cobrar fuerza a fines de la década de 1980. El default sobre estos créditos abrió un cuestionamiento adicional a la capacidad de gestión de la

infraestructura por parte de las empresas privadas, dando por tierra con otro de los mitos neoliberales.

EL ROL DE LAS MULTINACIONALES

Otra lección de la crisis es que, contra lo que se suponía, algunas casas matrices de empresas multinacionales comenzaron a abandonar a su suerte a sus filiales en la Argentina y a decidir una retirada estratégica. El caso de France Telecom, que amenaza retirarse completamente del negocio argentino es un extremo, pero no constituye una excepción. Cuando todo marchaba bien, el cuento neoliberal de los noventa decía que las sólidas y eficientes firmas extranjeras responderían con sus patrimonios. La realidad, esa obstinada, siempre fue muy diferente: las ganancias nunca se socializan, las pérdidas sí. Lo más probable, de seguir el curso actual, es que la crisis de la deuda privada en la Argentina de lugar a un nuevo movimiento de fusiones y adquisiciones, con algunos actores saliendo de la escena y otros nuevos entrando.

En tanto, todas las empresas presionan para lograr una compensación económica tras la devaluación y pesificación de las tarifas. Varias iniciaron procedimientos ante organismos internacionales de mediación para forzar al estado argentino a que se haga cargo de la diferencia de ingresos tras la disparada del dólar. En enero de 2002 el gobierno dispuso, por decreto, la renegociación de los contratos y solicitó a las empresas que formularan sus reclamos a una Comisión creada al efecto. Todas se quejaron por su alto endeudamiento en dólares en el exterior, por la pérdida de valor de sus activos tras la devaluación, por la pesificación de las tarifas y por la derogación de las cláusulas indexatorias según la inflación estadounidense. Reclamaron del gobierno aumentos de tarifas y alguna solución para las deudas, como sería un “seguro de cambio” para adquirir dólares a valores próximos al 1 a 1, absorbiendo el estado la diferencia.

La situación es espinosa por varias razones. Una clave a elucidar es el tipo de endeudamiento de las empresas, donde hay que diferenciar los préstamos asumidos para la adquisición misma de las firmas (como sucedió con el caso Aerolíneas Argentinas), de aquellos contraídos para hacer las inversiones pactadas en los contratos y de situaciones de autopréstamos. En todos los casos, sin embargo, el punto neurálgico es la garantía de esos créditos. Como tras la privatización el estado renunció a ejercer todo control respecto a las formas de financiamiento de las inversiones realizadas por las empresas, si éstas hicieron cálculos acertados o erróneos es una cuestión que solo a ellas incumbe y que sólo ellas deben asumir, con el patrimonio de quienes tomaron semejantes decisiones empresarias. Lo contrario sería permitir que otra vez se cargara sobre las propias empresas de servicios, y a la postre sobre los usuarios, el peso de un endeudamiento sobre el que no se tuvo participación alguna. Así como de las decisiones empresarias exitosas solo se beneficiaron sus dueños, va de suyo que los problemas deben ser asumidos por ellos.

La devaluación fue una decisión de política económica soberana del estado, que no se hizo ex profeso para perjudicar particularmente a cada empresa de servicios. Toda la economía en su conjunto perdió valor en relación al dólar, no solo las privatizadas, y todos los precios relativos se transformaron, afectando principalmente a los sectores de menores ingresos por la inflación. La devaluación, entonces, no puede ser considerada una causal de incumplimiento contractual por parte del estado, sino un cambio de condiciones previsible en los contratos de larga duración, que deberá readecuarse en función del futuro y de revisar el pasado.

EL MITO DEL GASTO PUBLICO

No se bajó en forma significativa y duradera el déficit fiscal. Sólo hubo una mejora en el corto plazo y a costa de financiar gastos corrientes con ingresos extraordinarios, que se eliminaron definitivamente del patrimonio público. En un principio, las privatizaciones aliviaron la situación financiera del gobierno en varios sentidos. Por una parte, el ingreso en efectivo sirvió como financiamiento en un momento en que el acceso al mismo, tanto en el

exterior como internamente, era escaso. De modo que la aceptación de papeles de la deuda como forma de pago permitió mejorar transitoriamente la situación de las cuentas externas y, con ello, acercarse a un acuerdo con los acreedores. También es cierto que se produjo una mejora en la situación fiscal al desprenderse el estado de empresas deficitarias y recuperar ingresos por la vía de los impuestos cobrados a las privatizadas. Pero ese efecto estuvo combinado con y parcialmente neutralizado por otros, como las remesas de utilidades, los gastos de gerenciamiento, los intereses y otros reembolsos.

Fue también escaso el impacto positivo de las privatizaciones de empresas públicas sobre el gasto público, ya que éste continuó creciendo por diversos factores. Del análisis de un informe del Ministerio de Economía sobre la evolución del gasto público total (Nación, provincias y municipios) en los últimos 21 años (de 1980 al 2001), surge que el gasto total, incluido los intereses de la deuda, entre 1991 y 2001 aumentó en \$ 45.000 millones. Sin los intereses, el aumento se reduce a \$ 35.000 millones. Pero hay que hacer la salvedad de que ese incremento surge de comparar el gasto de 1991 con el del 2001 a precios corrientes, cuando es sabido que en ese lapso la inflación fue del 50%. Si se considera, entonces, el gasto a precios constantes —excluyendo el componente inflacionario— el gasto subió en \$ 28.800 millones. Y restados los intereses, el aumento fue de \$ 18.700 millones.

No obstante, como señala Bermudez (2002), lo correcto es comparar la evolución del gasto con relación al tamaño de la economía y tomar en cuenta el crecimiento vegetativo de la población. Para entender como ha sido efectivamente el comportamiento del gasto público, hay que compararlo con el PBI y con el volumen de la población. Durante toda la década de los 90, y partiendo de un año base relativamente bajo, el gasto público primario (sin intereses) como porcentaje del PBI se mantuvo casi constante en torno a los 29 o 30% del PBI. Si a esto se le agrega el crecimiento de la población, que fue del 14% en la década, el gasto público primario por habitante tuvo una reducción significativa. Lo que se verificó, en cambio, fue un aumento del gasto de las provincias y una reducción del nacional. Pero en gran medida esto obedeció a que la Nación transfirió a las provincias los gastos de educación y de salud y se introdujeron cambios en la coparticipación de los impuestos. El gasto público total consolidado aumentó 4,28 puntos del PBI: del 31,04% en 1991 al 35,32 en el 2001. Este aumento se explica casi por entero por los servicios de la deuda, que pasaron de representar el 1,99% del PBI en 1991 al 5,33% en el 2001. Solo en el 2001 los intereses de la deuda pública representaron 14.323 millones de pesos o dólares, equivalente a todo el déficit fiscal consolidado.

Lo que explica en toda su dimensión el tremendo desfazaje fiscal no es el gasto, sino los ingresos. A partir de 1994, el ministro Cavallo dispuso una fuerte reducción de los aportes patronales a la seguridad social, con el argumento de incentivar a los empresarios a invertir y tomar mano de obra —cuyos costos se veían así reducidos—. Simultáneamente, se puso en marcha una reforma previsional que estableció un sistema mixto: los trabajadores podrían desde entonces elegir entre el tradicional sistema público de reparto o el de capitalización en cuentas individuales del nuevo sistema privado. Ello implicaba un elevado costo fiscal de transición por un período de 15 años, ya que mientras el estado dejaba de recibir los aportes los aportes personales de quienes se afiliaban a las AFJP, debía seguir financiando el pago de las jubilaciones y pensiones existentes y a producirse en el corto e, incluso, mediano plazo.

Entre 1994 y el 2001 por esos dos conceptos el estado dejó de recaudar unos \$ 70.000 millones: \$ 30.000 millones fueron a las AFJP y otros \$ 40.000 millones a las empresas por la reducción de las alícuotas de las cargas sociales. Esta merma pudo compensarse muy parcialmente con el aumento del IVA dispuesto en 1995 y a partir de 1996 y hasta 2001, por sucesivas alzas de impuestos (combustibles, aportes de autónomos), y creación de nuevos tributos (a los intereses, a la ganancia mínima presunta y a las cuentas corrientes). En 2001 también se redujeron en un 13% las jubilaciones y sueldos públicos de más de \$ 500. Pero las subas de impuestos y la contracción salarial comprimieron aún más la economía, sin cubrir el enorme bache fiscal producido por la privatización de la seguridad social. Porque los impuestos al consumo, además de

altamente regresivos, son muy permeables a los cambios en la actividad económica: su recaudación se desploma en períodos de recesión, cuando se produce y consume menos.

CONCLUSIÓN: RECREAR EL ESTADO

Las privatizaciones trajeron como resultante una crucial restricción del sentido de lo público, entendido como garantía de acceso universal a los bienes y servicios esenciales y, por ende, de cohesión social. Con la gestión privada de los servicios públicos se privilegió explícitamente la lógica mercantil por sobre la eficiencia social. Esto trajo, por un lado, la renuncia a la fijación pública de prioridades para la extensión y mejora de las prestaciones, trasladada a las empresas. Así, se dejó librado al criterio empresarial la decisión sobre dónde, cuándo y en qué segmentos invertir, fuera al momento mismo de formular la oferta o en las sucesivas renegociaciones contractuales. Por otra parte, la lógica mercantil, por definición, excluye o restringe el acceso a los servicios a los sectores de la población que no pueden costearlos. Porque o bien obliga a las familias a privarse de otros bienes para poder pagar los servicios básicos, empeorando su calidad de vida, o impone al estado asumir el costo, al nivel de precios rentables fijados por las empresas (este es el caso de la luz en las villas de emergencia, o las reducciones tarifarias para jubilados). Pero además, las privatizadas han acarreado severas restricciones macroeconómicas. Porque las tarifas que cobran, el nivel de empleo que generan, los proveedores que contratan, los impuestos que pagan, las utilidades que remiten al exterior, etc, tienen un impacto de gran magnitud sobre el funcionamiento económico global.

Por todo ello partimos de la convicción de que los servicios básicos deberían sustraerse de la lógica mercantil y reafirmarse como bienes públicos universales, disponibles para todos los habitantes en tanto ciudadanos que los necesitan y no meros consumidores que pueden pagarlos. Cuando el estado prestaba estos servicios, se los usaba como herramientas de política económica y no se tenía en cuenta cuanto costaba producirlos. Solía vendérselos a un precio inferior al de reposición, provocando déficit público y mala calidad de los servicios. Sin embargo, la lógica de la explotación mercantil implica una ganancia, un plus de incentivo privado que, según la experiencia argentina, no juega a favor de los ciudadanos-usuarios sino que va en su contra.

La premisa de partida, entonces, es que los servicios, además de ser autosustentables y eficientes, deben tener una estructura transparente de costos, con racionalidad en su producción y distribución. Pero no necesariamente tienen que dar ganancias, en el sentido de una rentabilidad equiparable a la de cualquier actividad productiva privada. Debe distinguirse, entonces, una retribución justa al que hace un trabajo específico –por ejemplo, gerenciar un servicio aportando sus conocimientos técnicos- de las ganancias extraordinarias pretendidas en función de un criterio mercantil abstracto. Es indudable que abastecer de luz o de agua en situación monopólica no es equivalente a fabricar autos de lujo o galletitas en condiciones de competencia.

Para tender a este objetivo de recuperación del criterio social, hace falta ir avanzando a partir de una realidad signada, no ya por el mero afán de lucro de la empresa privatizada -avalado contractualmente-, sino por toda una serie de arreglos institucionales que limitan la primacía del sentido de lo público que deben tener los servicios. Partir de lo dado, como reconocimiento de la relación de fuerzas establecida, no presupone, sin embargo, aceptarlo como inamovible.

Uno de los primeros obstáculos esgrimidos para impedir modificaciones es el de la seguridad jurídica, en nombre de la cual se sostiene que todas y cada una de las ventajas arrancadas -en un determinado momento- por las empresas a los funcionarios de turno, no pueden ser alteradas durante los largos períodos de la concesión. Aunque la seguridad jurídica parezca un argumento impecable, como todo aquello que tiene que ver con el sistema legal debe ser interpretado en un marco conceptual amplio. Tratándose de servicios públicos, quienes contratan con el estado tienen que asumir que el decurso de su actividad está inexorablemente ligado al bien común, ya que no se trata de una actividad comercial cualquiera: puede renunciarse a comprar un auto o una lata de duraznos, pero es irracional

prescindir de la luz, el gas, o el agua. Es atendible, en tal sentido, que quien estableció un horizonte para desarrollar un negocio y asumió riesgos genuinos en ello exija el cumplimiento de la previsibilidad acordada. Pero esto no puede equivaler a aceptar la validez de una suerte de “patente de corso”, negociada en un determinado momento, y pretender que se la sostenga en el tiempo contra toda razonabilidad económica, social y política. El interés particular del más fuerte en la relación contractual –quien tiene el capital– no debe imponerse –como ahora– por sobre las necesidades colectivas esenciales. Si así se hace, se vulnera la seguridad y el derecho de millones de personas, solo para sostener un orden social que beneficia a cada vez menos.

La disyuntiva, sin embargo, no puede ser entre una gestión estatal ineficiente e insustentable, como en el pasado, versus un estilo privado con tarifas predatorias que aseguran ganancias extraordinarias. La alternativa de reestatización de las empresas o renegociación de los contratos tiene que estar atada, a su vez, no a un criterio dogmático sino a las condiciones específicas de cada servicio. Porque en varios casos habría que evitar un abandono empresario –buscado por las propias concesionarias para rehuir al cumplimiento de sus compromisos– poco favorable para los intereses nacionales. En otros, reasumir la gestión íntegramente pública podría resultar el mejor camino. Se trata, entonces, de elegir la alternativa más apropiada para cada situación.

Pero la opción genuina, el norte que debería guiar toda acción es la recuperación del sentido de lo público, que supone algunas cuestiones básicas. Una: garantizar una estructura de costos transparente que permita obtener los recursos necesarios para brindar prestaciones de calidad y posibilitar las inversiones necesarias. Dos: establecer los mecanismos apropiados para que accedan al servicio todos los ciudadanos que los requieran, con independencia de su capacidad para costearlos. Para asegurar esta universalidad se podrán emplear los subsidios cruzados –los más favorecidos aportan más para sostener a los que tienen menos– y/o asignaciones presupuestarias específicas. Pero nadie puede quedar afuera de las prestaciones esenciales. Tres: en la definición de las prioridades de servicios debe participar activamente la comunidad, evaluando las distintas opciones técnicas, con sus pro y sus contras. Y no solo debe decidirse dentro de cada servicio, sino discutirse cuáles son los aspectos más urgentes (¿cloacas o trenes eléctricos?, ¿luz o teléfonos?), en qué zonas, para qué sectores, en qué orden temporal y, en función de ello, destinar los recursos requeridos. La decisión sobre cómo sobrellevar las cargas es central, ya que es posible que no se puedan soportar los costos –vía tarifas y aportes estatales– de todas las mejoras necesarias a la vez –máxime en momentos de crisis– y deba hacerse una secuencia de gastos lógica y consensuada. Cuatro: en la gestión eficiente deben involucrarse los propios trabajadores de las empresas –más allá de las cuestionadas cúpulas sindicales–, que son los portadores genuinos del saber específico de cada actividad. Pero para evitar la primacía de los temidos “intereses sectoriales” y la burocratización, se debe asegurar una gestión transparente, fiscalizada por la sociedad mediante mecanismos sencillos de control público (participación de asociaciones civiles sin fines de lucro, realización de audiencias públicas amplias, abiertas y vinculantes, publicidad total en internet de nombramientos de personal, curriculum, ingresos y egresos, etc.).

En lo inmediato, el estado debe negociar con las privatizadas de manera integral los contratos y de cara a la sociedad. Porque entre el piso mínimo por debajo del cual no podrían sostenerse los costos de los servicios y el máximo de ganancias pretendido por los operadores, hay un trecho mucho más importante que el que hasta ahora los gobiernos han estado dispuestos a transitar en sus negociaciones. Para atravesarlo hace falta construir un soporte político vigoroso que imponga, como primera medida, discutir no la mera coyuntura tras la devaluación, sino revisar todo el período transcurrido –ganancias obtenidas e incumplimientos contractuales–, lo que resta del plazo de las concesiones y, principalmente, la importancia relativa de cada sector en cuanto a las necesidades prioritarias. En segundo lugar, debe partirse de un control estatal claro e indubitable sobre la estructura de costos de los servicios, que pueda ser verificado por la sociedad. Solo a partir de conocerse con exactitud y transparencia esos costos pueden acordarse parámetros de rentabilidad socialmente “razonables”, a partir de los cuales obtener mejoras genuinas para los intereses

populares y barajarse las distintas alternativas de gestión que resulten mas convenientes en cada servicio. Hacerlo, ciertamente, es una tarea técnica factible, pero es en el plano político donde se disputa su implementación. Claro que ello implica acumular la fuerza necesaria para cambiar sustancialmente el paradigma neoliberal hasta ahora vigente y resituar el sentido de lo público como expresión democrática de la voluntad colectiva.

BIBLIOGRAFIA

ARANGO, Aída (1990) "Las privatizaciones del radicalismo (1983-1989)", en REALIDAD ECONOMICA N° 97, 6to.bimestre, Buenos Aires.

AZPIAZU, Daniel (1999) "PRIVATIZACIONES EN LA ARGENTINA. Regulación tarifaria, mutaciones de los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica". Documento de Trabajo N° 7, Proyecto Privatización y Regulación, FLACSO, Buenos Aires.

AZPIAZU, Daniel y SCHORR, Martín (2001) PRIVATIZACIONES, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea". Documento IDEP/CTA, Buenos Aires.

BASUALDO, Eduardo (2000) CONCENTRACION Y CENTRALIZACION DEL CAPITAL EN LA ARGENTINA DURANTE LA DECADA DEL NOVENTA, UNQ/FLACSO/IDEP, Buenos Aires.

BERMUDEZ, Ismael (2002) "El mito del gasto público", en CLARIN ECONOMICO, 26/5/02, Buenos Aires.

DEVLIN, Robert. (1993) "Las privatizaciones y el bienestar social", en Revista CEPAL N° 49, Santiago de Chile.

FELIX, David (1992) "Privatización y retracción del Estado en América Latina", en Revista de la CEPAL N° 46, Santiago de Chile.

GERCHUNOFF, Pablo y LLACH, L. (1998) EL CICLO DE LA ILUSION Y EL DESENCANTO. UN SIGLO DE POLITICAS ECONOMICAS ARGENTINAS. Ariel Sociedad Económica, Buenos Aires.

LOPEZ, Andrea y FELDER, Ruth (1997) "NUEVAS RELACIONES entre el estado y los usuarios de servicios públicos en la post-privatización". INAP. Serie II. Doc. N° 30.

LOZANO, Claudio y SCHORR, Martín (2001) "Estado Nacional, gasto público y deuda externa", IDEP/CTA, Buenos Aires.

RUBINICH, Lucas (2001) LA CONFORMACION DE UN CLIMA CULTURAL. NEOLIBERALISMO Y UNIVERSIDAD. Libros del Rojas (UBA), Colección Extramuros, Buenos Aires.

SCHVARZER, Jorge (1993) "El proceso de privatizaciones en la Argentina", en REALIDAD ECONOMICA N° 120, Buenos Aires.

SCHVARZER, Jorge (1998) IMPLANTACION DE UN MODELO ECONOMICO. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000. Editorial a-Z, Buenos Aires.

THWAITES REY, Mabel y MAAS, Pablo (2002) "El default de las multinacionales", en LE MONDE DIPLOMATIQUE, Año III, N° 35, mayo, Buenos Aires.

THWAITES REY, Mabel y MAAS, Pablo (2002) "Privatizar: ganancias al por mayor", en LE MONDE DIPLOMATIQUE, Año III, N° 32, febrero, Buenos Aires.

THWAITES REY, Mabel (2001) ALAS ROTAS. LA POLITICA DE PRIVATIZACION Y QUIEBRA DE AEROLINEAS ARGENTINA. Editorial Temas, Buenos Aires.

THWAITES REY, Mabel (2000) "AJUSTE ESTRUCTURAL Y PRIVATIZACIONES en la Argentina de los noventa (O como achicar el Estado no es agrandar la Nación)". Tesis doctoral. Facultad de Derecho (UBA), mimeo.

THWAITES REY, Mabel y LOPEZ, Andrea (2000) "Los fines de la regulacion. "oportunistas" y "clientes"". En revista ENOIKOS N° 17, Año VIII, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.

THWAITES REY, Mabel (1999) "Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los '90'", REALIDAD ECONOMICA, N° 160/161 (16/11/98 al 15/2/99).

THWAITES REY, Mabel (1995) "El rediseño de la relación Estado-sociedad: la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1995)", en GESTION Y ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS Nro.3, INAP, Madrid.

THWAITES REY, Mabel (1993) "Qué estado después del estatalismo. Un análisis de la política de privatizaciones en la Argentina. (1984-1993)". En EL REDISEÑO DEL PERFIL DEL ESTADO, Publicaciones de la Secretaría de Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

THWAITES REY, Mabel (1993) "Las paradojas de una contradicción. Apuntes sobre el estado y las privatizaciones", en DOXA N°9-10, Buenos Aires.

THWAITES REY, Mabel y CASTILLO, José (1992) "La paradójica euforia privatizadora. Apuntes sobre la reforma del estado en la Argentina", AMERICA LATINA HOY N° 2, Madrid.

THWAITES REY, Mabel (1989) "¿El fin de los espacios estatales nacionales?", en REALIDAD ECONOMICA N° 90, 3º bimestre, Buenos Aires