

APUNTES SOBRE EL ESTADO, LAS PRIVATIZACIONES Y EL CAPITAL GLOBAL*

Por Mabel Thwaites Rey

LAS PRIVATIZACIONES Y LA LOGICA DEL CAPITAL

El proceso de reestructuración estatal impulsado por el gobierno justicialista a partir de mediados de 1989 -del que las privatizaciones constituyen un pilar fundamental-, significa una verdadera estrategia de transformación profunda de la relación Estado/sociedad y de los vínculos entre los distintos grupos, clases y actores sociales configurados durante largas décadas en la Argentina, y puede entenderse como una respuesta política frente a tendencias estructurales gestadas durante muchos años en tensión con las crisis y mutaciones del mercado internacional.

En efecto, en menos de cuatro años se privatizaron la empresa de aeronavegación, los teléfonos, diez mil kilómetros de la red vial, el sistema eléctrico, la red de gas, la de distribución de agua y el sistema cloacal, cuatro empresas petroquímicas, cuatro ramales y dos líneas de ferrocarriles, los subterráneos capitalinos, tres elevadores terminales de puertos, dos acerías, tres fábricas militares, una empresa carboquímica, el mercado de hacienda, dos canales de televisión, un hipódromo y un hotel; se concesionaron más de medio centenar de áreas petroleras marginales y se celebraron contratos de explotación en ocho áreas centrales, amén de la trascendente privatización parcial de la mayor petrolera estatal. Al cabo de este proceso quedaron consolidados unos pocos grupos económicos que concentraron la mayor parte de las privatizaciones y, por ende, acrecentaron e hicieron ostensible su poder social. (Thwaites Rey, 1993)

La magnitud de semejante transformación de la relación Estado-sociedad incita a la reflexión sobre su sentido global, mas allá de los pormenores de los casos de privatización concretos que la conforman.

En tanto el capitalismo es un modo específico de organización social de la producción, que tiene requisitos históricos y formas de desarrollo definidos, el Estado tiene un papel esencial en garantizarlos, por lo que su estructura institucional y sus formas de intervención se transforman a medida que cambian las formas de acumulación de capital. En tal sentido, puede interpretarse que el proceso de reforma estatal encarado en la Argentina -del que las privatizaciones constituyen una parte significativa- se ha orientado a tornar funcionales las estructuras estatales para las nuevas formas de acumulación exigidas por la reestructuración del capital global, en el contexto de una correlación de fuerzas claramente desfavorable a las clases subalternas. Porque el viejo andamiaje, asociado a una modelo de acumulación en Estado de crisis terminal, entorpecía los requerimientos de valorización y circulación capitalista prevalecientes. De ahí que apareciera como necesaria ante los ojos del capital, en beneficio de sus intereses estratégicos, una transformación profunda de las múltiples redes que atan la relación Estado/sociedad en la que se imbrican asimétricamente las distintas clases y sectores sociales.

En un reciente trabajo el británico John Holloway (1993) realiza un interesante aporte para pensar la lógica del capital global, en una época en que asume principalmente su forma más líquida -financiera-, fluyendo libremente y sin ataduras espaciales a aquellos lugares donde se asegura mejor su valorización y a los Estados compitiendo por "atrapar" porciones significativas de ese capital al interior de sus espacios territoriales nacionales. Justamente uno de los elementos que especifican la

* Publicado en *OIKOS*, Año II, N°3, Buenos Aires, marzo de 1994

crisis del Estado nación es la dificultad creciente para retener capital líquido que se convierta en productivo y, de este modo, pueda reproducir socialmente al conjunto de la sociedad qua capitalista. Desde este ángulo, las privatizaciones podrían explicarse como intentos del Estado nación -periférico en este caso- de hacerse más atractivo para capturar el capital que circula por el mundo en su volátil forma financiera. Las privatizaciones, en tal sentido, constituirían oportunidades de negocios de rentabilidad segura en un período de difícil valorización productiva. La venta de las empresas públicas como forma de "hacerse atractivos" aparecería así como un imperativo casi ineludible para los Estados periféricos endeudados y, medida en términos de competencia inter-estatal por el inasible capital, adquiriría su "racionalidad".

Si los Estados nación tienen como misión capturar el capital global para reproducir a la sociedad, habría que preguntarse de dónde sale su racionalidad (o irracionalidad, si es que cabe) -como capitalista colectivo o como capitales parciales- para lograr que esa captura se produzca. Son los sectores dominantes -"internos" y "externos" (Evers, 1977)-, en tanto que capitalistas, los que logran imprimir su racionalidad a la gestión -y morfología- de lo estatal. Y ello no se establece en función de un parámetro "ideal" de lo que debería ser un "capitalista colectivo en idea" que piense la totalidad más allá de lo inmediato, sino que tiene que ver con la dinámica de la lucha de clases. Porque la percepción de las tareas a cargo del Estado referidas a la socialización de la fuerza de trabajo está directamente relacionada con la correlación de fuerzas que está en la raíz misma de la forma de acumulación, incluidos sus procedimientos técnicos. Como proyecto de reproducción social acotado en un espacio físico -lo que implica formas de convivencia- es en esa lucha, en esa correlación que se definen los límites de la reproducción social "racional" para el capital. Está claro que el capital no tiene patria, que fluye incesantemente hacia donde obtiene mejores condiciones de reproducción. Pero también es cierto que no puede entenderse la categoría capital sin la categoría Estado -como derivación lógica, pero fundamentalmente como categoría histórica específica-, porque es precisamente a partir de la garantía estatal -acotada en un espacio territorial- que puede extraerse el plusvalor.

Economía y política, entonces, son ambas partes de una unidad: la relación social capitalista (Holloway y Piccioto, 1980). Y el Estado como garante de la relación social capitalista recibe su "racionalidad" precisamente de preservarla, más allá de los intereses concretos o a pesar de ellos. De ahí deviene su apariencia de neutralidad. Pero la materialidad de la producción estatal: qué hace, cómo lo hace, en qué forma, con qué herramientas, se especifica en un proceso complejo que expresa las contradicciones de la lucha -generalmente mediada y cargada de múltiples significaciones- entre intereses opuestos: los capitalistas por obtener mayores cuotas de plusvalor y los trabajadores por defender sus condiciones de vida. De ahí que los Estados nunca pueden "saber" a ciencia cierta que es lo más correcto -o "racional"- para la reproducción capitalista en cada momento histórico y por ende no estén exentos de "errores" y contradicciones.

En la Argentina, la lucha de clases se especificó en un proceso violento de reestructuración productiva y social que modificó radicalmente la correlación de fuerzas sociales a favor de los intereses dominantes. Esa violencia operó tanto en un nivel físico y directo mediante la represión en la etapa dictatorial, cuanto en la forma de "terror económico" expresada con crudeza y radicalidad en los procesos hiperinflacionarios, fundamentalmente de la etapa democrática. Ambas dimensiones del "miedo" al exterminio han operado como la base material sustantiva para comprender el posicionamiento relativo de las distintas clases y fracciones subalternas, y constituyen el punto de partida para entender las complejas formas de constitución de los imaginarios políticos que otorgan legitimación al orden existente (Thwaites Rey y López, 1990). Entonces, la manera en que se expresa la extracción de plusvalor y se organiza la sociedad no depende de la miopía o sapiencia del capital, sino de las correlaciones de fuerzas históricas que sitúan la relación capital-trabajo.

Porque es preciso tener en cuenta que la "racionalidad" capitalista implicada en el Estado como "capitalista colectivo ideal" -lo que supone asumir la reproducción de ambos polos de la relación social capitalista (capital y trabajo)-, no puede ser explicada solamente como producto directo de las necesidades del CAPITAL, sino que debe ser entendida como el resultado de la lucha y de la fortaleza o debilidad relativas del polo del trabajo para imponer los límites de su propia reproducción como clase. Y aquí se advierte la paradoja de que es precisamente la fuerza del trabajo (Holloway, 1991) la que compele al capital a garantizar su reproducción, la que otorga "racionalidad" al Estado capitalista como proyecto de reproducción social y provee los elementos, simultáneamente, para la pervivencia del sistema a través de su legitimación.

EL PROCESO DE PRIVATIZACION

Haciendo suyo el diagnóstico neoconservador y aceptando como inexorables las recetas de los organismos financieros internacionales, a poco de asumir el gobierno del Dr. Carlos Menem lanza un importante programa de privatizaciones. La primera premisa de este plan se basó en la urgencia por producir un cambio drástico que significara una clara señal hacia el "mundo de los negocios" -externo e interno- del decidido cambio de rumbo que el gobierno había resuelto emprender. Ello era necesario tanto para atraer capitales -originariamente "externos" o "fugados"- como para empezar a reconstruir el "pacto fiscal" con los grupos económicos fundamentales, cuya ruptura se encuentra en la base de la crisis fiscal desencadenada en los ochenta. Simultáneamente, estaba presente la necesidad acuciante de allegar recursos al tesoro para saldar los compromisos externos y acceder a los mercados internacionales de crédito. Las primeras privatizaciones (ENTEL, AA, red vial) fueron imbuidas por esa lógica, más allá de cualquier otra consideración sobre las condiciones concretas en que se efectuaban las ventas. El análisis de la conveniencia o de las dificultades microeconómicas, de este modo, quedaba relegado a la definición económica y política macro. La urgencia por "atrapar" porciones del capital global y cerrar las cuentas se volvía, desde la conducción estatal, prioridad inapelable.

La privatización de los sectores claves que se concretaron en 1992 y 1993: luz, gas, agua y redes cloacales, petróleo y ferrocarriles, si bien se hicieron con el mismo norte que las anteriores, tuvieron otro sesgo. En la medida en que el tipo de actividades 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, derivando finalmente en una "media" entre las urgencias fiscales, las apetencias de los posibles operadores y las futuras necesidades productivas. Esta "media", sin embargo, no puede ser asimilada a un punto óptimo, sino a la conjugación de correlaciones de fuerza existentes en la sociedad en esa etapa histórica.

En todo el proceso privatizador se advierte, como rasgo de peso, una inusitada concentración de poder en las más altas esferas de decisión del Ejecutivo, en detrimento tanto de los niveles burocráticos permanentes del propio Ejecutivo -usualmente asociados a cuotas de poder y márgenes de maniobra importantes para resistir y condicionar los cursos de acción definidos en las esferas de decisión eminentemente políticas-, como de los otros poderes del Estado. En efecto, el escaso peso relativo de un Parlamento en el que el oficialismo tiene la mayoría en ambas cámaras, y la virtual subordinación de la Corte Suprema de Justicia a las líneas estratégicas trazadas por el gobierno, implicaron de hecho una concentración de poder poco frecuente bajo gobiernos democráticos. Ello ha posibilitado sostener un programa económico de profundas e inacabadas consecuencias sin que ninguno de los diferentes cuestionamientos pudiera torcer el rumbo fundamental.

LA CONCENTRACION DE PODER ECONOMICO Y SOCIAL

Privatizada la mayor parte del sector público, cabe preguntar qué consecuencias principales ha tenido para la relación Estado-sociedad.

Una primera cuestión que aparece con nitidez es la relativa a la concentración económica y al desbalance de poder social que trae aparejado. Esto tiene su historia. La tendencia a la primacía de la valorización financiera, que se viene profundizando desde mediados de los setenta, ha conllevado la desinversión productiva, la consecuente desindustrialización y con ella la pérdida de poder relativo de los trabajadores, de sus organizaciones sindicales y de las instituciones estatales sostenedoras del "compromiso" estatal de socialización de la fuerza de trabajo. En América Latina en general, y en la Argentina en particular, esta tendencia se fue desarrollando paulatinamente, a partir del quiebre violento producido por la dictadura militar, que tuvo como objetivo primordial cambiar radicalmente las bases mismas del modelo económico social preexistente ya en crisis. La estructura estatal, a partir de entonces, sirvió para la valorización individual de algunos pocos grandes grupos que acrecentaron su poder relativo. Esto se produjo utilizando la capacidad económica del Estado en favor de esos pocos grupos mediante múltiples formas de contratos, subsidios y exenciones impositivas, que terminaron comprometiendo las finanzas públicas y derivaron en una crisis fiscal sin precedentes. Cuando el proceso de succión quedó concluido y sobrevino la explosión de la crisis ante la incapacidad de hacer frente al endeudamiento externo, la solución reclamada por los acreedores, es decir, el canje de deuda por activos públicos devino como el corolario natural e insoslayable. Su correlato necesario fue el reparto de las principales áreas estatales entre los capitales concentrados que operan en el país -tanto de origen "nacional" como "extranjero"-, sin ningún otro objetivo mas que la valorización rentable y el mínimo riesgo, cual es la tónica de los tiempos.

En efecto, los grandes adjudicatarios de la mayoría de las privatizaciones más atractivas por su alta rentabilidad han sido un puñado de grupos económicos de origen nacional (destacándose Perez Companc, Techint, Soldati, Astra y Roggio, entre otros) asociados a importantes empresas -en carácter de operadoras experimentadas- y bancos -acreedores- del exterior, acentuando considerablemente la tendencia preexistente a la concentración económica y a la integración selectiva al mercado mundial. Por otra parte, es de destacar que esta concentración adquiere una mayor importancia si se toma en cuenta que, además de referirse a actividades monopólicas, tiene la característica de que varios de los grupos se han diversificado en distintos rubros, integrándose en un amplio espectro de actividades de producción de bienes y servicios. Ello de por sí implica un fuerte desbalance de poder entre los grandes grupos y el resto de la sociedad y, más aún, si se toma en cuenta otro aspecto clave: la acotada capacidad estatal para definir y hacer cumplir reglas de juego que garanticen los derechos de la mayoría de la sociedad.

La "racionalidad" de los capitalistas nativos -que logró imprimirse con claridad en la conducción estatal y es la que le otorgó el poder necesario para implementar semejante transformación- indicaba la necesidad de desprenderse de un aparato estatal -productivo y de servicios- al que era imposible sostener y, por lo tanto, se tornaba completamente disfuncional para los nuevos tiempos. La solución mas adecuada consistió en dividirlo en porciones capturables y manejarlo en forma directa. De este modo, se conseguía eliminar en gran parte la mediación estatal -donde la necesidad de mantener la apariencia de "neutralidad" legitimante tiene el costo de introducir, aún parcialmente, algunos elementos referidos al "bien común", e incorporar a otros actores sociales con demandas y capacidad de negociación- para decidir sobre el cómo, cuándo y en qué invertir y, sobre todo, a qué precio se deben prestar los servicios y vender los productos.

Por otra parte, teniendo en cuenta que los que se han privatizado son negocios y empresas estratégicas y monopólicas (naturales o legales, preexistentes o creados)

donde no operan ciertos mecanismos reguladores del mercado competitivo que atenúen la desprotección de la sociedad¹, y donde se ha excluido -con la sola excepción del marco regulatorio de Obras Sanitarias- la participación de los usuarios en aspectos claves que hacen a la prestación de los servicios públicos, aparece como preocupante el impacto que ello tendrá sobre tarifas, calidad de las prestaciones, y ampliación y modernización de las redes, en la medida en que serán operados con la lógica de rentabilidad máxima que rige las leyes del mercado. Como plantea Schvarzer (1993), existe otro aspecto importante a tener en cuenta, y es el relativo a la composición de los consorcios propietarios, integrados por operadoras internacionales que pueden tener interés en preservar la calidad de las prestaciones con el horizonte puesto en el mediano y aún el largo plazo, y bancos acreedores cuyo objetivo inmediato es obtener la mayor rentabilidad posible en el corto plazo. Ambos intereses parecen difíciles de armonizar con los objetivos a largo plazo entendidos en términos del interés social general, ya que para ello debería existir un Estado con capacidad para asumir esa función indelegable. Aparece entonces que la cuestión de la regulación de los servicios privatizados, la preservación de los intereses de los usuarios y la capacidad del Estado para fijar y hacer cumplir los marcos regulatorios pertinentes se colocan como temas prioritarios para la sociedad y deberían incluirse como tales en la agenda pública de los próximos años.

ACERCA DEL FUTURO DE LA INVERSION

Pero esto es mas preocupante aún, si se tiene en cuenta que se da en un contexto en el que, además, aparece incierto el horizonte de inversiones productivas. Respecto a las inversiones previstas para modernizar la infraestructura de servicios públicos, se estima que, debido a las presentes restricciones para generar ahorro interno y obtener ahorro externo, el horizonte más probable es que los nuevos dueños, que en principio deberán saldar sus deudas de adquisición, apuntarán a realizar una mejor asignación de los recursos existentes, en gran parte regenerados por la importante recomposición de las tarifas previa a la privatización. Por otra parte, y si bien como producto de las privatizaciones y del ingreso al Plan Brady la deuda externa pública logró reducirse, aunque en un modesto monto, se ha acrecentado la deuda privada en la proporción de los créditos tomados por los grupos económicos para adquirir las empresas privatizadas. Porque las empresas no se compraron con efectivo disponible por las adquirentes, sino con créditos que deberán saldar. Teniendo en cuenta la historia reciente de estatización de deudas privadas, esta circunstancia no puede ser menospreciada como riesgo potencial de endeudamiento futuro.

Partiendo del capital GLOBAL se puede descubrir la "racionalidad" de los capitalistas oriundos de un Estado nación moviendo su capital libremente allí donde convenga. Como dice Holloway (1993), el capital no tiene patria ni bandera. Entonces, puede entenderse porqué los capitalistas no invierten en forma genuina en un territorio nacional periférico -aunque vivan en él-, buscando valorizar su capital "inmovilizado" y creando así puestos de trabajo que posibiliten la reproducción material del conjunto de la sociedad y sentando las bases para una completa socialización capitalista y, en cambio, tiendan a competir por lograr mejores condiciones individuales de valorización en otros territorios. Porque no son los "capitalistas" sino el CAPITAL el que gobierna el proceso e imprime su carácter a las decisiones de los capitalistas individuales más allá de toda otra consideración. La consecuencia principal es que al Estado nación le resulta cada vez mas difícil garantizar la reproducción de la relación social capitalista en su espacio territorial, en la medida en que algunos capitales individuales adquieren un enorme poder en el mercado como para imponer sobre el aparato estatal las decisiones que favorecen la valorización que les es individualmente mas conveniente a escala mundial, con independencia de una reproducción social, sostenida y a largo plazo, al interior del Estado

¹ - PAGINA 12, Suplemento Cash, 20.12.92.

nación. La fortaleza del Estado frente a la sociedad civil para imponerle decisiones que afectan fundamentalmente sus condiciones de vida, entonces, es la contracara de su debilidad *vis a vis* los grupos poderosos que se concentran en el mercado sin regulación.

De este modo, aparece como el gran interrogante cuál será la estrategia de desarrollo que el mercado será capaz de diseñar por sí mismo en las actuales condiciones de la economía mundial y las perspectivas económicas domésticas. Porque lo que aquí está en juego es la capacidad misma de reproducir a la sociedad en su conjunto *qua* capitalista, requisito indispensable para la validación del orden social y su posible legitimación.

Cabe destacar, por otra parte, que en casi todos los casos existieron proyectos alternativos de privatización o reestructuración empresarial, promovidos por expertos, personal técnico o los sindicatos respectivos que aparecían -más allá de la defensa de sus propios lugares estratégicamente auto-percibidos- animados por una racionalidad ligada a la idea más clásica de servicio público. Pero en la medida en que la urgencia por allegar recursos al fisco era la que primaba en toda la política privatizadora, y con la correlación de fuerzas existente, ninguna otra racionalidad podía anteponerse. En tanto se procuraba que, de cara al mercado mundial, los acreedores cobraran pronto, la consecuencia era que las reglas de juego se fijaran para favorecer esta circunstancia, dictándose a la medida de tales intereses. De este modo, lo posible quedaba reducido a lo dictaminado por las leyes del mercado "realmente existente", más allá de cualquier otra consideración. Porque si desde la conducción del Estado se diseña una política cuyo resultado será una reducción significativa precisamente de la capacidad estatal para formular y ejecutar políticas públicas, cedida a las fuerzas espontáneas del mercado y a la lógica implacable del capital global, va de suyo que no habrá plan alternativo que pueda ser siquiera discutido o meramente considerado. En esa lógica, no habrá espacio ni tiempo para ello y, lo que es más importante, no lo habrá en tanto no cambie la correlación de fuerzas sociales que impide su emergencia².

En suma, la política que orientó las privatizaciones -que resulta consistente con la lógica del capital global-, fue promovida por un "clima mundial" favorable, impulsada por urgencias económicas inmediatas y por presiones de grandes grupos económicos externos, que querían cobrar sus deudas, e internos, que reclamaban nuevas oportunidades de negocios tras la quiebra de un Estado que era el gran proveedor de sus anteriores negocios. Aparecieron como la condición *sine qua non* que los factores de poder económico le presentaron a la sociedad para relanzar -¿algún día?- la actividad productiva. Ahora que se han concretado en su mayor parte en el plazo record de menos de cuatro años, que se ha dado el "salto sin red" hacia el futuro, será el turno de ver crecer las mieses prometidas o hacerse cargo -sin duda socialmente- de las dificultades que sobrevengan. Y en ambos casos no será para nada indiferente la definición de los nuevos contornos del Estado post-estatalismo, en las postrimerías de este convulsionado siglo.

² - Testimonio de este desbalance de poder social lo constituye la debilidad con que los trabajadores estatales pudieron enfrentar un proceso que los golpeó -y golpea- duramente por los despidos masivos -estimados en más de 150.000-, en un contexto en que el que el mercado de trabajo se caracteriza por su incapacidad para absorber la nueva mano de obra que vegetativamente se incorpora año a año, más la expulsada por el Estado, con el consecuente crecimiento de la desocupación. De algún modo, la resistencia pudo encarnarse brevemente en algunos sectores, como la huelga de los telefónicos de 1990, la cruzada de la comunidad de San Nicolás en 1990-91, indisolublemente ligada al destino de SOMISA, las combativas huelgas ferroviarias de 1991 y las protestas de los trabajadores aeronáuticos en 1992 y 1993, por mencionar las más significativas. Pero todas ellas, en la medida en que no lograron articularse entre sí y con otros sectores de la sociedad, quedaron finalmente aisladas y fueron derrotadas.