

TESIS DOCTORAL

AJUSTE ESTRUCTURAL Y PRIVATIZACIONES EN LA ARGENTINA DE LOS '90 (O cómo achicar el Estado no es agrandar la Nación)

ABSTRACT

Un propósito básico de esta investigación ha sido mostrar, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, cómo se gestó y qué características asumió la política de privatizaciones en la Argentina desde el regreso de la democracia en 1983. Para ello se partió de ver cómo apareció, bajo el gobierno de Raúl Alfonsín, la definición del "problema" del carácter y tamaño del Estado, cómo cobró existencia el entramado de discusiones en torno a las soluciones posibles, cómo se introdujo la "cuestión" de las privatizaciones en la agenda pública -especialmente en los debates parlamentarios-, qué resistencias y apoyos produjo y, finalmente, cómo se planteó en forma efectiva el proceso privatizador -los traspasos concretados- durante el gobierno de Carlos Menem, del cual resultaron nuevas cuestiones, relaciones de fuerzas sociales y consecuencias profundas que condicionan fuertemente las opciones políticas, económicas y sociales actuales.

El foco de interés que opera como hilo conductor del trabajo está centrado en el análisis de la política pública global que da marco a los distintos procesos privatizadores en los que aquella se encarna. De este modo, se da relevancia a la dimensión política del proceso general, que va imprimiendo sus ritmos a los aspectos económico, político y jurídico de cada una de las privatizaciones en particular y modelando sus objetivos. Es decir, amén del estudio de las alternativas puntuales de los casos particulares analizados, se intenta leer a cada uno de ellos en la perspectiva común del diseño estratégico de la política gubernamental, comprendiendo así sus alternativas y avatares desde la óptica macro de la política general.

Una hipótesis central desarrollada en la tesis es que el proceso de privatizaciones, más allá de su justificación técnica, estuvo orientado por razones político-económicas, de donde los objetivos declarados para justificar los cambios fueron reemplazados por otros, impuestos por la dinámica política y económica general y sectorial. Es decir que, contrariamente a lo que muchas veces se sostiene, las reformas pro mercado no son una adecuación *cuasi* automática a los requerimientos económicos «objetivos» –adaptarse a la economía de mercado- ni siguen su propia dinámica por fuera de las relaciones de fuerzas sociales y políticas en los que efectivamente se encarnan. Por eso, tanto la inclusión en la agenda pública de la “cuestión” de la reforma del Estado y las privatizaciones, como el proceso de transformación concreto y sus impactos responden a una peculiar e indisoluble vinculación económica y política, que se expresa en el poder relativo de los distintos actores sociales presentes en cada momento histórico para imponer sus intereses.

El trabajo se divide en 5 grandes partes. En la primera se aclaran algunos conceptos teóricos en base a los cuales se ha estructurado la investigación, especialmente el modelo de análisis de políticas públicas, y se pasa breve revista al proceso histórico de conformación estatal que precede a la reforma neoliberal. La segunda parte se subdivide en dos períodos: la etapa del gobierno radical de Raúl Alfonsín y la del gobierno justicialista de Carlos Menem, a su vez separada en 3 sub-etapas. Para dar cuenta del proceso de ajuste estructural se parte de contextualizar el surgimiento de la temática de la reforma del Estado y las privatizaciones como “cuestión socialmente problematizada”, que ingresa a la agenda pública durante el gobierno de

Alfonsín. En este punto se enfatiza el desarrollo del debate y se pasa revista a los distintos proyectos de ley sobre privatizaciones que se presentaron en esta etapa. Luego se presentan las líneas generales de la política económica del gobierno de Carlos Menem y se efectúa la reconstrucción más o menos exhaustiva de los principales casos de privatización, con sus tiempos, ritmos y características fundamentales, lo que constituye una suerte de *"mapa" descriptivo/analítico de la política de privatizaciones*. Así, se analizan los traspasos de las empresas del área de servicios que definen la infraestructura básica del país (Aerolíneas Argentinas, Entel, Ferrocarriles Argentinos, Segba, Gas del Estado, Obras Sanitarias de la Nación, el sistema vial, Encotel y la red de aeropuertos). En cada uno de los casos se sigue el derrotero político – marchas y contramarchas, pujas, conflictos y redefiniciones- que va desde el primer momento en que se plantea la privatización hasta su efectiva concreción. Los detalles incluidos tienen el propósito de que puedan visualizarse los intereses y actores en juego en cada sector, para identificar los rasgos en común de la política global y las circunstancias especificadoras.

La tercera parte del trabajo está dedicada a analizar la situación de los servicios privatizados luego de concretados los traspasos y los problemas sobrevinientes. El foco aquí está puesto en la dinámica de funcionamiento de las empresas y su relación tanto con los usuarios como con el propio Estado, especialmente a partir de los planteos e incumplimientos que derivaron en polémicas renegociaciones contractuales. Del análisis de esta parte surge como conclusión que la mayoría de las concesionarias pareciera que aceptaron firmar determinadas cláusulas contractuales y asumieron compromisos con el Estado argentino bajo el supuesto, tácito o explícito, de encontrar luego eco en las autoridades gubernamentales para modificar las condiciones que consideraran desfavorables para sus intereses.

Esto nos llevó a identificar qué funciones retiene el Estado luego de su reestructuración y con qué instrumentos las asume, *vis a vis* la sociedad. Así, en la cuarta parte del trabajo se hace una revisión de la problemática de la regulación y de las características y funcionamiento de los entes reguladores de las actividades privatizadas. Una hipótesis fuerte en este plano es que la modalidad misma de privatización –cómo se concretó el proceso, cuáles fueron sus criterios rectores- es lo que explica la debilidad característica el tipo de regulación adoptado –y de presencia estatal- tras el traspaso a los privados de las empresas de servicios.

La quinta parte está dedicada a analizar los principales impactos de las privatizaciones, tanto económicos como sociales y políticos. En primer lugar, teniendo en cuenta que entre los objetivos declarados de las privatizaciones estaba disminuir la deuda externa, achicar el déficit fiscal, reducir el gasto público y bajar las tarifas de los servicios, se pasa revista a como incidieron en cada uno de estos rubros. En segundo término, se analiza el impacto que tuvo la reforma estructural sobre los distintos actores sociales, enfatizándose aquí el proceso de concentración de la propiedad, el funcionamiento de los mercados en condiciones monopólicas y los impactos negativos sobre los niveles de empleo y la situación laboral que acarrearón las privatizaciones. En tercer lugar, se abordan específicamente los aspectos institucionales, que incluyen las relaciones entre el Poder Ejecutivo, el Parlamento y la Justicia y la trama burocrático-administrativa reconfigurada durante el transcurso del proceso de reforma. En las conclusiones se recapitula sobre las características centrales y los impactos principales que ha tenido un proceso de tamaño magnitud y consecuencias para la vida de los argentinos.