

El rediseño de la relación Estado-sociedad: la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1995)

Mabel Thwaites Rey *

I. Introducción

El proceso de reestructuración estatal impulsado en la Argentina 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 la Argentina, el tema de las privatizaciones comienza a aparecer en el discurso público a partir 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 del gobierno dictatorial (THWAITES REY y LOPEZ, 1990). No obstante, es recién a partir de la verificación del quiebre definitivo del modelo sustitutivo de importaciones y de la crisis de la deuda latinoamericana de 1982 –con las consecuencias que trajo su "resolución" parcial–, y más precisamente bajo el gobierno democrático del Dr. 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 "cuestión socialmente problematizada". Este proceso culmina con la denominada "Reforma del Estado" emprendida por el actual gobierno del Presidente Carlos Menem, que lleva adelante el más audaz y radicalizado proceso de ajuste del aparato estatal que haya conocido la Argentina, al cabo del cual se ha modificado drásticamente no sólo la estructura misma del Estado y sus capacidades en relación a la sociedad, sino también las relaciones de poder entre

los distintos grupos sociales, consolidándose un pequeño grupo concentrado de propietarios, lo suficientemente fuerte como para imponer sus condiciones al conjunto de la sociedad.

En efecto, en menos de cinco años se privatizaron la empresa de aeronavegación, los teléfonos, diez mil kilómetros de la red vial y los accesos a la Capital Federal, el sistema eléctrico, la red de gas, la distribución de agua y el sistema cloacal, seis empresas petroquímicas, la mayor parte de las líneas de ferrocarriles, los subterráneos capitalinos, la caja nacional de ahorro y seguro, nueve elevadores terminales de puertos, dos acerías, cinco 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.

Si hay algo que enseña el proceso argentino es que las privatizaciones, lejos de ser un recurso meramente técnico, se constituyeron en una verdadera estrategia política que devino en política pública, lo que implica que su implementación haya sido un proceso complejo, en el que se entrecruzaron problemas eminentemente técnicos con aspectos políticos, culturales e ideológicos, encarnados en actores sociales con intereses y poder diversos. De ahí que la congruencia entre los objetivos que se explicitaron para validar el traspaso de activos públicos a los privados, los que quedaron implícitos y, fundamentalmente, lo que efectivamente se concretó haya que buscarla en el contexto histórico en el que se producen los hechos. La política privatizadora, en suma, puede explicarse como el resultado de una compleja amalgama entre la "racionalidad técnica", que supone reglas de juego claras y apegadas a procedimientos medianamente aceptados como válidos, y la "racionalidad política", en la que

están presentes las pujas de distintos actores sociales por imponer sus propias perspectivas. Estas pujas se caracterizan tanto por la lógica de la negociación, encaminada a la búsqueda del consenso, como de su opuesta, la neutralización o aniquilamiento del adversario. De ahí que el resultado del proceso resulte una mezcla particular de ambas racionalidades, con preeminencia innegable de la política, lo que supone generalmente un resultado distinto al inicialmente propuesto o explicitado (BADIA y THWAITES REY, 1993). Ello no quiere decir que tal resultado sea aleatorio o completamente indeseado. Significa, en cambio, que las relaciones de fuerza entre los actores en pugna por imponer determinadas soluciones se dan en un proceso dinámico y de "final abierto", dentro de los límites últimos que impone el contexto estructural.

El análisis de la génesis y el desarrollo de una política pública² —en este caso, de privatizaciones— y de sus principales impactos en la sociedad, también constituye un abordaje útil para identificar los cambios en las fronteras entre la sociedad y el Estado y, al mismo tiempo, los rasgos que definen el accionar público en el contexto de globalización y pérdida de entidad de los Estados nacionales.

Para evaluar cómo se resuelve en definitiva la "cuestión socialmente problematizada" del carácter y tamaño del Estado nacional, encarnada en forma privilegiada —aunque no exclusiva— en la política de privatizaciones, es preciso tener en cuenta cómo se articula en definitiva el complejo entramado de objetivos que le dan contorno a cada caso en particular, que suelen irse sustituyendo unos por otros a lo largo del proceso concreto (KAY y THOMPSON, 1986), y que configuran en conjunto la política pública global. Las preguntas sobre por qué, cuándo, cómo y de qué manera se privatiza cada porción del aparato estatal, y sobre qué alternativas se concretan y cuáles son dejadas de lado, lejos de definirse en clave meramente técnica, cobran otro sentido si se las analiza desde una óptica más general que trasciende los aspectos puntuales e intenta elucidar los rasgos más estructurales definidos en torno a correlaciones de fuerzas sociales.

Cabe destacar, en tal sentido, 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 fue la que primó en toda la política pública privatizadora, ninguna otra racionalidad pudo antepoñerse. En tanto se procuró que los acreedores cobraran pronto —para reestablecer el crédito internacional y recuperar la inversión—, la consecuencia fue que las reglas de juego se fijaron para favorecer esta circunstancia, dictándose a la medida de tales intereses. De este modo, lo posible quedó 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 pública cuyo resultado será una reducción significativa, precisamente, de la capacidad estatal para formular y ejecutar políticas públicas, cedida a las fuerzas espontáneas del mercado, 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 emergencia.

II. La política de privatizaciones en perspectiva

A) La cuestión de las privatizaciones ingresa en la agenda pública

Durante los primeros tiempos de su gestión, el gobierno radical del Dr. Raúl Alfonsín se atuvo, en materia de empresas públicas y caracterización del papel del Estado, a los lineamientos tradicionales del partido. Así, en la plataforma electoral de 1983 no se planteaba que el Estado abandonara sus funciones productivas, sino que sólo se esperaba eliminar de su órbita aquellas firmas privadas que, por diversas razones y en sucesivas etapas, habían caído en su poder.

Sin embargo, el fracaso del plan antinflacionario y el cada vez más pronunciado déficit fiscal, llevan al gobierno a profundizar la incipiente reformulación de sus tradicionales concepciones respecto al rol del Estado y de las empresas públicas, de modo de salir del atolladero económico en que se encontraba inmerso el país. Es así que en setiembre de 1987, y tras cambios ministeriales, el Dr. Alfonsín lanza con un proyecto que incluye la privatización parcial de ENTEL, de Aerolíneas Argentinas y del sector petrolero, empresas "tabú" históricamente ligadas al pensamiento nacional-popular, para desconcierto de muchos radicales y oposición del peronismo, la izquierda, el sindicalismo y buena parte de las Fuerzas Armadas. Define así con todas las letras la cuestión de la privatización como prioritaria en la agenda de "cuestiones socialmente problematizadas" y comienza a diseñar la política pública al respecto.

La decisión de acelerar el proceso respondía tanto a motivos estrictamente fiscales como políticos. La necesidad de reducir el gasto público, a la vez que dotar al Estado de recursos que le permitieran encarar las inversiones necesarias, corría paralela a la de mostrar, tanto a los organismos internacionales de crédito como a ciertos sectores de poder internos, que existía realmente la voluntad de reformular las líneas generales de la actividad

estatal, abriendo el juego a los inversores privados y reduciendo el gasto en áreas no fundamentales. Sin embargo, cuando se trata de privatizaciones en contextos inestables y en los que específicamente la relación Estado-grupos económicos se ha construido y se imbrica de una manera muy particular –caracterizada por una pérdida paulatina del Estado de su capacidad para imponer a las clases dominantes lógicas de "capitalista colectivo ideal"–, la sola existencia de un marco legal o la voluntad de llevar adelante determinadas iniciativas no suelen ser suficientes. Se hace necesario entonces encarar políticas originales, que tengan en cuenta el conjunto de factores específicos (macro y micro-económicos, políticos, históricos) que condicionarán, desde un inicio y a lo largo de su desarrollo, la viabilidad de dichos procesos.

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 propuesta, entonces, 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 iniciativa del gobierno, el peronismo logra articular una oposición contundente, aprovechando su superioridad numérica en el Senado. 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. Pero otra de las razones fuertes, aunque implícita, fue sin duda la voluntad del peronismo de cerrar firmemente el paso a toda iniciativa que pudiera oxigenar 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 inconclusas al expirar el turno del Dr. Raúl Alfonsín.

B) Un claro cambio de rumbo

Cuando en julio de 1989 asume el gobierno el justicialista Carlos Menem, el país estaba inmerso en una crisis que muchos no tardaron en calificar como terminal. A la inflación galopante se le sumaba el abultado déficit fiscal y un atraso significativo en los pagos de la deuda externa. Mientras desde los organismos financieros internacionales y los acreedores externos e internos se presionaba 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, y el fantasma de los distur-

bios sociales de la última etapa de la administración radical sobrevolaba el país. Consciente de la regla de oro de todos los gobiernos que asumen, que dice que debe aprovecharse el peso político inicial para impulsar las medidas más drásticas para poder neutralizar las posibles resistencias, el Presidente Carlos Menem asimila la lección que los sectores económicos le impartieron a su antecesor y decide asumir como propio el diagnóstico clásico del liberal-conservadurismo vernáculo y, cambiando sustancialmente su discurso electoral, lanza un programa de ajuste cuya profundidad no tenía precedentes en la Argentina.

Una de las piedras angulares de la nueva estrategia la constituía un vasto plan de privatizaciones que abarcaba el conjunto de las empresas de servicios, cuya urgencia en la concreción estaba determinada por las necesidades fiscales. La premura por cerrar las cuentas públicas haciéndose de recursos frescos y genuinos llevan al gobierno a plantearse en la práctica un esquema "de caja", en el que era preciso liquidar cuanto antes todo lo que daba pérdida y reunir, simultáneamente, la mayor cantidad de recursos posibles para hacer frente a las deudas externa e interna. El "salto hacia adelante" que significaba el amplio plan privatizador era acicateado, más que por un meditado análisis y estrategia de reconversión productiva con proyección de largo alcance, por las necesidades de corto plazo. Y ello es un elemento clave para comprender las características que asume el proceso privatizador del gobierno justicialista.

La nueva estrategia gubernamental tuvo en la **LEY 23.696**, sancionada en agosto de 1989 y conocida como de Reforma del Estado, a uno de sus instrumentos claves. Incluía una nómina anexa en la que figuraban más de veinte empresas y organismos declarados "sujetos a privatización".

Para comenzar con el ambicioso plan, se eligen como *leaden cases* 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. Por otra parte, 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.

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 casi todos los objetivos formalmente enunciados como justificatorios de la decisión de privatizar.

Tras complicados procesos –en los que no abundaron los interesados, como se había supuesto inicialmente– que minaban la imagen pública favorable a las privatizaciones, a fines de 1990 se logra transferir a los nuevos dueños privados ENTEL y Aerolíneas Argentinas. En el caso de ENTEL, la demora se originó en la deserción del consorcio ganador de la zona NORTE, encabezado por la americana Bell Atlantic, por dificultades en la obtención de los títulos de la deuda externa por parte del banco acreedor encargado de la parte financiera de la operación. Finalmente, esta zona fue asumida por el consorcio que seguía en la lista, el conformado por la italiana STET y la francesa Telecom como operadoras, que también pidieron un tiempo adicional para asumir el compromiso. La licitación de la zona SUR fue ganada por Telefónica de España, que ya había estudiado bien el negocio cuando entró en tratativas con la administración radical para operar la empresa.

Respecto a Aerolíneas Argentinas, el negocio del traspaso arrancó con serias dificultades. En primer lugar, las condiciones del mercado aéreo internacional ya habían variado bastante, y no se advertía la existencia de ningún grupo seriamente interesado en invertir en forma genuina. Por entonces, la compra de aerolíneas en el mundo se resolvía por mecanismos contables que prometían, cuanto mucho, un mejor *management* empresario para aprovechar los recursos existentes de manera más racional, pero muy poco dinero fresco. Esta circunstancia no era ignorada por el gobierno que, sin embargo, siguió con su plan original de rescatar títulos de la deuda y propagandizando la privatización como mecanismo idóneo para atraer inversiones. Hecho el llamado a la licitación, enseguida se advirtió la dificultad para armar los consorcios entre operadoras internacionales, grupos locales y bancos tenedores de títulos, y la falta de interés verdadero de todos ellos en adaptarse a las reglas que proponía el gobierno. Sobrevino entonces un proceso licitatorio con idas y vueltas, sucesivas prórrogas y cambios en los pliegos para adecuarlos a las distintas exigencias, a resultas del cual las autoridades argentinas sólo lograron, mediante un acuerdo político con sus pares españolas, que quedara en pie el consorcio liderado por Iberia e integrado por los dueños de Austral, la otra importante línea de cabotaje nacional ya privatizada durante la gestión radical. De este modo, el gobierno aceptó transferir su aerolínea de bandera, por razones de estrategia político-económica global –y por otras que no han resultado aún esclarecidas–, a la empresa de otro Estado nacional que no se comprometía con dinero propio para comprarla. Así, en el contrato de cesión se permitió

a los compradores poner los bienes de la empresa como garantía de los créditos tomados para su adquisición. Es decir, se daba la paradoja de que Aerolíneas Argentinas, que se traspasaba sin ningún pasivo, se endeudaba para comprarse a sí misma, con el agravante de que el manejo de esa deuda ya no lo iba a tener el gobierno nacional, quedando la suerte de este servicio público librado a las decisiones de otro Estado. Asimismo, con la incorporación de AUSTRAL al consorcio –que había sido uno de los requisitos centrales que viabilizó la operación– se daba por tierra con el anunciado propósito de desmonopolizar los cielos, ya que quedaba así en cabeza de un solo grupo poderoso el manejo de la parte más sustantiva del negocio aerocomercial. La seguidilla de irregularidades en esta privatización varias veces rozó el escándalo y su continuidad se sostuvo por las concesiones que el gobierno le hizo al consorcio operador, que con un mal manejo empresarial llevó a la aerolínea al borde de la quiebra, de suerte tal que este caso se convirtió en el paradigma de lo que no se debe hacer.

La urgencia con que se planteó la enorme transformación estatal que se encaraba, puso sobre el tapete en esta etapa una forma de manejo de la cosa pública en que oscilaba entre la "desprolijidad" del apuro hasta las sospechas lisa y llana de corrupción. Así quedó en evidencia la endeblez y debilidad de las normas jurídicas e instituciones burocráticas a la hora de imponer racionalidad legal y técnica a las decisiones políticas, y la tensión permanente que se instala en los procesos de planteo y resolución de "cuestiones socialmente problematizadas" y la construcción de agendas públicas (BADÍA y THWAITES REY, 1993).

C) El ímpetu privatizador y las empresas clave

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 y tras un reordenamiento ministerial, asume también las funciones de Obras y Servicios Públicos, en una jugada de clara concentración de poder en el nuevo "super-ministerio". A partir de entonces, y lanzado en abril el Plan de Convertibilidad que fijó por ley el tipo de cambio y logró detener la inflación, las restantes privatizaciones empiezan a encararse desde una nueva perspectiva bajo la conducción directa del Ministro Cavallo. Si bien la urgencia fiscal y los compromisos con el FMI seguían teniendo un peso decisivo, la intención de concretar los traspasos de otra manera gana la escena y determina nuevas medidas. Las dificultosas privatizaciones de Entel y sobre todo de Aerolíneas Argentinas –renovadamente conflictiva e inconclusa–, así como las sucesivas divergencias en la adjudicación del sector vial y las demoradas concesiones de los ramales ferroviarios licitados ante las pujas de los consorcios interesados y los cuestionamientos del Parlamento, planteaban nuevos desafíos.

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, derivando finalmente en una "media" entre las urgencias fiscales, las apetencias de los posibles operadores y las futuras necesidades productivas. La política pública en marcha requería, de tal modo, de un rediseño impostergable.

Así, el nuevo Ministro de Economía se planteó despertar confianza ante el mundo de los negocios a partir de exhibir eficacia y transparencia, y de ajustarse a plazos bien delimitados, dejando en claro que se profundizaría a rajatablas el modelo económico en curso, pero de un modo técnicamente confiable para los acreedores y los posibles inversores. Para ello apeló al conocido recurso de adaptar los instrumentos técnico-administrativos para adecuarlos a las directivas políticas, disolviendo, transformando o soslayando los organismos existentes. Sin embargo, existían dudas razonables de que se pudiera cumplir con los cronogramas. La magnitud de los negocios en juego, los intereses de grupos privados en pugna, las internas políticas y militares conformaban un raro entretrejo que se interponía entre las intenciones privatizadoras del gobierno y la posibilidad de su realización inmediata ⁴.

Pero el dato más importante para entender el proceso que siguió es el cambio que produjo en la perspectiva económica global el Plan de Convertibilidad que, al frenar drásticamente la inflación a partir de estabilizar la paridad cambiaria en \$1 igual a U\$S 1, produjo un efecto positivo en dos sentidos. En el primero, brindó un horizonte de certeza importante que redundó en la disminución del riesgo país y, por ende, mejoró las posibilidades negociadoras argentinas. En el segundo, otorgó un margen un poco más amplio al gobierno para diseñar su política económica.

En esta etapa, la venta de reservas petroleras y el paquete de acciones minoritario de las telefónicas sirvió para financiar el programa de estabilización y equilibrar las cuentas públicas mediante ingresos extraordinarios (GERCHUNOF y CÁNOVAS, 1995 p: 485). De este modo, la consolidación del marco que brindaba la estabilidad y cierto alivio en las urgencias financieras del sector público redundaron en que el gobierno dispusiera de un margen mayor de maniobra en el diseño de la política de privatizaciones, y se pudieron atender algunos objetivos diferentes a los puramente macroeconómicos. En algunos casos, el objetivo fue jerarquizar la eficiencia asignativa —electricidad, gas y obras sanitarias—, mientras que en otros la necesidad de obtención de recursos siguió siendo determinante, aunque ya no para equilibrar el presupuesto sino para usar los fondos obtenidos como instrumento político-electoral. Tal fue el caso de la cuestionada venta del 46 por 100 de YPF, la importante petrolera estatal. (GERCHUNOF y CÁNOVAS, 1995 p: 485),

Así, en 1992 se encararon y culminaron los procesos de privatización de los servicios públicos básicos que, además, tienen mayor incidencia sobre la economía. En los casos del sector eléctrico y gasífero, fue necesario que previamente fueran sancionadas sendas leyes, para permitir el traspaso a los privados de la generación, ya que en la ley de reforma del Estado sólo 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 para apuntalar la convertibilidad, determinó un cambio en la política gubernamental respecto a estos sectores, disponiéndose la privatización total y la convocatoria a grandes inversores y operadoras internacionales.

1. *Las privatizaciones de los sectores eléctrico y gasífero*

El cambio fundamental en la concepción tradicional de estos sectores, y que provocara intensos debates no sólo con la oposición, sino con importantes sectores del partido de gobierno, se resumía en que la generación de energía eléctrica y el gas dejaban de ser considerados como bienes públicos estratégicos para convertirse en actividades de interés general, sometidas a las reglas que se aplican a otros bienes económicos, reservándose a la distribución el carácter de servicio público.

Mientras en el caso del gas, el cuestionamiento a la privatización, que encontraba fundamento en el hecho de que la empresa tenía estándares históricos de eficiencia y no era deficitaria, amén de la inconveniencia de desmembrar la red y de privatizar la generación, no encontró otra respuesta más apropiada que la propia lógica privatizadora del gobierno, para justificar la privatización eléctrica se exhibió, amén de la histórica carencia de inversiones y el deterioro del sistema, la posibilidad de introducir la competencia en el sector generador como principal logro a alcanzar.

En ambos casos, fue preciso que se sortearan en el Congreso diversas objeciones y, pese a su premura, el gobierno tuvo que aceptar los tiempos parlamentarios. Porque la magnitud de los negocios en juego y de los intereses involucrados requería, además de la autorización para privatizar la generación, la precisión de los términos del traspaso y, según los nuevos vientos gubernamentales, el establecimiento de un claro marco regulatorio de la actividad previo a la privatización. En tal sentido, los empresarios extranjeros que habían sido tentados por el negocio dejaron en claro que sin la existencia de un respaldo jurídico no iban a hacer ofertas concretas.

De acuerdo con el régimen aprobado a fines de 1991, 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, podría conformarse un mercado competitivo con distintos oferentes. En cuanto al transporte y la

distribución, por su naturaleza de monopolio natural, se estableció la existencia de un ente regulador para asegurar el cumplimiento de los contratos.

Las tres empresas que operaban en el sector público –SEGBA, AGUA Y ENERGIA e HIDRONOR– fueron divididas en unidades de negocios segmentadas y diferenciadas de acuerdo al tipo de actividad específica a que se dedicaban: tres distribuidoras –EDELNOR, EDESUR y EDELAP–, que fueron las primeras en ser privatizadas y están sometidas a las disposiciones del Ente Regulador, 6 empresas de transporte y más de 20 de generación, que conforman 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 caso de Gas del Estado, en julio de 1992 se dispuso su privatización total, conformándose un sistema de acceso abierto –para asegurar la libre disponibilidad del gas– con ocho compañías de distribución y dos de transporte. La industria del gas, de este modo, quedó dividida en dos mercados: el mayorista, en el que se establecen las condiciones de precios y volúmenes por el gas en boca de pozo, y el minorista, que por operar bajo condiciones monopolísticas requiere regulación.

Las exigentes condiciones impuestas a los operadores hicieron que los únicos capaces de cumplirlas fueran extranjeros, excluyendo así a las pequeñas cooperativas locales y cerrando un ciclo de nacionalizaciones de los servicios públicos⁵. Es destacable el elevado número de inversores que participaron del proceso de privatización eléctrica, tanto originariamente como ingresados con posterioridad a partir de transferencia de acciones, principalmente a fondos de inversión de origen externo. En total participan actualmente de la tenencia de acciones de las distintas unidades de negocio más de 80 inversores diferentes, que en muchos casos han aportado capital en las distintas etapas de la actividad eléctrica.

Desde que pasara a manos privadas, el sector eléctrico ha logrado aumentar considerablemente su productividad, principalmente a partir de una drástica reducción de personal. Sin embargo, la contrapartida de este aumento ha sido la existencia de tarifas altas, solventadas por el conjunto de los usuarios. Mientras que inicialmente estaba previsto que el recupero de la inversión les demandaría cerca de 5 años, ya a los dos años los privados obtuvieron ganancias. Ello no ha impedido que le formularan al gobierno quejas por la presión del ente regulador para el cumplimiento de los niveles de calidad pautados, con el argumento de que el estado de las redes era mucho peor que el que ellos habían calculado. Esto pone en evidencia el significado que para la mayoría de los inversores en las privatizaciones argentinas tiene el concepto de seguridad jurídica, que sólo es interpretado a su favor.

El problema mayor en el sector de gas, a mediano y largo plazo, es el de las reservas, ya que si bien todavía son abundan-

tes, en el esquema actual está previsto que una mayor producción gasífera habilite a las productoras a exportar, teniendo libre disponibilidad de este recurso no renovable. De este modo, si a aquellas les resultara más rentable exportar que abastecer el mercado local, podrían hacerlo, encareciendo así el precio para el consumo interno. Por el momento, sin embargo, el sistema mayorista no es verdaderamente competitivo, y está manejado por empresas oligopólicas, lo que torna a la intervención de la autoridad pública –en este caso la Secretaría de Energía– fundamental para evitar tanto la fijación arbitraria de precios como la dilapidación de las reservas. Sin embargo, la filosofía de la actual administración económica dista de efectuar un control serio que fije metas claras en el largo plazo en beneficio del conjunto de la sociedad. La necesidad de garantizar una operatoria rentable para quienes explotan el gas ha limitado seriamente hasta el presente aquella función, pese a que, no obstante, la permisividad también suele chocar con las necesidades de las industrias que utilizan este combustible y que, con un elevado precio del fluido, restan competitividad a la producción.

Justamente el otro problema, tanto en el sector eléctrico como en el de gas, es el de los grandes consumidores, que suelen quejarse del precio fijado por las distribuidoras. La ley autoriza a que los grandes consumidores realicen contratos de abastecimiento directo con las transportadoras, evitando la intermediación de las distribuidoras. Esto ha provocado algunos conflictos, especialmente en las provincias donde todavía funcionan distribuidoras estatales, que en muchos casos fijan tarifas más altas que las nacionales.

2. *Las privatizaciones de obras sanitarias y ferrocarriles*

Otra privatización clave, concretada a fines de 1992 y considerada uno de los "platos fuertes" por su tamaño y rentabilidad, fue la de Obras Sanitarias de la Nación, empresa encargada de la distribución del agua potable y de las redes cloacales de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, que se concedió por treinta años a un consorcio liderado por una operadora francesa.

El armado del traspaso de esta empresa, una de las más grandes del mundo en su tipo, despertó gran interés en inversores extranjeros y nacionales y, más allá de la eterna premura gubernamental, su concreción tomó más de un año de tratativas. Mientras se avanzaba en este plano, se discutió intensamente la constitución y características que debía tener el ente regulador del sector. Pese a los cuestionamientos de la oposición, que reclamaba el debate parlamentario y la definición por ley, el marco regulatorio y el ente regulador fueron el resultado de un convenio tripartito entre la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Capital Federal, ratificado por Decreto del Poder Ejecutivo. Las funciones otorgadas al ente fueron el ejercicio del poder de policía, el control de la contaminación hídrica, la aprobación de las inversiones y las tarifas, y la formulación de normas básicas y mínimas para la correcta prestación de los servicios.

Teniendo en cuenta que la facturación de Obras Sanitarias de la Nación al momento de la privatización era de alrededor de 300 millones de dólares, el negocio resultaba muy atractivo, ya que con sólo bajar costos y eliminar la evasión se calculaba que la rentabilidad podía subir inmediatamente. Con este aliciente se presentaron a la licitación 5 consorcios, encabezados por operadores franceses, ingleses, norteamericanos y españoles, que compitieron encarnizadamente entre sí, llegándose a efectuar denuncias por espionaje. Finalmente, la licitación fue ganada por el grupo liderado por la francesa Lyonnaise des Eaux-Dumez⁶, que acreditó la mayor solvencia patrimonial y propuso la mejor oferta.

Aunque los privados se comprometieron a realizar una serie de obras y a efectuar subsidios cruzados para permitir que los consumidores más ricos financien las obras que benefician a los más pobres, por el momento, los concesionarios privados se han concentrado en reorganizar el sistema de cobro, a partir de un relevamiento aéreo que les permitió detectar muchos más metros construidos que los declarados, algo fundamental desde que la base para el pago de la tarifa por parte del usuario tiene que ver con la superficie cubierta. Asimismo, han comenzado algunas obras para extender las redes a las zonas del Gran Buenos Aires que no cuentan con agua potable.

En cuanto al sector ferrocarriles, cuando asumió el gobierno de Menem la empresa nacional se encontraba en un estado calamitoso, producto de la desinversión y el manejo caótico durante varias décadas. Desde el diseño de los primeros planes, la política ferroviaria se desarrolla por tres carriles paralelos: a) concesión de ramales a consorcios privados; b) levantamiento y supresión de ramales no atractivos para el sector privado; c) reducción masiva de personal.

El debate a este respecto fue profundo, porque si bien se había logrado una especie de "consenso privatizador" dado el mal funcionamiento de este medio de transporte, las características que debía tener el traspaso a manos privadas y la forma en que debía hacerse no estaban tan claramente consensuadas. Para un sector, la obsolescencia de los ramales justificaba su supresión y reemplazo por las redes viales. Sin embargo, no sólo razones políticas sino económicas impedían tal opción. De este modo, el camino del traspaso de ramales comenzó a complicarse, tanto por la resistencia de los trabajadores, que protagonizaron varias e importantes huelgas, como de los gobernadores provinciales a aceptar el traspaso de las líneas de pasajeros que dispuso el gobierno nacional como alternativa a su cierre y de varias de las poblaciones afectadas por la clausura de ramales. Pero la dificultad mayor radicó en los propios consorcios adjudicatarios, ya que al tener serios problemas para constituirse y establecer los acuerdos básicos entre los operadores extranjeros y los grupos económicos locales redundaron en sucesivas negociaciones con las autoridades que implicaron, a su vez, sucesivas

concesiones y prórrogas en los plazos inicialmente previstos.

Desde la primera y conflictiva concesión del atractivo corredor cerealero Rosario-Bahía Blanca, a fines de 1991, en 1992 se concesionaron 4 líneas de cargas y una de pasajeros, y entre 1993 y 1995 se traspasaron la mayor parte de las líneas de cargas y de pasajeros y los subterráneos de la Capital Federal.

Más allá de las particularidades que tuvo cada licitación, lo común a todas ellas es el alto grado de improvisación por parte de los oferentes y sus sucesivos reclamos e incumplimientos, tolerados en función del apuro privatizador del gobierno, que fue adecuando sus pretensiones a las exigencias de los oferentes y concesionarios. Así, la debilidad del Estado para imponer condiciones al capital privado determina que este último se haya hecho cargo de los tramos ferroviarios sólo bajo condiciones de rentabilidad aseguradas, declinando los menos convenientes del negocio. (FELDER, 1994). En tal sentido, no obstante haberse efectivizado el traspaso de la mayor parte de la red, todavía no están bien definidos los mecanismos de control de gestión, carencia que podría dejar peligrosamente librado a la voluntad de los concesionarios el cumplimiento de las inversiones comprometidas en los pliegos. Ello es aún más grave si se toma en cuenta que tanto el gobierno como los operadores privados reconocen como muy improbable que se produzcan inversiones importantes, por lo que, cumplidos los plazos de concesión, seguramente se devolverán los ramales al Estado en condiciones ruinosas. (FELDER, 1994, p:68/69).

Por el momento, los logros del sector ferroviario se concentran en haber aumentado la productividad, a costa de una reducción importante de la planta de personal, y el número de pasajeros que pagan boletos, aunque partiendo de la baja cantidad de usuarios pagos que tenía la red estatal. Respecto a las cargas, también se aumentaron los volúmenes, pero aquí también hay que considerar la renegociación de los cánones que pagan las concesionarias al Estado, que el gobierno aceptó reducir notablemente.

III. Algunos resultados de la política privatizadora

A) Las recomendaciones de los manuales y la realidad

Las recomendaciones sobre privatizaciones que empezaron a difundirse en los años ochenta partían de la premisa, en parte ideológica, en parte pragmática, del agotamiento del modelo de intervención estatal, por lo que el traspaso de bienes y servicios a manos privadas se consideraba un instrumento fundamental para ganar en eficiencia y optimizar recursos. De ahí que los "manuales privatizadores" establecieran criterios tendientes a que el traspaso de bienes a manos privadas redundara en un

mejor resultado en términos de calidad y costo de los bienes y servicios.

Más allá de la validez misma de tales criterios, de por sí cuestionable, es interesante constatar que quienes adjudicaron estar de acuerdo con ellos no pudieron siquiera cumplirlos mínimamente. El ejemplo de la Argentina, en este sentido, es paradigmático. Aquí, y a despecho de cualquier retórica justificatoria, la decisión de privatizar estuvo impulsada por la necesidad de reducir el déficit fiscal y hacer frente al endeudamiento externo e interno. Pero no obstante que éste fue el objetivo liminar del proceso privatizador, en un principio no fue tan claramente reconocido, cuando la justificación de la privatización se debió basar en los criterios de obtención de eficiencia propios de los "manuales". En rigor, esta justificación tenía el sentido de tornar políticamente viables los traspasos. Pero luego, con el correr del tiempo, privilegiar el pago de deuda y el cierre de las cuentas públicas se convirtió en parte del discurso explícito, abandonándose casi toda referencia al objetivo de mejorar los servicios que, bueno es decirlo, fue considerado un beneficio adicional que vendría por definición. Justamente, las ventas que el gobierno planea en la actualidad⁷ ya ni siquiera se justifican con razones de eficiencia sectorial, sino que le alcanza con exhibir descarnadamente las evidentes necesidades financieras. Entonces, el objetivo de generar el superávit pactado con el FMI subordina a cualquier otro y la urgencia fiscal vuelve así a pasar a primer plano como objetivo rector de la política⁸.

Es indudable que todo el proceso privatizador analizado, con sus diferentes etapas, está animado por un *ethos* que lo define y singulariza de otras experiencias mundiales, relativizando en cierto modo los parámetros teóricos universalizados que se utilizan para evaluar los procesos concretos. Sin embargo, y en tanto que precisamente muchos de esos principios teóricos fueron invocados para legitimar la transformación encarada, es preciso tenerlos en cuenta y confrontarlos con la realidad.

El objetivo de obtener recursos inmediatos para el fisco y achicar el déficit fiscal, generó varias cuestiones a lo largo de todo el proceso privatizador. Por una parte, la inmediatez hizo que se dejaran de lado casi todas las recomendaciones de los "manuales". La primera, la de empezar por aquellas industrias que, potencialmente, estaban en condiciones de operar en entornos competitivos, preparando el terreno –y la experiencia necesarios– para encarar privatizaciones más complejas –como son las de servicios monopólicos–. En cambio, en la Argentina se optó por empezar por los servicios públicos. La segunda, la de sanear y reestructurar las empresas antes de la venta, como forma de maximizar su precio. Contrariamente, se las dejó caer a límites extremos, en parte por carencia de recursos públicos y en parte como estrategia de viabilización de la opción privatizadora, tanto hacia la sociedad en general como para minar la voluntad de los propios empleados públicos que se oponían a ella.

Asimismo, para mejorar las posibilidades de obtener mayores ingresos con las ventas, se conservaron los privilegios monopólicos de la mayoría de las empresas vendidas y se otorgaron una serie de condiciones ventajosas para los adjudicatarios. Al reducir de este modo el riesgo sectorial y garantizar a los inversores un horizonte previsible y tranquilo para la amortización del capital, se apuntó a obtener mejores precios, lo que no solo se verificó en la primera oleada de privatizaciones, sino que incluso alcanzó a las siguientes. Así, "si bien hay reglas para inyectar algún grado de competencia en gas y electricidad, las privatizaciones terminaron incluyendo cláusulas contractuales con garantías de precio y cantidad para los generadores eléctricos y conformando un mercado muy concentrado tanto en la producción como en el transporte y la distribución del gas". (GERCHUNOFF y CÁNOVAS, 1995, p:488)

De este modo, se sacrificó el objetivo de privilegiar los intereses de los usuarios en pos de asegurar mejores condiciones de venta. En esta elección también estuvo presente con fuerza esa suerte de fundamentalismo de mercado que abrazaron las autoridades económicas, que tiene como premisa que cuantas menos regulaciones y controles se funcionará mejor, por lo que el Estado debe intervenir lo menos posible.

B) Los efectos fiscales

Una primera cuestión que aparece es la relativa al efecto fiscal que produjeron las privatizaciones. En tal sentido, es indudable que el fisco dejó de destinar recursos a sostener los déficits de las empresas, así como que se libró de la necesidad de encarar inversiones de las que era socialmente responsable.

Por otra parte, a cambio de los activos físicos y, fundamentalmente, del derecho a operar en condiciones monopólicas y/o en mercados protegidos, el Estado obtuvo divisas en efectivo, títulos de la deuda pública –con el consecuente ahorro de intereses– e ingresos tributarios procedentes de las empresas privatizadas. Aquí se advierten, entonces, otras dos cuestiones relativas a los recursos obtenidos por las privatizaciones, Por una parte, está el impacto de los ingresos en efectivo, y por la otra, el de los papeles de la deuda.

En cuanto a lo obtenido en efectivo, que hasta mediados de 1994 era de alrededor de US\$ 7.000 millones, como no fue a una cuenta especial claramente identificable –como también recomiendan todos los "manuales"– no se pudo establecer su destino ni verificar que, como se prometió al comienzo del proceso, se hubieran utilizado para fines sociales previamente establecidos, tales como la mejora de la salud y la educación y, fundamentalmente, de las retribuciones a los jubilados. En cambio, el dinero en efectivo fue a parar a rentas generales, por lo que es difícil establecer su destino concreto, aunque todo indica que se utilizó para gastos corrientes, ayudando a equilibrar el déficit presupuestario, y para el pago de intereses de la deuda. Esto, sin

dudas, constituye una descapitalización importante para el Estado no aconsejada por ningún "manual privatizador".

Como afirma BASUALDO "a pesar de la subvaluación de los activos estatales, los ingresos provenientes de las privatizaciones son un elemento clave para modificar la situación de las finanzas públicas a partir de 1990 (...) A partir del cuarto trimestre de 1991 las privatizaciones tienen una incidencia que si bien oscila entre el 16 por 100 y el 64 por 100 del resultado total trimestral, representa el 35 por 100 del resultado total promedio obtenido entre el cuarto trimestre de 1991 y el tercero de 1993". (BASUALDO, 1994, p: 42)

Según la mayoría de los analistas, el aporte positivo del programa de privatizaciones a las finanzas del Estado hubiera tenido sentido de haberse articulado con una política de financiamiento que, luego de un período de transición, pudiera por sí misma obtener un resultado positivo suficiente como para enfrentar los compromisos del sector público. La fragilidad económica actual muestra como, por el contrario, desde el punto de vista fiscal las privatizaciones resultaron –y siguen siendo– sólo un paliativo en el corto plazo, ya que no dieron lugar a un sistema de financiamiento público autosustentable en el tiempo ⁹. (*idem*, p: 42).

C) La deuda externa

En materia de reducción de la deuda externa, con el programa de privatizaciones se recapturó deuda pública –en valor nominal– por unos U\$S 16.000 millones. Este rescate de bonos tuvo un impacto inicial muy significativo. Baste señalar, como ejemplo, que la base monetaria de la economía argentina alcanzó a fines de 1993 los U\$S 14.000 millones. Sin embargo, es relevante tomar en cuenta que esta reducción de la deuda externa fue superada por el nuevo endeudamiento que se concretó durante el período de las privatizaciones. Los últimos datos oficiales muestran que la deuda pública en dólares pasó de U\$S 56.708 millones en 1990 a U\$S 74.215 millones en marzo de 1995 (MARCÓ DEL PONT, 1995). Asimismo, fue significativo el incremento de la deuda pública interna, que se sextuplicó en menos de cuatro años, elevando los pasivos del Estado en cerca de U\$S 80.000 ¹⁰ millones.

Bueno es recordar que en esta etapa la Argentina también ingresó al Plan Brady, que a juicio del gobierno constituía el mecanismo más apropiado para superar la carga de la deuda. Esta decisión estratégica de ingresar al Brady tuvo importantes consecuencias económicas de largo plazo, debido tanto a las condiciones aceptadas en términos de superávit fiscal comprometido, como a los cambios operados en la estructura de la deuda según el tipo de acreedor, pero, como es evidente, no ha solucionado la cuestión de fondo. (MARCÓ DEL PONT, 1995).

En cuanto a la transferencia de los pasivos a los privados, que es otra forma en que la privatización reduce la deuda externa, únicamente formaron parte de las privatizaciones del servicio

eléctrico y la distribución de gas, los cuales ascienden, en conjunto, a U\$S 1571 millones. El resto de la deuda en cabeza de las empresas, quedó a cargo del Estado nacional, que debe hacerse cargo de ella con recursos genuinos. Esto abre un serio interrogante respecto a la magnitud y del destino de la deuda no transferida compradores privados, que hasta mediados de 1993 (incluida YPF) ascendía a U\$S 20 mil millones a cargo del Tesoro Nacional. (BASUALDO, 1994)

Por otra parte, también cambió significativamente la composición de la deuda externa entre la pública y la privada. Esta última aumentó como consecuencia de que las empresas, mayoritariamente tomaron préstamos del exterior para comprar los activos públicos. Así, los niveles de endeudamiento de los grandes grupos de origen local y el grado de participación que tuvieron en el conjunto de las privatizaciones, muestran que su capacidad de compra no se basó en la inversión de recursos propios ya acumulados, sino en la toma de créditos en el mercado internacional, posible por el volumen e importancia de sus activos. Así, los consorcios adjudicatarios de empresas privatizadas se han convertido en los conductores del nuevo ciclo de endeudamiento y en los que determinan los cambios en las formas de éste, al contraerlo también mediante la emisión de bonos y de obligaciones negociales que se cotizan en bolsa.

La duda al respecto es que, en la medida en que los que están involucrados son servicios públicos, qué pasará si los privados no cumplen con sus compromisos. Allí, y pese a no ser garante, el Estado argentino se verá ante el dilema de dejar caer la empresa y con ella los servicios, o asumir el costo económico de garantizar su funcionamiento. Todo ello sin que el Estado se haya reservado ninguna facultad de fiscalización sobre un aspecto tan crucial como es el endeudamiento.

Por otra parte, como la mayoría de los consorcios están conformados por firmas y bancos extranjeros, a quienes se le devengan utilidades que se remiten al exterior, se incrementa de este modo la carga financiera del balance de pagos. Porque bueno es recordar que uno de los propósitos de los acreedores externos que participaron en las privatizaciones ha sido, precisamente, cobrar mejor y más rápido, cambiando sus devaluados papeles por acciones en empresas rentables. Así, sus intereses están dirigidos a apropiarse de las utilidades generadas.

D) El impacto sobre los trabajadores

Con las privatizaciones se llevó adelante una "racionalización de personal" que ha significado una pérdida de capital humano y de "saber hacer" invaluable. El esquema de los "retiros voluntarios" masivos e indiscriminados, sin ningún criterio de preservación de las funciones que se cumplían, de la capacitación e idoneidad, redundó en el éxodo de buena parte del personal técnico más capacitado e implicó un disparatado despilfarro de recursos humanos. Este proceso se realizó avasallando los dere-

chos de los trabajadores a partir de crear condiciones laborales signadas por el desgaste físico y psíquico cotidiano, de modo de impulsarlos a trocar su empleo por la indemnización del denominado "retiro voluntario" que, en los hechos, constituyó una cesantía encubierta, con el agravante de que quienes se acogían al sistema renunciaban a la posibilidad de ser incorporados nuevamente al Estado por varios años. (Informe IDEP, 1993).

Aunque no se cuenta con cifras oficiales exactas y actualizadas de la cantidad de empleados públicos despedidos, según los datos disponibles la racionalización del personal de las empresas públicas en 1992 implicó que quedaran fuera de ellas alrededor de 250.000 personas (IDEP, 1993), pero esta cantidad creció aún más con las privatizaciones concretadas en los años siguientes y, además, por los despidos de personal de las empresas ya privatizadas. Se estima que podrían sumar cerca de 100.000 personas más.

Tampoco se compensó adecuadamente a los empleados despedidos, a los que sólo se indemnizó sin brindarles posibilidades de capacitación y reinserción laboral. La inmensa mayoría de los estatales despedidos, de este modo, utilizó el dinero obtenido para emprender negocios de escasa o nula rentabilidad—como la instalación de pequeños comercios minoristas— sin ningún asesoramiento respecto a la viabilidad económica de los mismos, lo que redundó en quiebras masivas y, como corolario, en la pauperización de las familias afectadas en un entorno de desocupación creciente.

Precisamente, el espectacular aumento en los índices de desocupación que se verifica en estos días—18,6 por 100 en el mes de mayo— tiene en la reducción del aparato estatal y en la disminución drástica del personal de las empresas públicas, tanto pre como pos privatizaciones, una causa significativa. Porque agotados los recursos que le permitieron a los ex-empleados estatales sobrevivir algún tiempo y tener la ilusión de que podrían desempeñarse en forma independiente, la realidad los enfrenta hoy día a la necesidad de conseguir nuevamente trabajo, pero en condiciones mucho más desfavorables.

E) Privatizaciones y tarifas públicas

En lo que hace a las tarifas que deben abonar los usuarios de servicios públicos, es de destacar que se mantuvieron deprimidas hasta el momento de la privatización, elevándose antes de entregar las empresas a los privados. Tales fueron los casos de las primeras privatizaciones: teléfonos, transporte aéreo, rutas concesionadas y ferrocarriles. La reacción adversa que esto generó dio lugar a la modificación de los contratos y de los marcos regulatorios a pocos meses de haberse completado las transferencias y llevó a sucesivas negociaciones con las adjudicatarias para lograr reducir las tarifas, empresa que no fue muy exitosa para el gobierno, ya que a cambio de resignar la regla de indexación prevista en los contratos, los privados obtuvieron la eliminación de impuestos y dolarizaron las tarifas. (GERCHUNOFF y CÁNOVAS, 1995)

En las privatizaciones posteriores, los ajustes tarifarios no tuvieron la misma magnitud, aunque también se concedieron. En tal sentido, el Ministro Cavallo puso en marcha, a comienzos de 1991, un proceso de ajuste tarifario que permitió colocar las tarifas públicas, especialmente las de luz y gas, en niveles más aproximados a los costos. Así, los aumentos dispuestos ese año y el siguiente redundaron en un aumento real de las tarifas, por encima de los ajustes inflacionarios, de más del 8 por 100. Pero lo verdaderamente importante, sin embargo, es la fijación inicial de tarifas, que comparativamente con el resto del mundo resultan significativamente altas, con el propósito de obtener mejores ofertas de los adjudicatarios que redundaran en mayores ingresos para el fisco. En los sectores eléctrico y gasífero, el límite último estuvo dado por la necesidad de no afectar excesivamente a los productores de bienes que utilizan con intensidad esas fuentes de energía. De cualquier modo, el alto costo que estos insumos representan para las industrias es uno de los puntos de discusión más importantes en el contexto recesivo que vive la Argentina desde fines de 1994. La tarifa que abonan los usuarios de ambos servicios, en forma simplificada, es el resultado de la suma del precio del gas o electricidad negociados a nivel mayorista y las tarifas por los servicios de transporte y distribución reguladas por el ente regulador

El esquema elegido para la distribución es similar al que se utiliza en Gran Bretaña. El método regulatorio británico *cap price* implica que se fijen precios máximos por un período determinado, aplicados al servicio siguiendo una fórmula relacionada a un índice de precios y un factor de productividad. Esto apunta al control por resultado, dejando que el incentivo de los operadores sea mejorar la eficiencia de modo tal de poder apropiarse de las utilidades obtenidas por encima de las previstas por el regulador. En el largo plazo, los consumidores deberían beneficiarse, ya que cuando se renegocia el precio tope, el regulador tiene una mejor idea de que tipo de performance es razonable. Teóricamente, el gobierno puede asegurar una ganancia en el corto plazo, acordando previamente que la mitad de todo nuevo beneficio sea trasladado a los consumidores, algo que en el caso argentino no se hizo¹¹.

En cuanto al sector de aguas y servicios cloacales, a pesar de no fijarse un sistema de precio tope, se acordó partir de la tarifa vigente al momento del traspaso, establecida en función de la superficie cubierta de los inmuebles y no de la cantidad de agua consumida, y a ir colocando paulatinamente medidores, empezando inmediatamente por los usos industriales y comerciales. Porque la intención final es que los usuarios paguen por el agua que efectivamente consumen y no por la superficie que ocupan sus inmuebles, para estimular el ahorro de agua en un país donde quienes disponen de ella la utilizan desmedidamente y faltan millones por abastecer.

En materia de teléfonos, el año pasado se produjo un intenso debate entre las empresas del sector y el gobierno, por una

parte, y los representantes de los usuarios y representantes políticos de la oposición, por la otra, en torno a una reestructuración tarifaria que proponían las prestatarias y avalaba parcialmente el gobierno, que iba a implicar importantes aumentos en las ya onerosas tarifas urbanas, bajo el pretexto de bajar los costos de las llamadas internacionales e interurbanas. Una audiencia pública de alto voltaje impidió, hasta ahora, que se hiciera caso al pedido de aumentos.

En cuanto a la calidad de los servicios, si bien en algunos casos se mejoraron las condiciones técnicas y la atención al usuario, todavía no se verifican cambios verdaderamente significativos en la mayoría de los casos.

F) La cuestión de la regulación

Un dato relevante es el hecho de que no se garantizara que previamente a la privatización quedara establecida una regulación efectiva, tanto en lo que respecta a marcos regulatorios como a los entes. Porque la regulación, de acuerdo a la filosofía económica dominante en el gobierno, debía ser una actividad residual y mínima, en la medida en que se partía de la convicción de las ventajas que ofrece darle garantías casi absolutas a los mercados y, fundamentalmente, del criterio pragmático de establecer los contratos casi formalmente, para luego negociar sobre la marcha las condiciones de funcionamiento de cada sector privatizado. La principal consecuencia de esta situación es que las empresas usan el argumento de la "seguridad jurídica" para preservar aquello del contrato que les conviene y el de la "flexibilidad" cuando pretenden modificaciones a su favor. Esto, además de ser una táctica común en los negocios, arraiga precisamente en la forma en que se hicieron los contratos de traspaso: como marco global "formal", necesario pero "negociable" según las circunstancias. El cumplimiento de esa cláusula no escrita de flexibilidad es lo que las empresas constantemente le reclaman al gobierno, más allá de la letra de los contratos, por eso prefieren negociar directamente con las autoridades económicas y eludir a los entes reguladores específicos, ya que varios de ellos intentan conservar ciertos márgenes de autonomía para aplicar la letra de los contratos por sobre las presiones políticas.

Muchos de los problemas que hoy aparecen, y que seguirán apareciendo en el futuro, tienen que ver con esta situación. Por eso, además de ser cuestionable la decisión en sí de la mayoría de los traspasos, desde la propia lógica con que fueron encarados son, a todas luces, impugnables. Porque el desajuste inicial existente entre el traspaso de los servicios públicos a manos privadas, la creación de los marcos regulatorios y la puesta en funcionamiento de los entes reguladores, resulta uno de los condicionantes centrales para el ejercicio de la potestad controladora estatal y está en la base de muchos de los reclamos actuales de las prestadoras privadas de los servicios. (THWAITES REY, CASTILLO y LÓPEZ, 1985).

Mientras que el servicio telefónico, aerolíneas, y el sector ferroviario fueron privatizados sin que existiera un marco regulatorio para la actividad ni la conformación del Ente, las privatizaciones en el sector del gas y la electricidad, como señaláramos, fueron realizadas una vez sancionados por ley los marcos, pero antes de constituirse los entes respectivos. Sólo en el caso del servicio de aguas y redes cloacales se contó con el marco regulatorio sancionado y el ente funcionando, aunque escasos días antes de la entrega del servicio al concesionario privado. Esto se debe a que, además del apuro por sacarse de encima el peso de las empresas y allegar recursos para solucionar el déficit, subyacía a la conducción económica la creencia de que la regulación –y por ende los entes– era enunciada para guardar las formas antes que para garantizar un control real. Asimismo, en materia regulatoria quedó expuesto con claridad el bajo nivel de participación que adquiriera el Parlamento durante el proceso de privatizaciones.

A la **falta de legitimación inicial** que otorgan las consideraciones antedichas, se suma la excesiva injerencia de los funcionarios del Ejecutivo –a través del Ministerio de Economía– para la designación de los miembros del Directorio de cada uno de los Entes. Contraviniendo toda la teoría vigente en materia de regulación, para la cual el principio de autonomía política de los órganos reguladores resulta una condición primordial, para los nombramientos de los cuerpos directivos de varios entes el Congreso de la Nación no ha tenido participación alguna y sus miembros sintonizan en línea directa con los requerimientos del Ministro de Economía. En todos los casos, con los matices de rigor, se advierte una marcada subordinación de los Entes a las directivas políticas inmediatas de la cartera económica, que no ha ocultado su intención de retener bajo su órbita el máximo poder de negociación político-económico con los privados, reservando a los Entes un mero rol mediador o arbitral entre prestadores y usuarios, lo que supone abandonar la defensa explícita de éstos.

Lo anterior resulta más preocupante aún, si se tiene 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 sociedad y donde prácticamente se ha excluido la participación de los usuarios en aspectos claves que hacen a la prestación de los servicios públicos. Surgen, entonces, profundas dudas sobre el impacto futuro sobre tarifas y calidad de las prestaciones, en la medida en que serán operados con la lógica de rentabilidad máxima que rige las leyes del mercado.

Y existe aquí otro problema adicional, cual es la dinámica de intereses que confluyen en el interior de los consorcios adjudicatarios. Mientras la lógica de los bancos extranjeros los lleva a maximizar la liquidez de corto plazo para reemplazar el servicio

de los viejos títulos de la deuda por la remisión de utilidades al exterior, en el caso de los operadores internacionales prima el procurar que la empresa maximice beneficios y que se adecúe a su estrategia a nivel internacional. En tal sentido, probablemente sean las más preocupadas por el cumplimiento de las regulaciones vigentes, mientras que las empresas argentinas van a interesarse tanto por las utilidades de la firma privatizada como porque ésta se comporte de la manera que resulte más redituable a sus propios intereses. (GERCHUNOFF y CÁNOVAS, 1995, p.492)

G) La concentración de la propiedad

Esto nos lleva a otra cuestión que aparece con nitidez en el proceso privatizador argentino, cual 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 valoración 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 valoración 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 valoración 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 extranjeras en carácter de operadoras experimentadas y responsables de la administración del negocio –muchas de ellas estatales– y bancos acreedores internacionales que financian la operación y proveen los títulos de la deuda pública requeridos, 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, lo que les otorga una capacidad de negociación adicional. 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 considera 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. Es de prever que en situaciones de conflicto, este grado de concentración al interior de las empresas privatizadas y respecto al tipo y cantidad de actividades involucradas, redundará en la debilidad estatal para imponer reglas favorables al conjunto. Porque una de las paradojas de este proceso es que, si bien el Poder Ejecutivo logró acumular un poder sin precedentes respecto a los otros poderes del Estado y a la sociedad misma, que le permitió imponer condiciones transformadoras y fuertemente disciplinadoras venciendo todas las resistencias, su amalgama con los grupos de poder redundó en una escasísima autonomía para imponerles algunas reglas a estos mismos grupos.

El poderío de los grupos más concentrados se ejemplifica también en la gran debilidad de la difusión de la propiedad accionaria a través del mercado de capitales, lo que oportunamente fue propagandizado como "capitalismo popular. En la Ley de Reforma del Estado se estableció como requisito para la privatización la reserva de un 10 por 100 del capital accionario en manos de los trabajadores. Amén del efecto legitimador hacia el público en general, esta disposición fue una de las monedas de cambio de la dirigencia sindical para facilitar las privatizaciones. Pero una vez puestos en marcha los procesos concretos, se advirtieron en seguida las enormes dificultades para definir los criterios de distribución, administración y control de esas acciones con un sentido satisfactorio para las pretensiones de los trabajadores. A la demora con que fueron implementados la mayoría de los "programas de propiedad participada" (PPP), se le sumó la directa desnaturalización que sufrieron muchos de ellos.

Por todo lo expuesto se ciernen grandes dudas acerca de la capacidad estatal para regular y controlar la actividad privatizada en términos de integrar y proteger al conjunto de la sociedad. Porque parecen ser muy escasos los mecanismos que el gobierno reservó para que el Estado democrático pueda orientar las políticas públicas en el sentido de beneficiar al conjunto de la sociedad y, fundamentalmente, para colocarse "por encima" de intereses sociales tan desigualmente repartidos, conjurar injusticias y evitar la desintegración geográfica y social.

En suma, la política pública que orientó las privatizaciones 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 la actividad productiva. Ahora que se

han concretado en su mayor parte en un plazo récord, 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.

Notas

* Abogada, Magister en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. Profesora de Sociología Política y de Administración y Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

¹ Ya puesta en cuestión en cuanto a su posibilidad de existencia pura (OSZLAK, 1984), pero utilizada aquí en el sentido de la aplicación de un conjunto de reglas aplicadas en una medida más o menos racionalmente adecuada a los fines.

² En este punto seguimos el esquema propuesto por OSZLAK y O'DONNELL en su trabajo "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" (1982).

³ Una discusión paradigmática se produjo en el Senado en abril de 1988, con motivo de una interpelación al Ministro de Obras Públicas y Servicios Públicos por los proyectos privatizadores de Entel y AA. Allí, la bancada peronista encabezada por el Senador Eduardo Menem -hermano del actual Presidente- expuso clara y vehementemente los más clásicos argumentos del peronismo histórico en defensa del rol estatal en la economía.

⁴ Porque son múltiples los factores que se entrelazan alrededor de estas "cuestiones", que toman inciertos sus resultados, más allá aún de las distintas voluntades que impulsan soluciones eficaces. En la medida en que no existe una única visión técnicamente "perfecta" de la realidad, las soluciones concretas no suelen ser sino subóptimas, especies de compromisos que se imponen en los procesos de toma de decisiones, signados por correlaciones de fuerzas sociales variables de intereses contradictorios.

⁵ En tal sentido, mientras Edenor fue adquirida por un consorcio liderado por una operadora francesa, Edesur lo fue por una operadora chilena y Edelap por una norteamericana.

⁶ También lo integran Aguas de Barcelona, Compagnie Generale des Eaux, Anglian Water, el Banco de Galicia y Buenos Aires y los grupos argentinos Sociedad Comercial del Plata (Soldati) y Meller S.A.

⁷ Las urgencias fiscales que siguen dominando el escenario y que se potenciaron luego de la fuga de capitales provocada por la crisis mexicana, han llevado al gobierno a plantear la aceleración de la venta de los activos públicos que todavía quedan. Por una parte, están las empresas cuyo traspaso viene demorado por razones específicas de cada sector, tales como el correo estatal. Este proyecto privatizador, único en el mundo con tales características, ha generado un enfrentamiento muy serio de intereses entre un grupo de empresas de origen nacional que ya están operando en el sector y que aspiran a quedarse con la parte fundamental del negocio y firmas extranjeras, especialmente norteamericanas, que desean ingresar al atractivo mercado, amén de las más de doscientas empresas pequeñas que ven peligrar su lugar en el mercado. Otro caso conflictivo es la venta de ELMA, la línea marítima estatal. Con la nueva política impulsada por el gobierno actual, ya se han vendido varios buques y, con el objetivo principal de "hacer caja", ahora se propone vender las rutas más rentables con un esquema según el cual el país perdería completamente su flota de bandera. Pero para hacer frente a los compromisos asumidos con el FMI, y pagar los intereses de la deuda externa por valor de US\$ 2.100 mill ones que vencen a fin de año, el gobierno espera sacar a la venta los paquetes accionarios que aún retiene de las empresas del sector eléctrico y gasífero, por las que se espera recaudar una proporción importante del valor contable de las mismas. Asimismo, quedan todavía algunas centrales hidroeléctricas importantes en poder del Estado: Piedra del Aguila, Pichi Picún Leufú y la incompleta Yacretá, cuyo proyecto de privatización en estos días ha generado unánime rechazo en la oposición. En el calendario oficial están pautadas para el año que viene la

venta de activos más complejos, como la Petroquímica Bahía Blanca, cuyos intentos de venta fracasaron varias veces y la central hidroeléctrica Salto Grande, que al ser binacional requiere poner a punto acuerdos con el gobierno uruguayo, que ha decidido mantener su parte en poder del Estado. Otras ventas proyectadas sumamente conflictivas son las de las centrales termonucleares. Aquí, además de la cuestión de la seguridad, está implicado todo el tema de desarrollo científico tecnológico ligado al sector nuclear, por lo que el anuncio de privatización de estas centrales ha generado inquietud y rechazo en amplios sectores de la comunidad, empezando por los propios científicos.

⁸ En este afán de obtener recursos que caracteriza al proceso privatizador argentino, el Estado transfirió hasta sus espacios de apropiación de renta, como es el caso del petróleo y la privatización de YPF. Esto no ha ocurrido en países como Chile, que retuvo el cobre en manos estatales, o México y Brasil, que aún manejan su petróleo.

⁹ Acertadamente afirma BASUALDO que "durante la vigencia del plan de Convertibilidad se consolida una estructura impositiva acen tuadamente regresiva (concentrada sobre los impuestos al consumo)... El mencionado esquema no sólo introduce una inequidad manifiesta sino que también, a juzgar por la evolución de la recaudación impositiva, no se sustenta en el tiempo y resulta insuficiente para suplir las necesidades de ingresos públicos una vez que finalice el programa de privatizaciones". (BASUALDO, 1994, p.45)

¹⁰ Si bien en términos del PBI su peso ha disminuido notablemente (pasó del 114t en 1990 al 28 por 100 en 1994), en 1995 todavía representa el 380 por 100 de las exportaciones (ZLOTOGWIAZDA, 1995).

¹¹ Conforme al esquema elegido, se pactaron tarifas tope por el término de 5 años, ajustables en función de los cambios en los precios de los respectivos mercados mayoristas desregulados, pero no se pautaron cláusulas que le permitan al Estado compartir la rentabilidad de las empresas en el corto plazo, en la medida, justamente, que la apropiación íntegra de la ganancia por parte de los operadores fue uno de los atractivos ofrecidos. Complementariamente, en el caso eléctrico se decidió no exigirles a las empresas la realización de inversiones sino establecer niveles de calidad del servicio a cumplir en distintas etapas. La razón argüida fue que de este modo, al descartar el sistema regulatorio a partir de costos o inversiones fijas, se incentivaba una mayor eficiencia empresarial que debía redundar en ventajas tangibles para los usuarios.

¹² Esto se liga a un tema central, el de la SEGURIDAD JURÍDICA, que tiene varias aristas. Así, es preciso tener presente que el respeto por los contratos firmados por un gobierno elegido democráticamente opera en dos sentidos. Por una parte, es un **LÍMITE NEGATIVO** a la posibilidad de volver atrás todo lo hecho, como si hubiera sido impulsado por una dictadura. Aquí está en juego la continuidad jurídica que debe sostener el Estado bajo un régimen democrático. Pero también es preciso señalar el otro aspecto, el del **LÍMITE POSITIVO: los contratos, para ser válidos, deben establecer condiciones equitativas y atenerse a Derecho**, tanto en el momento de su firma como durante su vigencia. Por otra parte, hay que tener en cuenta que fijan cláusulas que **los privados DEBEN CUMPLIR**. Por eso es central que se exija el *estricto cumplimiento, en tiempo y forma, de las obligaciones pactadas* (tarifas, niveles de inversión, calidad de prestaciones, etc.). Porque en este punto hay que tener claro que a la "seguridad jurídica" se la afecta con el incumplimiento contractual, y la exigencia de que sea respetado lo pactado es lo que garantiza la vigencia de las normas legales.

¹³ Testimonio de este desbalance de poder social lo constituye la debilidad con que los trabajadores estatales pudieron enfrentar un proceso que los gol-

peó -y golpea- duramente por los despidos masivos -estimados en más de 150.000-, en un contexto en que el que el mercado 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

crucada 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.

Bibliografía

- ARANGO, Aída (1990) "Las privatizaciones del radicalismo.(1983-1989)", en *REALIDAD ECONÓMICA* N.º 97, Buenos Aires, 6.º bimestre de 1990.
- BADIA, Gustavo y THWAITES REY, Mabel (1994) *La privatización del transporte aerocomercial en la Argentina*, CLAD-Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Ediciones del CLAD, Venezuela. En prensa.
- BASUALDO, Eduardo (1994) "El impacto económico y social de las privatizaciones", en *REALIDAD ECONÓMICA* n.º 123, Buenos Aires.
- BOCCO, Arnaldo y MINSBURG, Naum (editores) (1991) *Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la sociedad. Del Plan Pinedo a "Los Alsogaray"*. Ediciones Letra Buena, Buenos Aires.
- CEPAL (1991) *Documento sobre privatizaciones con énfasis en América Latina*, Informe CEPAL.
- DONAHUE, John (1991) *La decisión de privatizar. Fines públicos, medios privados*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- FELDER, Ruth (1994) "El Estado se baja del tren: la política ferroviaria del gobierno menemista", en *REALIDAD ECONÓMICA* n.º 123, Buenos Aires.
- FIEL (1992) *Capital de infraestructura en la Argentina. Gestión pública, privatización y productividad*, Ediciones FIEL, Buenos Aires.
- GERCHUNOFF, Pablo (1992) *Privatizaciones en la Argentina*, Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- GERCHUNOFF, P. y CÁNOVAS, G. (1994) "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", en *DESARROLLO ECONÓMICO* n.º 123, Buenos Aires, abril-mayo 1994.
- IDEP (1994) *Desindustrialización y gobernabilidad democrática en la Argentina posajuste*, Informe de coyuntura del Instituto de Estudios sobre Estado y Participación de la Asociación de Trabajadores del Estado, Buenos Aires.
- KAY, J.A. y THOMPSON, D.J. (1986) "Privatization: a policy in search of a rationale", en *THE ECONOMIC JOURNAL*, 96, Great Britain.
- MARCÓ DEL PONT, Mercedes (1995) "Recuerdos de 1982", en *Suplemento CASH de PAGINA/12*, 6.8.95, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (1994) *Informe sobre privatizaciones al 31 de julio de 1994*, Subsecretaría de Inversiones, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1982) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *REVISTA VENEZOLANA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO* n.º 1, Caracas.
- PORTO, Alberto (1992) *Economía de las empresas públicas: funcionamiento, desregulación y privatización*, Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- SÁNCHEZ, Miguel A. (1993) "Privatizaciones y extranjerización de la economía argentina", en *REALIDAD ECONÓMICA* n.º 116, Buenos Aires.
- SCHVARZER, Jorge (1993) "El proceso de privatizaciones en la Argentina", en *REALIDAD ECONÓMICA* n.º 120, Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, Andrea (1990) "Auge y ocaso de la intervención estatal o la difícil legitimación de la ley de la selva", en *DOXA* n.º 2, Buenos Aires, invierno.
- THWAITES REY, Mabel y CASTILLO, José (1992) "La paradójica euforia privatizadora. Apuntes sobre la reforma del Estado en la Argentina", en *AMÉRICA LATINA HOY*, Madrid.
- THWAITES REY, Mabel (1993) *Qué Estado después del estatismo. Un análisis de la política de privatizaciones en la Argentina*. (1984- 1993). Ponencia a la II.ª Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, México. Publicaciones de la Secretaría de Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel (1993) "La política de privatizaciones en la Argentina. Consideraciones a partir del caso Aerolíneas", en *REALIDAD ECONÓMICA* n.º 116, Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel (1994) "Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones", en *APORTES* (Estado, Administración y Políticas Públicas), Año I, n.º 1, Otoño, Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel, CASTILLO, José y LÓPEZ, Andrea (1995) "La regulación de los servicios públicos privatizados", en *REALIDAD ECONÓMICA* n.º 129, 1/1 al 15/2 de 1995, Buenos Aires.
- VICKERS, John y YARROW, George (1991) "Economic Perspectives on Privatization", *Journal of Economic Perspectives*, Volume 5, Number 2.
- ZLOTOGWAZDA, Marcelo (1995) "Deuda eternamente", en *Suplemento CASH de PAGINA/12*, 6.8.95, Buenos Aires.