

El Estado y el desarrollo económico de la Argentina: nuevas orientaciones, posibilidades y límites

Jorge Schvarzer*

A partir de julio de 1989, el nuevo gobierno argentino, presidido por C. Menem, encaró una enérgica política tendiente a reducir al máximo el tamaño del estado nacional y a eliminar la mayor parte de las empresas y funciones asumidas por este a lo largo de décadas. Dicha tarea se justificó ante la sociedad como una de las vías para superar el colapso de la economía argentina. En efecto, el brote hiperinflacionario ocurrido a mediados de ese año había marcado profundamente las actitudes de todos los argentinos. Ese *shock* contribuyó de manera decisiva a adelantar varios meses el cambio de gobierno y su persistente impacto en la memoria social contribuyó a condicionar todas las reacciones políticas.

La nueva política, proseguida firmemente durante varios años, logró transformar las características del estado nacional en una medida difícil de imaginar antes de que fuera lanzada. A partir de un diagnóstico que colocaba a la dimensión e ineficiencia del estado como causas (sino *la causa*) de las fallas de la economía y de los problemas sentidos por la sociedad, se aplicaron medidas apresuradas y drásticas: privatización de casi todas las empresas públicas, cierre de numerosos órganos de regulación y control, despido de decenas de miles de empleados estatales, transferencia de actividades de diverso carácter a las provincias y cambio de las reglas de juego del sector privado así como de sus relaciones con el sector público. Los cambios resultaron tan amplios y profundos que todavía hoy cuesta trazar su contenido y esbozar el balance de los mismos y sus efectos sobre la economía y la sociedad; el mayor problema para abarcarlos deriva del hecho que esos impactos siguen operando mientras se consolida el carácter definitivo de la nueva situación cuyo recorrido sólo puede estimarse.

* Pesquisador do Centro de Investigações Sociais sobre o Estado e a Administração - (CISEA) e professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires - Argentina.

La fuerza política de ese embate resulta notable frente al peso de las tradiciones que veían al estado como garante de la soberanía e impulsor del progreso. Los portadores de estas últimas perdieron buena parte de su capacidad de reacción ante un consenso social que parecía dispuesto a cualquier amputación con tal de vislumbrar una salida a la crisis. La evolución del ente petrolero estatal (YPF) ofrece un paradigma de estos cambios. YPF fue visto como un baluarte de la soberanía local desde la lejana década del '20 cuando se consolidó su presencia en la vida nacional; esa conciencia social contribuyó a que la empresa superara reiterados esfuerzos tendientes a reducir su liderazgo durante ese largo período. Pese a ello, el cambio de clima fue tan brusco que en la década del '90 fue privatizada sin mayores conflictos, en medio del silencio y la apatía general. Hoy no mantiene otras relaciones con el gobierno que las derivadas del papel de éste como accionista minoritario (con el agregado de que se mantiene la intención de vender la porción retenida).

El brusco viraje del sentimiento general hacia el estado local se puede explicar por los avatares de los últimos años. Aún así, resulta conveniente bucear en los antecedentes de las últimas décadas las raíces que explican ese cambio que pretende convertir al país en un espacio regulado supuestamente por el mercado internacional antes que por las decisiones conscientes de sus ciudadanos.

Un eje de la polémica política

El estado argentino se fue constituyendo como tal desde mediados del siglo pasado en un proceso que se aceleró a partir de la crisis de 1930. Las demandas de esa larga coyuntura crítica lo llevaron a crear, junto a las instituciones clásicas dedicadas a la educación, la seguridad y la justicia, una vasta red de órganos de regulación económica a la que se sumó un gran número de empresas públicas. La presencia del estado se hizo casi omnipresente a medida que las normas, tanto como las empresas a su cargo, se multiplicaban y extendían su ámbito de acción.

Esa presencia era objetivamente necesaria en la mayor parte de los casos. Casi todos esos órganos habían surgido debido a las exigencias de la crisis o por la defección de los capitales privados. La crisis obligó a crear numerosos entes, para regular la producción y la oferta frente a la caída de la demanda. A eso se agregó que la mayor parte de los tradicionales propietarios de las empresas de servicios públicos optaron, en la posguerra, por vender estas al estado, en lugar de encarar las ingentes tareas de renovar equipos y mejorar la oferta.

Estos orígenes marcaron muchos de los trazos posteriores de esas empresas. Al no haber sido creadas para cumplir una necesidad concreta; con objetivos claros y específicos, ellas fueron sujeto de diversas presiones políticas a las que pocas veces estaban preparadas para resistir. La debilidad política y organizativa del estado local frenaba los ensayos de contenido más "virtuoso". Esa experiencia contribuye a explicar que esos entes no se limitaran a cumplir los difusos fines para los que fueron concebidos. Si bien tendieron a operar como herramienta de regulación de la economía, siguiendo en cierta forma las lógicas keynesianas, ellos asumieron otros no siempre coincidentes con las demandas del desarrollo. Esos fenómenos se notaron, en particular, a medida que diversos gobiernos de estilo populista buscaron utilizarlos como herramientas de apoyo a sus políticas; su efecto fue imitado por numerosos grupos de presión (sindicales y empresarios) que aprendieron a beneficiarse con ellos.

Esas fallas permitieron que se fuera forjando una poderosa coalición de fuerzas de derecha deseosa, en términos generales, de recortar el poder del estado y su capacidad de regular la economía. La puja entre esas corrientes e intereses multiplicó sus efectos negativos debido a la curiosa inestabilidad del poder en la Argentina, inestabilidad cuyos efectos se hicieron sentir sobre todo a partir del golpe de estado de 1955. Los continuos cambios de gobierno, así como los aún más frecuentes de ministros y secretarios de estado, que signaron la vida nacional, contribuyeron a impedir una gestión "normal" de las empresas y entes públicos.

Durante dos décadas, los ensayos y tirones en una y otra dirección tuvieron resultados que resulta difícil explicar acudiendo a argumentos simplistas. En primer lugar, el número y la dimensión de empresas y órganos estatales siguió aumentando, debido a esas fuerzas objetivas, como si se tratara de un proceso independiente de la voluntad (o el discurso) de los sucesivos gobiernos. Las incorporaciones de empresas públicas al elenco ya existente se sucedieron, sea por compra de compañías privadas o por la creación administrativa; esa marcha ni siquiera redujo su ritmo en los períodos de administraciones abiertamente privatistas, contra lo que podría esperarse de estas últimas.

Al mismo tiempo, las pujas políticas tuvieron un notable efecto sobre la estabilidad de gerentes y equipos directivos de esos organismos. Los resultados sorprenden: los presidentes de las mayores empresas públicas del país (cada una de las cuales tenía decenas de miles de empleados, atendía servicios básicos y debía encarar inversiones millonarias) difícilmente duraban un año en el cargo. Su promedio de permanencia osciló entre 8 y 11 meses según la empresa de que se trata entre 1955 y 1990. La rápida rotación de los dirigentes de máximo

nivel, combinada con continuos cambios de rumbo en las decisiones oficiales, tendió a recortar la capacidad de gestión de esas empresas y/o entes públicos. En algunos casos, las decisiones de rutina quedaron en manos de los funcionarios de segundo nivel, que a veces gozaban de mayor estabilidad (aunque no de la responsabilidad que exigían esas tareas). Por una u otra causa, se observó un profundo deterioro de la gestión.

En consecuencia, la experiencia práctica tendía a exhibir rasgos de las empresas públicas que abrían una fosa entre la teoría y la práctica. Los "estatistas" decían que las empresas eran "buenas en sí mismas" pero que su operación se veía afectada por las decisiones de los "privatistas" cuando estos estaban en el poder. Los "privatistas", a su vez, afirmaban que esas fallas eran el resultado "natural" de la gestión pública, cuando no de las prácticas "populistas" o "irresponsables" de los gobiernos de signo contrario. Unos y otros arremetían, no bien llegaban al poder, contra las estrategias anteriores, reemplazando funcionarios y cambiando métodos de gestión, que, por su mera repetición en las condiciones de la vida local, acentuaban a la larga el deterioro de las empresas.

No todas evolucionaban igual pero la mayoría arrojó resultados negativos en lo que respecta a eficiencia y capacidad de atender las demandas sociales. En el extremo positivo de esa gama de respuestas se destacó la Comisión Nacional de Energía Atómica que, a partir de un notable grado de autonomía y estabilidad (con sólo dos directores en más de 30 años y constante apoyo del poder político), logró cumplir una serie de metas de orden tecnológico y productivo que sentaron una notable base para fomentar la capacidad productiva local en esos aspectos hasta mediados de la década del ochenta. En el extremo negativo se encuentran los ferrocarriles, que cayeron en un continuado proceso de deterioro operativo y económico que fue recortando su capacidad de acción hasta llevarlos a un punto cercano al colapso hacia mediados de la década del setenta.

Entre ambos extremos, pero mucho más cerca de éste último, se encontraban otras, como las empresas de correos y la de teléfonos, que estaban cortando vínculos con su demanda real y perdiendo así toda capacidad de servir a las necesidades objetivas del desarrollo. La empresa de correo, por ejemplo, había dejado de ser confiable, por el atraso en las entregas y la reiterada pérdida de las piezas que debía manipular. La empresa telefónica, a su vez, se mostraba incapaz de instalar nuevas líneas, pese a que existía una demanda solvente dispuesta a pagar por ellas, porque se resistía a cobrar la conexión a sus clientes. Factores como ese la llevaron a brindar servicios escasos y de baja calidad a sus clientes sin encontrar (y a veces sin buscar) la solución a esos problemas.

La indefinición de objetivos, la distancia respecto a la dirigencia política, la escasez de técnicos y profesionales, la carencia de incentivos al personal a todo nivel, la escasez de recursos, eran elementos que se repetían en la mayoría de esas empresas, contribuyendo a su parálisis operativa.

A mediados de la década del setenta esas fallas eran dolorosamente evidentes; aunque no habían trascendido al gran público, los problemas internos de gestión y deterioro de los mecanismos de control de esas empresas tendían a frenar cualquier intento por recuperar el tiempo perdido. Los ensayos del tercer gobierno peronista (en los años 1973 a 1976) no contribuyeron a superar ese estado de cosas. El poder político intentó controlar las empresas públicas mediante la creación de nuevos órganos que se superponían a la dirección de estas. El resultado fue que se incrementaron las complejidades burocráticas y la extensión de la cadena de mandos. Si bien hubo ensayos por expandir el radio de acción de esas empresas, mediante nuevas medidas de estatización de servicios, estos no eran acompañados por la aplicación de los criterios de eficiencia y de dirección necesarios para que estas funcionasen en las condiciones esperadas. Por otro lado, la repetida expulsión de técnicos y funcionarios comprometidos políticamente con las gestiones anteriores (una práctica que seguía pautas ya casi tradicionales en ese sentido) erosionaba la capacidad técnica de las empresas. Por una u otra razón, esa fuga de cerebros no era compensada con el reclutamiento de profesionales con los conocimientos necesarios.

Recién a fines de la década del ochenta tomó estado público, por ejemplo, que el balance anual de Entel no había sido aprobado por la autoridad competente desde el ejercicio de 1965. Es decir que, a partir del golpe de estado de 1966, y durante más de veinte años, esa empresa no operaba con las condiciones mínimas de registro y control contable que podían esperarse, aunque esa falla no se convertía en un problema discutido por quienes eran responsables del mismo.

En ocasión del golpe de estado de 1976 el estado de esos entes era caótico aunque resultaba presumible que ellos podían ser "recuperados" para sus fines a partir de una gestión adecuada con objetivos bien definidos. En rigor, bastó con que se normalizara y estabilizara la conducción económica (más allá de las preferencias y criterios sustentados por esta) para que la mayoría de esas empresas retomara un camino de crecimiento; éste, por supuesto, tenía ritmos distintos en cada una de ellas en función de su estado financiero-operativo y de la magnitud de las demandas que enfrentaba. Al mismo tiempo, en el seno del gobierno militar formado a partir del golpe se volvieron a enfrentar dos posiciones: la del equipo económico, dirigido por J. A. Martínez de Hoz, que deseaba reducir la presencia de las empresas públicas en el mercado local, y la de una mayoría

de líderes militares, que preferían mantenerlas bajo control estatal como una de las herramientas de defensa de la soberanía y el desarrollo local. Esa diferencia de puntos de vista entre dos alas del gobierno llevó a una batalla sigilosa que culminó en profundos cambios de los modos de funcionar de esas empresas.

La primer gran arremetida contra las empresas

El equipo económico fue definiendo su estrategia lenta y silenciosamente a lo largo de su gestión que fue, por otra parte, la más prolongada de un grupo de ese carácter en más de tres décadas. Durante cinco años, Martínez de Hoz, junto con sus colaboradores, pudo utilizar el enorme poder de decisión que acumuló en el seno de ese gobierno para llevar adelante su programa. Este se fue consolidando, y redefiniendo criterios y objetivos, a medida que seguía una práctica de buscar las líneas de menor resistencia y los límites reales de esa experiencia.

Los resultados merecen ser resumidos rápidamente. El gobierno militar no dudó en perseguir a numerosos técnicos y profesionales considerados de "izquierda" o, simplemente, opositores; muchos fueron expulsados y otros reprimidos con los métodos de la época. Numerosos expertos optaron por irse del país antes de sufrir el castigo potencialmente posible. El efecto acumulado de esas acciones consistió en una notable reducción adicional de la capacidad técnica de las empresas y entes del sector público que sólo fue neutralizada en algunos casos aislados.

El equipo económico era consciente de que no se podían privatizar las empresas del estado en ese momento. Una de las causas era la lógica resistencia militar, sindical y política a esa medida. Otra, más importante, era la mayoría de esas empresas no eran "vendibles" en las condiciones nacionales y mundiales de la segunda mitad de la década del setenta. No había candidatos dispuestos a tomar una empresa estructuralmente deficitaria, como el servicio ferroviario; tampoco para la telefónica en esos años previos a las decisiones de la Justicia de Estados Unidos que obligó a dividirse a la tradicional empresa monopólica del servicio en aquel país, abriendo el camino a la competencia y el cambio técnico acelerado en ese sector. Irónicamente, el equipo "privatista" argentino decidió nacionalizar la última compañía de servicios eléctricos que había permanecido en manos privadas hasta entonces, atendiendo a la decisión de los propietarios de retirarse de esa actividad que ya no veían como rentable. En rigor, como se pudo apreciar con las experiencias de ese período, tampoco era posible privatizar diversas empresas fabriles que habían pasado a manos del

estado en los años anteriores; sus fallas técnicas y su mínima capacidad operativa hacían que ellas estuvieran "hospitalizadas" a la espera de un desenlace que no podía ser optimista.

En cambio, era posible privatizar parcelas del negocio petrolero (donde hubo intentos en ese sentido que no deben desdeñarse) y ciertas actividades puntuales o menores. Además, era bastante fácil plantear, como se hizo, una llamada "privatización periférica" que se basaba en el objetivo de que todas las empresas y entes del sector público subcontrataran a operadores privados la provisión de servicios y todas las actividades menores y específicas que se pudiera resolver por ese medio. Mediante esta política, que se aplicó de modo sistemático, las empresas públicas incorporaron un gran número de contratistas que realizaban diversas tareas bajo acuerdos que les garantizaban un beneficio apreciable.

Esos contratos permitían reducir el número de asalariados contratados de modo directo por las empresas, agilizando la gestión de personal. En cambio, creaban costos adicionales y nuevas rigideces operativas. Los contratistas no actuaban en condiciones de mercado sino con convenios de largo plazo basados en normas fijas que, en general, no tendían a incentivar el cambio técnico ni a mejorar la eficiencia productiva. Además, su presencia creaba una nueva ligazón de intereses con las empresas públicas que reducía aún más el margen de maniobra de estas en el caso hipotético de que su dirección intentara avanzar en dirección a una mayor eficiencia y mejor servicio.

Los propagandistas del gobierno esgrimían cifras de actividad de las empresas públicas que, combinadas con la reducción de personal operada en ellas, daban la imagen de un aumento de productividad por trabajador que no tenía nada que ver con la realidad. Las contrataciones de proveedores y servicios "periféricos" permitían esas maniobras que bajaban los montos destinados a salarios en los costos visibles de operación; en cambio, se multiplicaban los pagos por otros conceptos a empresas que ocupaban al resto de los empleados necesarios para cumplir las tareas previstas.

Otro cambio apreciable ocurrió en materia de precios cobrados por esas empresas debido a que el equipo económico había extraído conclusiones de la experiencia de los años anteriores. En efecto, se había observado que las tarifas tendían a bajar en valores reales durante los gobiernos populistas (que buscaban así reducir el impacto del precio de esos servicios sobre los asalariados y el costo de la vida); en cambio, ellas subían durante los gobiernos conservadores (que trataban de equilibrar las ecuaciones de ingresos y costos de las empresas para que su déficit no impactara sobre el presupuesto estatal). Ambas prácticas conducían a resultados contrarios a los imaginados por sus impulsores. Los gobiernos populistas llevaban, a poco andar, a las empresas a una situación de desequilibrio

económico que no les permitía encarar las inversiones necesarias para su desarrollo tal como se esperaba, al menos, en teoría. Por su parte, los gobiernos conservadores se encontraban ante la situación opuesta: la misma mejora de ingresos de las empresas generaba casi automáticamente un impulso entre sus directivos a destinar esos fondos excedentes a un proceso de expansión. El resultado se oponía abiertamente a las perspectivas privatistas a mediano plazo de esos mismos gobiernos.

Esos antecedentes, que habían sido tratados por algunos observadores desde el punto de vista de la teoría de la burocracia estatal, sirvieron sin duda para que el equipo económico de Martínez de Hoz adoptase una estrategia diferente. Ellos buscaron (como se deduce de los hechos) contener las tarifas de las empresas públicas que, dadas las condiciones inflacionarias de ese período, significaba un retroceso de su valor real. Esa estrategia era simple en su concepción, fácil de aplicar desde el poder ejecutivo y bastante inmune a las potenciales críticas de sus aliados políticos que no alcanzaban a avizorar dicha evolución.

Las restricciones de recursos de las empresas implicaron una fuerte barrera a su posible expansión que se sumaba, y agravaba, las derivadas de las carencias organizativas y de dirección ya mencionadas. El equipo económico había encontrado en la práctica una formidable herramienta de control. Un conocido teórico del antiestatismo, y miembro del *establishment* local, advertía a fines del gobierno militar que mejorar las cuentas de las empresas públicas hacía más vigoroso el crecimiento de estas. Por eso, insistía, "la acción debe centrarse sobre la raíz, cometido que no se logrará si se designan presidentes de empresas estatales que luego de asumir manifiestan su deseo de 'hacer más eficiente el estatismo'"¹. En otras palabras, que los objetivos deseados justificaban cercar económicamente a las empresas mientras se las colocaba bajo conducciones dispuestas a suprimirlas y no a hacerlas más eficientes. Si bien esos esfuerzos no llegaron a culminar, sí fueron suficientemente intensos como para deteriorar a un nivel inesperado las capacidades de gestión de esas empresas.

La estrategia de Martínez de Hoz tuvo otro resultado negativo, probablemente no imaginado en un primer momento, que propinó el golpe de gracia a muchas de esas empresas. Se trata del efecto de las medidas que adoptó para regular el proceso de endeudamiento de las empresas públicas entre 1978 y 1981. Las empresas, dada su escasez de recursos, debían pedir créditos en el mercado financiero cuyos montos y condiciones fueron prolijamente limitados por el equipo económico. Este estaba llevando a cabo una estrategia

¹ Se trata de un comentario de Alberto Benegas Lynch, publicado en *La Nación* el 1-3-1982 y que se cita en SCHVARZER (1986, p. 215).

para reestructurar el funcionamiento del sector financiero que lo llevó a regular los pedidos de crédito de "sus" empresas en función de esos objetivos sectoriales. Por ello, les exigió a estas que tomaran créditos en pesos en momentos en que las tasas de interés eran muy elevadas, de modo que se abultaban los costos financieros. Más tarde, las obligó a endeudarse en divisas cuando el riesgo de una devaluación del peso era muy grande. Cuando ésta última se produjo, la carga de la deuda en divisas resultó insoportable para las finanzas de las empresas, al igual que para el conjunto de la economía nacional (que comenzaba a sufrir la llamada crisis de la deuda).

Las empresas como rehenes

A partir de la crisis de la deuda (que en la Argentina se desató en 1981, un año antes que en todo el continente), las empresas públicas sufrieron la carga de los acreedores. Estos las vieron, primero, como garantía de cobro de sus activos y, más tarde, como una forma de cobrarse con ellas sus créditos. Desde su origen, los compromisos firmados para tomar parte de esos créditos ponían diversos activos de las empresas en concepto de "prenda" o "garantía" formal y estos contratos fueron reescritos y consolidados en términos más duros, y a favor de los acreedores, en los años que siguieron al estallido de la crisis. Mientras las empresas privadas endeudadas con el exterior resolvieron rápidamente sus problemas, gracias a la transferencia de sus compromisos al Tesoro, las empresas públicas quedaron aprisionadas en la trampa.

Los intereses y amortizaciones de la deuda representaban en la mayoría de los casos sumas imposibles de pagar con los ingresos de las empresas (que eran cobrados en pesos en un período en que el peso estaba fuertemente subvaluado frente al dólar). Pero, aún en el hipotético caso de que dispusieran de los fondos en moneda local, ellas no tenían posibilidad de transformarlos en divisas debido a la escasez local de dólares (derivado del déficit de la balanza de pagos del país). Por el sólo hecho de estar endeudadas, los compromisos de las empresas crecían, a medida que se capitalizaban los intereses no pagados, con todos los efectos derivados de esa situación.

La deuda desequilibró los balances de las empresas. Todas pasaron a exhibir un déficit estructural (si no lo tenían de antes como el ferrocarril que era un caso especial); ese déficit limitaba su capacidad de maniobra y arrojaba una señal negativa sobre su gestión a toda la sociedad. Las empresas se vieron obligadas a reducir sus inversiones debido a esa carga que no podían afrontar con el monto de recursos disponibles; algunas tuvieron que reducir, incluso, sus

erogaciones operativas en el esfuerzo por equilibrar sus cuentas. Si estos últimos recortes afectaban el presente, la caída de inversiones afectaba su futuro y su capacidad de resolver problemas de oferta en el mediano plazo. No resulta casual que algunos servicios se enfrentaran a situaciones de estrangulamiento de su oferta a fines de la década del ochenta.

Las hipotecas y embargos firmados a favor de los acreedores externos eran otro aspecto adicional que limitaba su acción pues sometía a las empresas al control de estos últimos. Incluso la privatización de esas empresas en la década del '90 exigió contar previamente con el permiso de los acreedores de acuerdo a las condiciones firmadas oportunamente. La privatización de la empresa telefónica, en particular (una de las primeras decididas por el gobierno del presidente Menem) enfrentó varias trabas cuando se "descubrió" que el gobierno no había pedido a su debido tiempo la autorización a los acreedores.

Esas pesadas cargas económicas y de gestión no fueron percibidas con claridad por los agentes sociales, y tardaron en ser asumidas por los responsables de los gobiernos democráticos. La gestión en ese frente del gobierno del presidente Alfonsín, que sucedió a los militares tras las elecciones democráticas realizadas hacia fines de 1983, marcó un difícil proceso de adecuación a la nueva realidad. El nuevo gobierno estaba preocupado por consolidar las instituciones de la democracia (y superar los diversos desafíos surgidos en torno a ese objetivo) aparte de los problemas de la crisis y la deuda externa; parece probable que, en una primera etapa, no se vincularon ambos fenómenos a la gestión de las empresas estatales.

La impresión generalizada era que estas retomarían su rol de oferentes de los servicios básicos, al mismo tiempo que el de impulsoras del desarrollo económico local, como supuestamente había ocurrido en el pasado. Una condición necesaria (aunque no suficiente) para ello era que fueran dirigidas por equipos honestos designados por las autoridades. La experiencia mostró muy rápido que tomar el control real de la gestión de esas empresas resultaba ya muy difícil. Ese clásico sistema pendular según el cual los gobiernos de distinto signo que se sucedían modificaban la orientación impresa a los entes estatales ya no era válido.

En cada empresa se podía percibir que los grupos de presión formados en torno a ella, desde proveedores y clientes hasta los sindicatos, se habían consolidado hasta hacer muy dura su erradicación. Además, se apreciaba la acción de grupos clandestinos que formaban parte de bolsones de corrupción en ámbitos donde se podía obtener beneficios ilegales. Esos problemas, de por sí difíciles, se sumaban a los derivados de las crecientes exigencias de los acreedores y las diversas protestas de los consumidores. Las negociaciones

eran difíciles, cuando las había, debido tanto a las actitudes de los grupos de interés como a los criterios oficiales. Mientras los primeros tendían a encerrarse en las posiciones ganadas, el gobierno buscaba fortalecer, mediante el diálogo con todos, las condiciones deseadas de la democracia. En la situación de profundo deterioro interno que ya tenían las empresas, los resultados agravaban sus fallas, tanto en sus aspectos financieros como en lo referido a su capacidad de gestión.

En algunos casos, la escasez de recursos llevaba inexorablemente al colapso de las empresas, o bien de los servicios que prestaban. Los ferrocarriles, agobiados por el déficit operativo (ante la incapacidad del Tesoro de apoyarlos) veían como sus disminuídos y casi obsoletos equipos rodantes se paralizaban, ya que a la falta de compras se sumaba la incapacidad de reparar los existentes. La empresa telefónica no sólo no instalaba nuevas líneas sino que apenas podían mantener en servicio las existentes, dado que no disponía de recursos, ni de capacidad técnico operativa para reparar o cuidar las instalaciones externas.

En otros casos, la presión sindical y de algunos grupos de interés terminaba en acciones de sabotaje abiertos o implícitos. Varias huelgas de inusitada duración en el correo, por ejemplo, paralizaron durante largos meses la distribución de correspondencia; esas crisis obligaron a numerosos usuarios a reorientar su demanda de dicho servicio hacia operadores privados, más caros pero necesarios. A su vez, varias huelgas y acciones clandestinas en el servicio eléctrico generaron continuos cortes de la provisión de energía; el efecto negativo se agravó cuando un ciclo natural redujo el caudal de los ríos que alimentaban las grandes represas generadoras del país, hasta provocar una situación cercana al colapso del servicio en el verano de 1989.

El descontento público se veía alimentado por los aumentos nominales de tarifas de los servicios. Los ajustes eran inevitables en las condiciones inflacionarias del período, aunque su aplicación se denominó "tarifazos" en la jerga popular. En consecuencia, las protestas políticas y sociales generaban un marco que hacía muy difícil alcanzar el nivel deseado de ingresos de las empresas (que sólo resolvería los problemas económico financieros, y no los de gestión, pero que fue intentado más de una vez).

Por último, las fuertes diferencias de opinión en distintos niveles oficiales en torno a las posibles estrategias para resolver los problemas de las empresas era otro elemento que contribuía a su parálisis. El caso más curioso se registró en la empresa telefónica cuando un administrador astuto diseñó, a mediados de la década del ochenta, un sistema de cobro anticipado por la instalación de líneas telefónicas (hasta entonces colocadas gratuitamente a pesar de la escasez de recursos de la empresa y la presencia de una demanda solvente para ellas). La notable demanda provocada por esa propuesta colmó la capacidad de

respuesta de la empresa estatal. Los potenciales clientes comenzaron a aportar su cuota mensual para disponer de una línea sin percibir la falta de capacidad operativa de esta para responder a esa demanda inesperada por su magnitud. Por otro lado, ese mismo éxito generó una intensa polémica en torno a las estrategias a aplicar en el sector, donde funcionarios más "optimistas" pensaban como aplicar del modo más conveniente esa nueva disponibilidad de fondos. Las diferencias de opinión se extendieron a las más diversas áreas del gobierno y la falta de una decisión final convalidó la parálisis operativa de la empresa. Si bien esos procesos negativos se confundieron con otros problemas que aparecieron poco después (como la crisis política y la decisión de vender parte de la empresa que se tomó hacia 1988) todo indica que la resolución de la restricción financiera era una condición necesaria pero ya no suficiente para mejorar la gestión de las empresas.

Esa fue una de las conclusiones que alcanzaron varios miembros del gobierno de Alfonsín que, hacia 1987, ensayaron modificar los criterios de propiedad y gestión de algunas empresas mediante la venta de una parte de su capital a quienes se les proponía hacerse cargo de su *management*. Esa idea contrastaba con las tradiciones del radicalismo pero se impuso frente a una realidad cada vez más rebelde a las intenciones "estatistas" más simples. Con esos objetivos, se realizaron gestiones exitosas para un acuerdo en ese sentido con Telefónica de España, que estaba dispuesta a efectuar un aporte de dinero para "comprar" el 40% del capital de la empresa local a cambio de hacerse cargo de la dirección operativa de esta mediante un contrato con el gobierno argentino. Asimismo, se realizaron gestiones paralelas con Scandinavian Airlines para que se asociara y manejara la empresa aérea local con un criterio similar al anterior.

Una vez concluidos esos acuerdos, el gobierno se vio obligado a enviarlos al Congreso para su aprobación, donde fueron rechazados por la oposición. Entre los principales críticos había varios senadores que acompañarían con entusiasmo al año siguiente la política privatizadora de esas empresas propuesta por el nuevo gobierno. Si resulta obvio que las pasiones e intereses políticos jugaron una parte en esos resultados, no puede ignorarse que había otras causas más profundas. En particular, debe señalarse que las asociaciones propuestas afectaban los intereses de los acreedores a quienes, además, se debía pedir permiso (*waiver*) para esa venta que no llegó a gestionarse.

La mera propuesta de privatización de esas dos empresas puso al personal de las mismas en guardia, ante el riesgo de la pérdida de algunos privilegios; lo mismo ocurrió en las otras frente a ese primer indicio de una nueva estrategia ante las empresas públicas mediante la cual el gobierno reconocía de modo implícito su incapacidad de gestionarlas con eficiencia en las condiciones

imperantes. Los eventos posteriores sugieren que ciertos núcleos de funcionarios infieles, tanto como grupos internos de presión, comenzaron a modificar sus actitudes hacia la búsqueda del mayor beneficio posible para ellos antes que el cambio previsible de dirección restringiese sus posibilidades de maniobra. Fue así que se llegó al colapso de la gestión de las empresas. La falta de perspectivas movilizaba a la mayoría de los actores involucrados hacia conductas perversas, conductas que se mantuvieron en los años siguientes, aún luego de su traspaso al sector privado. En efecto, los adquirentes encontraron a estas empresas sumidas en un casi increíble vacío de conducción y control acompañado por un máximo de corrupción que terminó por afectar la rentabilidad de esos negocios en diversos casos hasta que esos problemas comenzaron a superarse.

La crisis y la definición

En la crisis de mediados de 1989 arribó a su culminación una serie de procesos negativos que multiplicaron sus efectos al combinarse en la coyuntura. Si bien resulta difícil imponer un orden, o una jerarquía, a los mismos, no cabe duda de que entre ellos estaban los que se mencionan rápidamente a continuación.

Las incertidumbres políticas, más la inminencia de un cambio de gobierno, sumado a las presiones internas en las empresas públicas, habían debilitado al máximo sus conducciones. Los administradores optaban por postergar todas las medidas que pudieran ser conflictivas, desilusionados por la ausencia de apoyo desde el poder central y preocupados por los riesgos de posibles conflictos si avanzaban frente a los intereses creados. La percepción de esa debilidad alentó diversas reacciones negativas desde los núcleos de interés de cada una de ellas que redundaron en fuertes desequilibrios económicos y técnicos. Los frecuentes cortes de energía en la ciudad de Buenos Aires en el verano de 1989 eran uno de los ejemplos de esas fallas que se repetían en buen número de casos con gran impacto social.

La crisis de las empresas redundaba en demandas intensas sobre el Tesoro (que debía cubrir sus déficits en un momento de agudo desequilibrio fiscal) mientras provocaba el enojo social ante las evidentes carencias de los servicios. Así fue que se hizo obvia la urgencia de un cambio que resolviera esos problemas en un momento en que la hiperinflación anunciaba el quiebre del estado y la crisis social.

Por último, esa crisis aumentaba el margen de maniobra de los acreedores en lo que respecta a sus demandas de tomar las empresas del estado como

forma de cobro de los fondos desembolsados. Eso explica que la nueva posición oficial, a partir del cambio de gobierno, en julio de 1989, de privatizar las empresas del estado lo más rápido posible, fuera tomado de modo positivo por una parte de la sociedad. La urgencia para que se frenara la hoguera inflacionaria, más el deseo de una mejora de los servicios, contribuyó a sostener la posición oficial pese a que ella representaba un viraje brusco respecto a los discursos recientes de la campaña electoral.

No bien asumió, el nuevo Poder Ejecutivo obtuvo que el Congreso votara dos leyes que le otorgaban amplios poderes para superar la coyuntura. La primera de ellas, titulada de "Emergencia Económica" le daba la posibilidad de tomar decisiones por decreto; esa ley contenía una serie de medidas que resultaron funcionales para el proceso de privatización, como la derogación de cualquier diferencia en el trato al capital nacional y extranjero y la derogación del "compre nacional" exigido a las empresas públicas. La otra, denominada de "Reforma del Estado", le permitía intervenir todas las empresas del estado (eliminando sus cuerpos colegiados de conducción) y establecía una lista de las que se podía privatizar. El Congreso trató de reservarse ciertos derechos de supervisión que, en la práctica, fueron superados por la acción autónoma *de facto* del Ejecutivo.

A partir de esas autorizaciones, el Ejecutivo inició una enérgica acción tendiente a privatizar varias empresas en el menor tiempo posible. Los plazos de entrega de las primeras de ellas se establecieron por decreto de modo que el ritmo de la tarea resultaba uno de los criterios de medición de su éxito. El paso del tiempo mostro que esa demanda de plazos máximos forjaba una exigencia apreciable sobre los responsables de la misma. Eso explica que la privatización se efectuara a un ritmo notable y que en menos de tres años el estado se haya desprendido de la mayor parte de las empresas que controlaba. Sólo algunos casos difíciles (como los ferrocarriles), donde el proceso resultó algo más lento, se dilataron. Hacia fines de 1994 lo esencial estaba resuelto.

Las empresas más rentables fueron vendidas en primer lugar y entregadas a cambio de títulos de la deuda externa, tal como pedían los acreedores. Luego, el proceso se hizo más "prolijo" y las empresas fueron vendidas en condiciones diferentes. Mientras que en las primeras se garantizó el control monopólico del mercado, en las siguientes se ensayó imponer algunas reglas "de mercado" que regulasen el funcionamiento de las compañías privadas que se constitúan para reemplazar al sector público. El resultado fue una combinación de monopolios relativamente poderosos con otras empresas, más pequeñas, operando en forma más cercana a la competencia. El ejemplo del primer caso

son las empresas telefónicas (aunque ellas comenzaron a sufrir luego cierta competencia en el servicio de llamadas internacionales, pese a los esfuerzos oficiales de proteger ese negocio) mientras que el segundo lo ofrece el servicio eléctrico donde se combina la competencia activa entre usinas productoras para abastecer a los distribuidores regionales con el relativo monopolio de estos últimos en sus zonas de influencia.

Los resultados se pueden expresar en pocas cifras. En 1990, las empresas del estado captaban el 29% del total facturado por las mil empresas más grandes del país; en cambio, en 1993 esa relación había caído a 3,4%, cifra que se siguió reduciendo en los años siguientes. Por otra parte, las cien mayores del listado de 1994 incluían a 17 empresas nacidas del proceso de privatización, a las que se suma otras 10 en las cien siguientes. Es decir que las empresas privatizadas se ubican entre las mayores del país por sus montos de ventas; la masa de recursos de que disponen no puede desdeñarse cuando se analiza la evolución de ciertas variables claves en la economía global (como la tasa de inversión por ejemplo)².

Resultados y perspectivas

La concreción de las privatizaciones ha generado el marco en el que habrá de desenvolverse el proceso presente y futuro de la economía local. En algunos aspectos, ese marco está fijado de modo estable y para el largo plazo, como las definiciones en torno a las tarifas o las reservas de mercado. En otros aspectos, en cambio, hay márgenes para modificar las normas, o establecer criterios que regulen la actividad futura de esas empresas. Esas tareas solo podrán realizarse mediante leyes o, de modo más silencioso y arduo, a través de los órganos de regulación creados (o a crearse).

Hasta ahora esos órganos de regulación han tenido muy escasa presencia en su respectivo mercado, o bien no han entrado en operaciones. Los pocos que están funcionando encuentran notables problemas en su operación que se asemejan a los observados con la anterior gestión de las empresas públicas. La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), por ejemplo, tardó un par de años en comenzar a actuar; ella carece aún de la autonomía formal y del personal

² Las cifras sobre presencia de las más grandes están tomadas del listado de las mil mayores empresas del país que publica la revista *Mercado* y corresponde a los años 1994 y 1995.

capacitado en la cantidad necesaria y con la responsabilidad esperable. Por otro lado, en la medida en que la CNT ha sido objeto de intensos conflictos de interés, ha perdido buena parte de su autonomía. En los cinco años pasados desde su creación, ella ha tenido seis interventores y sufrió continuos cambios en su dependencia funcional de los órganos del Poder Ejecutivo. No parece extraño, en consecuencia, que su accionar no presente los resultados que podrían esperarse de una organización "ideal".

Hay otros órganos de regulación creados por ley que no entraron todavía en funciones de modo que la urgencia por privatizar no ha ido de la mano con los requerimientos de control público necesarios. En general, la urgencia por llevar adelante la tarea de estas privatizaciones, llevó a posponer en el tiempo la creación de dichas comisiones, pese al rol clave que se les asigna en los análisis de ese proceso de cambio.

Ese problema no sería grave si el proceso de privatizaciones hubiera constituido mercados eficientes donde, según la teoría, las empresas se verían obligadas a reaccionar y decidir en consecuencia (convergiendo espontáneamente con el óptimo social, como se supone). Por eso, en la medida en que la privatización conserva actividades monopólicas, exige regulación oficial. A falta de esta, las decisiones que tomen las empresas seguirán las señales de un mercado que no asegura la tendencia hacia el mayor beneficio social, tanto en términos de servicios como en lo que se refiere a las decisiones de inversión.

En ese sentido, la situación actual tiende a semejarse a la vivida por la Argentina hasta la Segunda Guerra Mundial. En efecto; en el largo período que va desde mediados del siglo pasado hasta entonces, coexistían grandes empresas privadas de servicios públicos (ferrocarriles, teléfonos, electricidad, puertos, etc.) con órganos oficiales específicos que exhibían escasa capacidad, política y técnica, para regularlas. La ausencia de control permitía que las empresas maximizaran sus beneficios de corto plazo sin verse sometidas a exigencias de otra conducta. Esta brecha entre demandas sociales (implícitas o de largo plazo) y demandas económicas (solventes y de corto plazo) hace surgir hoy conflictos potenciales que se viven en torno a todas las empresas privadas de servicio público.

Un ejemplo histórico muy representativo radica en las demandas públicas para que los ferrocarriles construyeran viaductos a distintos niveles en la zona urbana de Buenos Aires o, al menos, en los cruces de mayor tráfico, esas protestas marcan una larga etapa en las relaciones entre la Administración (nacional y municipal) y dichas empresas privadas desde comienzos de siglo. Esas demandas fueron infructuosas debido al poder económico y social de los concesionarios que se permitían ignorarlas. Más tarde, la crisis de la década de 1930 aportó una justificación adicional al retraso de inversiones, cuya ausencia

afectaba cada vez más al tráfico urbano. La nacionalización de los ferrocarriles no resolvió el problema, hasta ahora pese a las crecientes dificultades del tráfico urbano. Las numerosas barreras ferroviarias en zonas densamente pobladas de la ciudad frenan la marcha de los automotores, mientras que la necesidad de dejar pasar a estos reduce la frecuencia del servicio de trenes.

La ineficiencia exhibida por el sector público no es suficiente para justificar la pasividad de aquellas empresas poco dispuestas a cargar con costos sociales que contradecían sus objetivos privados. Este tema, que sigue pesando sobre la vida del país, destaca la importancia crucial de tener regulaciones, y capacidad para imponerlas, para acomodar el funcionamiento de las empresas privadas de servicios públicos a las demandas sociales que no pueden expresarse a través del mercado.

Los ejemplos clásicos derivados de la actividad de las empresas del servicio eléctrico señalan también las graves falencias del sistema oficial de regulación. Las primeras concesiones aprobadas en la Capital a comienzos del siglo fueron criticadas por su carácter permisivo y la carencia de regulaciones frente a las operaciones de esas empresas. La decisión de permitir que dos compañías de servicio eléctrico operaran en el ámbito de la Capital, bajo condiciones de supuesta competencia oligopólica, no mejoró la eficiencia del servicio; en rigor, los costos aumentaron para la sociedad (debido a que se duplicaba la red de distribución domiciliaria). Las negociaciones con esas empresas en la década del treinta, destinadas a prorrogar las concesiones, fueron denunciadas debido a la evidente presión de los concesionarios para obtener sus fines. Los documentos del período reflejan la elevada corrupción que marcó la vida política en esos años. El Informe de la Comisión Investigadora de las Concesiones de Servicios Eléctricos en la Capital, emitido tras un detallado estudio de las mismas, verificó la mayor parte de aquellas críticas; sus implicancias políticas hicieron que fuera celosamente guardado durante más de una década. Las enormes dificultades para regular, o controlar, a esas empresas durante aquellos años creó una imagen social de estrecha asociación entre empresas privadas de servicio público y corrupción. La fuerza de esa opinión fue trazando el camino para la posterior política de nacionalizaciones y logró mantener esa estrategia durante décadas en la conciencia social hasta el cambio de rumbo de la década del noventa.

Esas experiencias históricas de regulación de monopolios privados en el país permiten recordar las dificultades para llevarlas a cabo en las condiciones debidas. La corrupción refleja, en última instancia, el poder de grandes masas acumuladas de riqueza frente a un Estado débil, cuyos funcionarios están más sometidos a la presión del dinero que al control de la jerarquía y las normas burocráticas sobre su conducta. Esas relaciones pueden expresarse de modo

abierto mediante la corrupción pero no se limitan a ese efecto; los recursos administrativos, intelectuales y formales de esas empresas les otorgan una gran superioridad en sus tratativas con los órganos reguladores. Para compensar esas presiones, estos últimos deben estar dotados, a su vez, de recursos económicos y técnicos considerables. La experiencia actual sobre este tema plantea algunas dudas sobre la eficacia de los mecanismos de control que se ensaya poner en marcha en la actualidad.

Las fallas de las regulaciones aplicadas en el país hicieron sentir sus efectos durante décadas y, en especial, después de que esas empresas fueran estatizadas. En efecto, a medida que crecía el riesgo (o la perspectiva) de la estatización, las empresas limitaban sus tareas al manejo del corto plazo, recortando tanto las inversiones como sus programas de mantenimiento que sólo podría dar frutos más tarde, cuando ya no tendrían los servicios a su cargo. El futuro dejaba de interesarles. La contracción de los horizontes de planeamiento empresarial dejó sus instalaciones productivas en condiciones cercanas a la obsolescencia en el momento de su compra por el Estado. Los equipos ferroviarios y las usinas e instalaciones del servicio eléctrico, que tomó el Estado en momentos distintos, exhibían esa obsolescencia típica de un sistema que no aseguraba la operación óptima de esos servicios en el largo plazo.

Otros resultados repercuten en términos económicos. Uno de ellos, que ya fue mencionado, es la constitución de monopolios sobre actividades de servicio público. En la literatura económica se pueden encontrar otros nombres más específicos, como los de oligopolio o la captación de rentas de posición, pero esas precisiones del lenguaje no modifican el concepto general del término en ámbitos no económicos. En situación de monopolio, las empresas no se ven condicionadas a buscar la eficiencia con la misma intensidad que en un ámbito competitivo. Es probable, por eso, que no se logren ciertos efectos deseados en cuanto a crecimiento de la productividad y la eficiencia, así como en lo que respecta a magnitud, clase y orientación de las inversiones futuras. Algunos de esos resultados serán influidos por tendencias opuestas (como la originada en el interés de proteger, por ejemplo, la imagen "de marca" del operador en algunos casos), de modo que, aunque resulta prematuro adelantar tendencias, conviene indicar el problema.

La situación de monopolio no es el único problema planteado. A la relación de cada empresa con el mercado en el que actúa se le debe sumar su propia relación interna de propiedad. La composición accionaria y de decisión de esas empresas no es neutra respecto a los resultados esperados. La presión, por ejemplo, por captar beneficios líquidos que plantean algunos accionistas de

estas empresas (como los antiguos acreedores y otros agentes financieros que participan en el paquete de control) puede ser conflictivo con el interés de que ellas inviertan en forma óptima y para el futuro. La reinversión de beneficios en la empresa (dirigida a la acumulación y mayor eficiencia de los activos productivos) es un mecanismo de desarrollo a largo plazo que requiere ciertas actitudes, y aptitudes, de sus directivos y propietarios que son, hoy, tema de análisis en la literatura económica. Este aspecto no fue tratado públicamente en el país pese a sus implicancias obvias.

La presencia de propietarios, o socios extranjeros, en estas empresas agrega la posibilidad adicional de que parte de esos beneficios se gire al exterior; esta variante incorpora un interrogante sobre los efectos de este proceso sobre la balanza de pagos del país. Más allá de las estimaciones conocidas sobre esas tendencias, preliminares y discutibles, todo indica que dicha salida de capitales presenta una serie de exigencias sobre la política económica. El gobierno se ve exigido a mantener la desregulación del mercado cambiario (para permitir la entrada y la salida de fondos) hasta la de sostener un flujo de divisas positivas por otros medios (créditos o exportaciones) para asegurar la remesa de esos beneficios a lo largo del tiempo.

Las decisiones oficiales establecieron ya ciertos grupos de interés entre los accionistas. Esa composición no parece necesariamente estable; los cambios ocurridos en el paquete accionario de algunas empresas adelantan posibles cambios en el futuro. Si ellos continúan podrían incidir, a su vez, en el comportamiento de las empresas. La escasa transparencia de datos sobre temas como el control y la propiedad de las nuevas empresas es otro de los problemas que surge de la experiencia de privatización, y que se mantiene debido a la carencia de un marco regulatorio basado en el objetivo teórico de maximizar el bienestar nacional.

Estos problemas están relacionados con la dimensión alcanzada por algunos de los grupos empresarios que participaron en las privatizaciones. La posibilidad ofrecida para que cualquiera de ellos pudiera presentarse, como socio o candidato, en cada una de las distintas actividades permitió que algunos grupos locales consolidaran sus posibilidades económicas, al mismo tiempo que se diversificaban. Esa práctica, sumada a la dimensión misma que ya tenía la mayoría de esas actividades dentro de la economía argentina, permitió la formación de varios grupos de interés de enorme tamaño relativo. Estos grupos no se pueden seguir en la lista de las empresas más grandes (que sigue su forma jurídica y no el criterio de propiedad final) pero representan un fenómeno real que incidirá en la evolución del proceso. Si el monopolio es acompañado por el tamaño, resulta más difícil controlarlo. Asimismo, si el monopolio opera

acompañado por la diversificación, el flujo de los recursos se internaliza, ofrece menor transparencia y hace más compleja su regulación. Esa combinación, por último, plantea cuestiones de poder político y social que pueden afectar a la gobernabilidad del sistema.

El plazo definido por el horizonte de planeamiento de las empresas es otro aspecto que plantea divergencias potenciales cuando se asume el objetivo de maximizar el interés social. En las condiciones actuales de la Argentina, el horizonte empresario se ha reducido a plazos muy cortos. Antes la inflación y ahora la evolución errática de las tasas de interés, mas los cambios continuos en el entorno global, han inducido a los agentes de decisión a acortar sus plazos a lapsos breves. Ese fenómeno se registra en el reducido monto de las inversiones físicas asignadas a operaciones de largo plazo así como en otros aspectos de la vida económica. En contraposición, maximizar el bienestar social requiere una perspectiva de planeamiento de más largo plazo, del orden de la década, en algunos casos.

El único elemento que permite cierta convergencia de esos dos enfoques reside hasta hora en las exigencias de inversiones que se plantearon a esas empresas en el período de entrega. En diversos contratos se establecieron parámetros que obligan a las empresas a cumplir ciertas actividades (o alcanzar cierto monto de inversión) dentro de un cronograma establecido. Ejemplos como el programa para la instalación de líneas telefónicas en el primer quinquenio de operaciones, la compra obligada de nuevos aviones exigida a los compradores de Aerolíneas, etc. son medidas regulatorias concretas que deben impulsar a cada una de esas actividades en el sentido deseado. Esas medidas no siempre lograron su objetivo. En diversas ocasiones, las empresas no cumplieron sus obligaciones frente a un estado que se mostró incapaz de exigir las; en otros, se superaron los objetivos debido a que los concesionarios descubrieron el atractivo de ciertos negocios si se los ampliaba (ensayos que muestran, por omisión, la ausencia de un proyecto dinámico en el sector público).

Esas medidas ya no están conectadas al antiguo criterio del "compre nacional" que regía para las empresas del Estado. Las compras de bienes y equipos pueden dirigirse ahora hacia los proveedores de otros países, afectando a la producción local. Las razones pueden ser de precio (donde la producción local no tendría la competitividad necesaria) pero también de relaciones de otro tenor; la presencia de accionistas que tienen intereses propios distintos, sea como proveedores o como competidores, ofrece pautas de posibles conflictos de interés con los antiguos o posibles proveedores locales. La adquisición de nuevas centrales telefónicas, por ejemplo, exhibe una tendencia a reducir la participación de los proveedores locales en operaciones de tono oligopólico

que se explica por el escaso número internacional de fabricantes de las mismas (y con uno de ellos socio de una de las concesionarias del servicio). Las discusiones en torno a los posibles proveedores fueron intensas en los primeros meses de 1993 pero no conocidas por la opinión pública; de modo que una decisión estratégica (por razones que van desde problemas de compatibilidad y normalización del parque existente hasta los criterios de política industrial), que en otras épocas era intensamente discutida por analistas políticos, ahora se toma en función de criterios empresarios y de relaciones comerciales que escapan al escrutinio público y, como todo lo indica, al control estatal.

Las relaciones de asociación en torno a esas empresas hacen posible que algunas decisiones estratégicas sean adoptadas a partir de acuerdos firmados por actores extranjeros, fuera de las propias fronteras nacionales. La adquisición de los servicios telefónicos del Interior del país, a cargo de una filial de Ericsson, se concretó en Europa, por acuerdos entre las partes (y donde los concesionarios locales actuaron de común acuerdo); la inferencia disponible indica que, además del precio, o como parte de él, esos convenios incluyeron otros compromisos a largo plazo de reparto de mercados cuyas consecuencias sobre la situación argentina no son conocidas públicamente. Ese desconocimiento, por sí solo, sugiere los problemas que podrán surgir en ausencia de una regulación adecuada. El rol estratégico que tiene la mayor parte de esas actividades para el futuro nacional ofrece razones para su evaluación que, a nuestro conocimiento, no existe todavía.

La mayor parte del proceso de privatización está terminado. En cambio, sus efectos sobre el desarrollo local recién comienzan a percibirse. Los primeros resultados no son contundentes pero tienden a sugerir un patrón de conducta que combina la ausencia de un mercado autoregulator con la debilidad de un estado incapaz de definir y hacer cumplir las normas de comportamiento esperado. Esos problemas se van a hacer cada vez más agudos en el mediano plazo y terminarán provocando un debate del que estas notas son solo un comienzo. Por ahora, es posible adelantar que la privatización, como se comprobó en Gran Bretaña, no reduce las exigencias sobre el estado sino que las modifica desde la ejecución directa al control inmediato. Y eso exige un aparato estatal, y un grado de poder político cuya ausencia en las naciones de un desarrollo intermedio como la Argentina no se resuelve con discursos sino con decisiones claras y un largo esfuerzo de construcción del sistema.

Bibliografía³

- SCHVARZER, Jorge (1979). Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina. **Economía de América Latina**, México : CIDE, n.3. (Contiene un rápido esbozo histórico de las empresas públicas locales con énfasis en sus impactos sobre el desarrollo fabril argentino).
- SCHVARZER, Jorge (1986). **La política económica de Martínez de Hoz**. Buenos Aires : Hyspamérica. (Este libro contiene varios capítulos sobre política llevada a cabo en el período 1976-81 frente a las empresas públicas así como sobre la estrategia financiera que desembocó en la deuda externa).
- SCHVARZER, Jorge (1994). El proceso de privatizaciones en la Argentina. **Realidad Económica**, Buenos Aires : IADE, dic. (Estudia el proceso de privatización de teléfonos, aerolíneas y la concesión de rutas por peaje con el objeto de extraer ciertas conclusiones sobre sus efectos en la gobernabilidad del sistema político económico en la Argentina; el trabajo fue realizado como parte de un programa de CLACSO efectuado en el período 1992-3 y un resumen del mismo va a publicarse en un libro próximo a aparecer).
- SCHVARZER, Jorge (1997). **La estructura productiva argentina a mediados de la década del noventa: tendencias visibles y un diagnóstico con interrogantes**. Buenos Aires : CEED/IIIE/Fac. De C.Económicas.

³ Este ensayo está basado en diversos estudios realizados por el autor en los últimos años que cubren aspectos parciales de la evolución de las empresas públicas y del proceso de privatizaciones cuyos principales criterios y datos se resumen y actualizan de modo esquemático. Por esa razón no se han indicado las citas específicas aunque los principales materiales utilizados son los siguientes (aparte de otros de tono macroeconómico y fuentes diversas que no se mencionan):

Abstract

The privatisation of public enterprises in Argentina has its roots in the negative experience with their operation and provision of services during the previous decades. The history of the system, together with the action of several groups of interest, allows to understand the outcome. But, the policies selected in order to accomplish the privatisation process created powerful private groups operating in monopolised markets. This scheme acts, now, as a restriction for the potential implementation of social goals.