

Las privatizaciones en Argentina y Uruguay: La eficiencia privada versus el Estado social

Susana Mallo
Miguel Serna

1. La Sociedad en crisis y la crisis del Estado

Vivimos un tiempo atravesado por signos dispares. Una triple crisis jaquea nuestras sociedades, crisis de "paradigmas civilizatorios", crisis de "discursividades racionalizadoras", crisis de "valores para la acción". La crisis en consecuencia, parece conmover los pilares de la cultura contemporánea.

El Estado, ese sujeto intocado, ha pasado a ser cuestionado desde los más diversos ángulos. Las contradicciones están afectando al conjunto del sistema económico y político administrativo, como así también al sistema normativo. Esto nos conduce a reflexionar si los procesos de crisis que han surgido no significa "que la estructura de un sistema de sociedad admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su conservación"¹. Evidentemente las estructuras sociales han sufrido alteraciones en el sistema económico, la crisis de las finanzas públicas, la inflación permanente, la disparidad cada vez mayor entre la miseria pública y la riqueza privada dan cuenta de un creciente deterioro que el Estado no ha podido contrarrestar. En el sistema político administrativo la lealtad de las masas se ha vuelto difusa, lo que ha sido acompañado de crisis de racionalidad, es decir, el aparato del estado no puede aportar al sistema político suficientes rendimientos positivos para su funcionamiento.

Además encontramos crisis de identidad –de las tradiciones culturales, de los sistemas morales y las imágenes del mundo– como asimismo pérdidas de marcos normativos, configuran un cuadro global de "pérdida de sentido" y de necesidades –nuevas– que no pueden satisfacerse.

Las transformaciones aceleradas de nuestras sociedades han producido un severo cuestionamiento del papel del Estado y de la política. La disminución de la intervención del Estado en la economía es una de las más reiteradas demandas de diversos actores. Así es que el reclamo contra las acciones intervencionistas estatales se presenta no sólo como lesionando intereses particulares sino también como perjudiciales para la sociedad en su conjunto.

Trataremos en este trabajo de describir algunas de las consecuencias de este proceso.

2. Auge y desmoronamiento del "Estado de Bienestar"

La aparición del denominado Estado Social, o "Welfare State" se conformó luego de la Segunda Guerra Mundial en los países industrializados avanzados como régimen de paz política y social teniendo su época de oro durante la década del 50' hasta mediados de los años 70'.

La emergencia de esta forma estatal fue resultado de un largo y accidentado desarrollo histórico durante el cual confluyeron el desarrollo industrial, el crecimiento económico, la extensión universal del sufragio y la participación ciudadana, la profesionalización de la actividad política, la influencia de los movimientos políticos socialdemócratas, socialcristianos y socialistas, la institucionalización

1. Habermas J. "Teoría de la acción comunicativa", T.II, Ed. Taurus, Madrid, 1988, pag.457.

de los conflictos de clases junto al desarrollo de los sindicatos de trabajadores y la difusión de una legislación laboral, la difusión de bienes de consumo masivo, políticas estatales de subvencionamiento de la vivienda, la extensión del sistema educativo y de salud y la organización de sistemas de seguridad social.

El tránsito del Estado Liberal al Estado Social sustituyó los fundamentos legitimantes de los derechos individuales hacia los derechos sociales. Así es que la provisión de bienes públicos, principalmente a través de los sistemas de seguridad social se transformaron en derechos ciudadanos, creando amplias y variadas formas de clientelismo colectivo y fuente de reconocimiento social del Estado de Bienestar.

De este modo, el Estado asumió un papel protagónico en la producción —convirtiéndose en el empresario más importante de los países capitalistas avanzados— regulando en parte la dinámica económica y cumpliendo a su vez con el objetivo de lograr consensos sociales sobre la base de la garantía de niveles de vida mínimos —en materia de salud, educación y seguridad social—.

Los pilares que hicieron posible esta forma estatal fueron:

1. crecimiento económico sostenido y pleno empleo
2. se estableció un ámbito de negociación desde el Estado entre las organizaciones corporativas del capital y el trabajo sobre la base del planeamiento estatal de la economía, y la mitigación de los conflictos sociales.
3. la intervención estatal en tanto empresario inversor y dinamizador de la economía legitimada en la doctrina keynesiana de la planificación económica.
4. reconocimiento legal de los derechos sociales y de la obligación del Estado en la prestación de asistencia económica a aquellos ciudadanos que sufren carencias fruto de los riesgos sociales característicos de la economía mercantil.
5. regulación de gran cantidad de actividades y satisfacción de necesidades sociales con una cuota de redistribución de riqueza por parte del estado
6. articulación armónica de las exigencias provenientes del proceso de acumulación de capital, la intervención creciente del es-

tado y la participación masiva en un régimen político democrático.

A mediados de la década del 70' se registraron incrementos en los déficit fiscales y una progresiva recesión económica que fueron minando los consensos sociales y políticos y haciendo visibles no sólo las limitaciones del Estado de Bienestar sino también sus contradicciones internas. Los cambios sucedidos en la esfera de la producción, la segmentación de la fuerza laboral, la extensión del trabajo femenino, el surgimiento de conflictos intergeneracionales, el crecimiento del desempleo, la prédica de valores individualistas fueron cuestionando la legitimidad de ese accionar estatal, resaltando los efectos negativos del sector público sobre la economía y las ineficiencias visibles de las políticas sociales. En cierto modo estos cambios ponían de manifiesto la necesidad de nuevos acuerdos sociales y mecanismos distintos de funcionamiento entre el Estado y la Sociedad.

En efecto, podemos sostener que si el Estado Social se presentaba como una estructura organizada y reguladora, a partir de su crisis, aparece como un estado débil con múltiples contradicciones y presiones externas e internas, en un marco de recesión económica y difusión de efectos sociales negativos.

Esta estructura estatal, de matriz eurocentrista se extendió en tanto modelo a Latinoamérica —aunque parezca obvia la aclaración— que fue adoptado sólo en parte según las realidades sociopolíticas de cada país. El Estado en Latinoamérica ha tenido influencia dispares en cada región, muy limitada si la comparamos con su homólogo europeo, tanto en lo que tiene que ver con el papel dirigista de la economía como con respecto a la generación de espacios de negociación con los actores sociales, y también en relación a la implementación de políticas sociales.

De cualquier manera la influencia de ésta modalidad de Estado, aunque parcial, se observó fundamentalmente, entre otros aspectos, en los esfuerzos de la gestión de una intervención estatal planificada con el apoyo teórico-técnico de los enfoques de la CEPAL, con el reconocimiento jurídico de la existencia de los derechos sociales, asimismo de la actividad sindical y la formación incipiente de sistemas de seguridad social.

3. La crisis del Estado Social y la alternativa privatizadora

Más allá de su papel organizador y regulador de la economía capitalista el Estado Social ni antes, ni

ahora escapa a su lógica, como muy bien señala C.Offe "hay una determinación dual del poder político del Estado capitalista, la forma institucional de este Estado es determinada por las reglas del gobierno democrático y representativo, mientras el contenido material del poder estatal está condicionada por las exigencias del proceso de acumulación"².

Esto quiere decir que el Estado tiene límites en su accionar, en la producción privada que no puede organizar —por lo menos no en su totalidad—, y al mismo tiempo debe legitimar el régimen político con el apoyo de la participación ciudadana en la actividad estatal.

El Estado de Bienestar para poder mantenerse debe por tanto satisfacer objetivos económicos y sociales, en sí mismos contradictorios, por una parte incentivar la producción privada a través de su intervención en la economía, por otra, brindar una serie de servicios sociales, evitando los efectos disfuncionales del mercado y al mismo tiempo no debe lesionar la esfera mercantil de la cual en última instancia depende.

En este marco la política fiscal tiene que cumplir dos metas contradictorias, crear condiciones óptimas para mantener la inversión, y a la vez obstaculizarla parcialmente transfiriendo recursos hacia áreas no productivas de manera de poder cumplir con el resto de los fines estatales.

Ello explica la expansión de los presupuestos y gastos públicos tanto para estimular la inversión privada, como por el encarecimiento de los gastos sociales y de funcionamiento del aparato estatal que tienden a tropezar permanentemente con la rentabilidad del sector capitalista. En qué medida el Estado aparece como una 'carga' tiene que ver con el poder de los inversores privados en definir de hecho los costos que están dispuestos a pagar.

Es quizás a través de la política fiscal donde se ensambla más directamente el discurso privatizador, donde uno de los argumentos principales se fundamenta en el crónico déficit fiscal del Estado, acentuado en Latinoamérica por la transferencias de recursos a través de la deuda externa y bajo las condiciones de economías capitalistas dependientes de la dinámica internacional.

La crítica neoliberal centra sus baterías en el problema del gasto incrementado del estado y sus efectos desestimulantes de la inversión privada.

El proyecto privatizador tiene pese a su aparente simplicidad, una serie de modalidades, y atañe a distintos aspectos de la relación entre Estado y Sociedad Civil.

El o más bien los proyectos de privatización se introducen en América Latina no como consecuencia de un diagnóstico serio sobre la contribución del sector público a la economía, ni de su eficiencia sino en la mayoría de los casos como una respuesta o reacción frente a una creciente crisis fiscal reforzada por una recesión económica mundial.

Los proyectos privatizadores son internalizados en la región a partir de propuestas teóricas y prácticas provenientes de países y organismos financieros de los países más desarrollados (como ser FMI, Banco Mundial, BID). Se inscriben así en un contexto de cuestionamiento del Estado de Bienestar como modelo político apto para mantener la estabilidad política y resolver la recesión económica mundial, dentro de las propuestas alternativas para resolver los crónicos déficit fiscales de los estados latinoamericanos.

Las realidades socioeconómicas nada alentadoras de los países de la región, con procesos de hiperinflación, déficit fiscales, un sector propiamente mercantil limitado, y con un crecimiento acelerado de sectores económicos extra-mercantiles —con la consecuente marginación de importantes sectores de la población— fundamentalmente la denominada "economía informal" que funciona de manera paralela e interactuando con el resto de la economía pero que actúa fuera de la esfera de acción estatal coadyuga a un cuestionamiento del Estado en tanto agente principal de la organización de la economía y la sociedad.

En el sentido anteriormente señalado también se observa una crisis del papel estatal redistribuidor de la riqueza estatal con el deterioro y hasta —en algunos casos— el desmantelamiento de los sistemas de políticas sociales.

En este marco los proyectos de privatización aparecen cargados de connotaciones ideológicas y tomando múltiples referentes.

Dentro de este contexto focalizaremos nuestra atención particularmente en el debate sobre el rol que deben cumplir las empresas públicas ante las transformaciones propuestas desde las posturas privatizadoras.

Podemos resumir los ejes del proyecto privatizador en:

2. "Contradicciones del Estado de Bienestar", Ed. Alianza, Madrid, 1990, pag.107.

- la reducción del peso del estado sobre la economía
- desregulación y desmonopolización de la economía
- reducción del déficit fiscal
- disminución de los tributos
- liberalización de la seguridad social
- deslinde de la actividad productiva del estado hacia el sector privado

La privatización de Empresas Públicas constituye sólo un aspecto de la dicotomía público/privado, de la demarcación de los límites entre el estado y la sociedad, entre el interés general y los particulares, e implica una redefinición de cómo se articulan intereses sectoriales.

La propuesta de fondo apunta a una reformulación del papel del Estado —en relación a su pasado histórico— respecto de la economía, específicamente en el ámbito productivo y comercial que trae aparejado cambios de poder entre el Estado y los diversos agentes económicos, en especial referencia a las empresas privadas.

El argumento central a favor de la privatización se presenta como antagónico al sector público, se supone que el Estado tomado como agente económico es ineficiente y a la vez que el sector privado sería más eficiente. Las virtudes se ubican en la empresa privada como modelo de unidad económica eficaz y como contrapartida al Estado como símbolo de estructuras burocráticas ineficientes.

La modalidad nacional de cada proyecto de privatización dependerá del régimen político vigente, así como de la red de relaciones entre los actores políticos y sociales, y del peso relativo del Estado en la economía y las funciones económicas y sociales que cumple.

Dicho de otro modo se trata de conceptualizar las empresas públicas dentro del contexto global del papel del Estado en tanto empresario, y deben ser analizadas en su interrelación con el régimen político y con el aparato estatal.

II) Del discurso a la práctica: la constitución de proyectos privatistas en Argentina y Uruguay

1) Los procesos de privatización del Estado argentino

La reforma del Estado que se lleva a cabo en Argentina tiene un perfil casi excluyente, apunta —sin lugar a dudas— a la privatización de las empresas

públicas. La centralidad de este proyecto ha pasado a un segundo plano otros aspectos del proceso de reestructuración del Estado.

El debate que se ha desatado en el seno de la sociedad se debe a la enorme presencia que las empresas públicas tienen en el país, la importancia de los recursos que movilizan, la diversidad de áreas que cubren y la relación directa con la población, —al ser los principales proveedores de recursos—, las colocan en el centro de la disputa.

El gobierno que asumió en julio de 1989, ha propulsado una clara política de transferencia de áreas estatales al sector privado. La celeridad y la decisión política en la tarea de privatizar ha conllevado ciertas desprolijidades en su instrumentación, y una casi inexistente discusión acerca del nuevo rol que le corresponderá al Estado post-menemista.

La forma en que el debate se ha dado pone especial énfasis en los aspectos instrumentales dejando de lado la clarificación de los objetivos socioeconómicos y políticos.

Esto es así debido a la urgencia económica y también política con que se realizaron y se realizan las privatizaciones. El resultado de ello ha sido la falta de un debate esclarecedor y orientador sobre la nueva articulación Estado-sociedad.

Evidentemente el proceso de reestructuración de espacios estatales que están atravesando Argentina y Uruguay, forma parte de un contexto internacional caracterizado por el cuestionamiento y la revisión de los modelos del Estado de bienestar, ésto ocurre con matices, tanto en los países desarrollados como en sociedades subdesarrolladas.

Asimismo es conveniente destacar los crecientes procesos de transnacionalización de la economía, transformaciones que afectan incluso a los Estados altamente organizados y desarrollados, creando fuertes corrientes contradictorias entre la política de las grandes corporaciones multinacionales y las orientaciones gubernamentales, obligando a las políticas nacionales a un significativo repliegue ante el importante factor de poder que representan dichas corporaciones.

La creciente presencia de un capitalismo postnacional hace sucumbir los tradicionales roles del Estado social, lo que significa importantes modificaciones en el sistema político-administrativo.

De este modo los procesos de privatización implican la adopción de posiciones que son sumamente dinámicas y sometidas a constantes cambios que suponen profundas modificaciones, no sola-

mente en la estructura económica del país sino también una redefinición de los políticos y la política. En esta redefinición del rol de los partidos políticos las fronteras de discusión al interior de los mismos comienzan a hacerse difusas.

En el análisis del pasado argentino, el Estado – sin duda – ha tenido un relevante papel. El proceso de construcción de un Estado fuerte y centralizado se realiza a partir de un proyecto que se denominó “positivista”; éste se fundamentaba en los principios básicos de orden y progreso con que la oligarquía ganadera hegemonizó a la sociedad argentina a partir de los años 80.

A comienzos de 1930, el Estado intervendrá activamente ocupando espacios dejados “vacíos” por el capital privado y dejará a éstos los mercados de producción y comercialización de los productos básicos. Sin duda en este período actuó como promotor, creador y protector de las actividades industriales.

La llegada del peronismo al poder en 1945, acentuó considerablemente la presencia del Estado, que no sólo habría de intentar una planificación del conjunto de la economía, sino que su presencia fue muy significativa en la formación y desarrollo de las empresas estatales. Al mismo tiempo consolidó áreas consideradas de interés nacional, así como la protección de los sectores socioeconómicos más sumergidos.

A partir de 1955 comenzará un lento pero inexorable proceso de disminución de las funciones anteriormente señaladas, ésto se observará en un paulatino reemplazo del papel del Estado como planificador y subsidiador particularmente de aquéllos sectores privados que asociaron su crecimiento a los favores de los gobiernos de turno.

Es de señalar que la particular estructura productiva de la Argentina tuvo antes que ver con la acción del Estado que con un tipo de empresario “innovador”, cuyas principales características –tal cual las señala Schumpeter–, serían: “la introducción de un nuevo proceso técnico para producir bienes inexistentes, la introducción de un nuevo bien en el mercado, el cambio de la calidad de un bien, la creación o apertura de un nuevo mercado y la conformación de un monopolio en un mercado ya existente”³. Por el contrario, en la práctica la relación entre Estado y actividad privada fue generando un “complejo esta-

tal-privado” donde la existencia de uno era la condición de existencia del otro⁴.

En todo caso el proceso de desarrollo del Estado de bienestar fue consecuencia de las demandas específicas del sistema social, que fueron a su vez reflejo de las profundas necesidades de cambio de la estructura del país.

Tanto en Argentina y Uruguay, como en el resto de América Latina, el surgimiento de las empresas estatales fueron un instrumento que los gobiernos utilizaron para alcanzar procesos de desarrollo y modernización, como así también objetivos de política global.

La dictadura militar instaurada en 1976 intentó cambiar radicalmente esta estructura. De esta manera las empresas estatales terminaron operando – en el denominado “Proceso de Reconstrucción Nacional”- como instrumentos de apropiación del excedente y redistribución regresiva del ingreso. La desorganización de las empresas, su “lealtad” a algunas de las ramas del ejército, su carencia de planes, la desviación de los recursos económicos, a lo que se sumó la desvirtuación de sus tareas empresariales señalaron el comienzo de su colapso.

En el período 1965–89, el déficit acumulado por las once principales empresas públicas sumó alrededor de 54.000 millones de dólares. El financiamiento de ese déficit corrió por cuenta del Tesoro Nacional, en un 42,7%, y el resto fue cubierto por endeudamiento de otras fuentes. “Las empresas públicas contribuyeron a formar en los últimos años, alrededor de la mitad del déficit del sector público no financiero. Por ejemplo, en 1987 el déficit total del sector público fue de 6,58 puntos, medidos en % del PBI correspondiendo a las empresas públicas el 3,34%, a la Administración Nacional el 2,31% y al Sistema de Seguridad Social, el 0,93%”⁵.

Para reducir las posibilidades de financiamiento, la inversión cayó de 2500 millones de dólares en 1988, a 1800 millones de dólares en 1989, o sea el 25%. La tendencia manifiesta en los dos últimos años, estuvo orientada a reducir el déficit de las empresas públicas, esencialmente en los rubros personal e inversión. Con todo, los aumentos tari-

3. Schumpeter J. “Imperialismo y clases sociales”, ed. Tecnos, Madrid, 1986, pag. 87 y sigts.

4. Schvarser J. “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina” en “Economía y América Latina” ,Bs.As., 1980, pag. 127.

5. Verbitsky Horacio “Robo para la corona”, Bs.As., Planeta, 1991, pag. 217.

fariós fueron una constante: 22,5% en 1990. En síntesis, ha sido creciente el nivel de ineficiencia y endeudamiento de las empresas públicas. Asimismo, su productividad ha estado signada por una constante caída, pues lo que se ha gastado por compras de insumo, no se ha correspondido con el nivel de actividad de las empresas.

La ejecución de las privatizaciones

Si bien el tema de la ineficiencia de las empresas públicas había sido anteriormente debatido en el seno de la sociedad, son esencialmente los empresarios los que principalmente expresaron su profunda crítica a la intervención estatal. Estos manifestaron un profundo pesimismo en el caso de que no se suprimieran las regulaciones de la economía realizadas por el Estado. El anuncio de la decadencia de la estructura productiva fue acompañada de un llamado en tono de alarma ante las inevitables crisis políticas y sociales que el país tendría por delante si se persistía en limitar la plena vigencia de la libertad de mercado. "El retorno a una situación de total liberalismo económico posibilitaría, según las declaraciones de los empresarios, recuperar los niveles de crecimiento que el país tuvo en períodos anteriores al intervencionismo estatal"⁶.

Las primeras medidas concretas luego del proceso de redemocratización fueron tomadas en 1987, con el ingreso de Rodolfo Terragno como miembro del gabinete de Raúl Alfonsín. En este período se habrían de firmar tres decretos de desregulación y desmonopolización de los servicios públicos. Las prioridades fueron teléfonos del Estado y "Aerolíneas Argentinas", y en una segunda etapa Y.P.F. (yacimientos petrolíferos fiscales), SEGBA (electricidad) como asimismo ferrocarriles y puertos.

Este mismo esquema fue el que adoptó el gobierno de Menem. Previo al proceso de privatizaciones, el gobierno peronista adoptó dos medidas, la primera de ellas fue promulgar en agosto de 1989 la denominada "Ley de Reforma del Estado" (No. 23696). Dicha ley estableció la privatización o concesión de 32 empresas públicas y entes estatales, como asimismo canales de televisión y radio. Además esta ley permitió la anulación de los juicios contra el Estado. Se declara al país sumergido

en una emergencia económica y por lo tanto la imposibilidad del Estado de pagar indemnizaciones por juicios. El fundamento de dicha ley es que se debe sacrificar el derecho individual y las garantías frente al Estado en beneficio de la existencia del mismo.

La segunda medida —tomada en diciembre de 1989—, fue la ampliación del número de miembros de la "Suprema Corte de Justicia", la cual pasó de tener cinco a estar integrada por nueve miembros. Con estos dos instrumentos esenciales el gobierno se abocó de lleno al proceso de traspaso de las empresas públicas.

El primer ente privatizado fue "Aerolíneas Argentinas", por decreto marco No. 1591, el 27 de diciembre de 1989 se puso en venta el 85% de las acciones de dicha compañía. Asimismo se establecía que el 10% sería cedido en venta a sus empleados mientras que el 5% restante quedaría en manos del Estado.

Aunque la ley de reforma del Estado establecía que teléfonos y AeroLíneas debían convertirse en sociedades anónimas con una participación importante del mismo dentro de las figuras establecidas por la legislación argentina, el decreto marco —sin embargo— habría de transformar a AeroLíneas en una sociedad anónima con participación minoritaria del Estado.

En marzo de 1990 se publica en el boletín oficial el decreto 575 y los pliegos de condiciones comenzaron a venderse. Fue un proceso largo, poco transparente y lleno de escaramuzas. La compañía "Iberia", única presentada, habría de ganar la licitación.

La oferta consistió en la adquisición del 85% de AeroLíneas Argentinas, la operadora de turismo mayoritaria "Optar" y el 55% de las acciones "Buenos Aires Cathering". La privatización incluyó los derechos de tráfico de A.A. de aerolínea de bandera, es decir, a través de estos mecanismos Iberia se aseguraba la prioridad en el mercado que establecía un plazo de cinco años para los servicios regionales y diez años para los vuelos internacionales de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 19030. El precio de base del paquete accionario fue de 529 millones de dólares, de acuerdo con una evaluación realizada en 1988 por AeroLíneas Argentinas y la compañía de aviación SAS.

Finalizadas las negociaciones y por ausencia de Menem, en octubre el vicepresidente Duhalde firmó el decreto 2201 con el texto de transferencia. Sin embargo, los nuevos dueños de la ahora llamada "Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima", con-

6. Sidicaro Ricardo "Los grandes empresarios argentinos contra el Estado", mimeo, XVII Congreso de Alas, Mdeo, 1989, pag. 12.

dicionaron al gobierno argentino para el pago de su compra en dos aspectos: la obtención de los WAI-VERS de los bancos y la transferencia de AeroLíneas Argentinas. Recién en marzo de 1991 los españoles se mostraron dispuestos a entregar títulos de la deuda externa por valor de 610 millones de dólares y diferir por noventa días los otros 1000 millones de dólares, asimismo entregar Bonex 89, en pago de los 130 millones de dólares pendientes. Este proceso largo y trabajoso, continúa hoy en día disputando formas de pago y funcionamiento de la compañía. El estado argentino en el mes de julio del 92 ha debido recomprar el 43% de las acciones.

El proceso de transferencia de ENTEL, comenzó con un decreto presidencial en setiembre de 1989, al igual que aerolíneas, el capital de los licenciatarios estaría en el 51% como mínimo en manos del grupo operador, el 10% en posesión de los empleados de ENTEL que estuviesen en condiciones de presentarse al proceso de adjudicación, el 5% para las cooperativas y el resto sería aportado por inversores que asumieran el riesgo empresario.

Si bien inicialmente se llamó a licitación dividiendo la red telefónica en tres zonas, fueron finalmente dos las que operaron. Como consecuencia de ello se dividió al país y a la ciudad de Buenos Aires en dos zonas, fractura arbitraria y poco racional. Una de ellas comprende de Avenida Córdoba al norte hasta Jujuy y la segunda desde Avenida Córdoba al sur hasta Tierra del Fuego. También se rectificó el decreto inicial otorgándose el 60% de las acciones al grupo inversor, 10% a los empleados y el 25% se reservaría al público.

La interventora María Julia Alzogaray tuvo amplios poderes y logró desarticular las medidas de fuerza dispuestas por el sindicato y la federación de empleados telefónicos. Finalmente, en junio de 1990, se firmó el decreto que puso punto final a la adjudicación de ENTEL. El primer grupo adjudicatario integrado por Telefónica de España, ahora "Telefónica Argentina" obtuvo el 33%, el Banco Citicorp el 57%, y la empresa local Inversora Catalinas del grupo Techint, el 10%.

La adjudicación de la zona norte correspondió a "Telecom", grupo integrado por Bell Atlantic de EEUU en un 4,9%, el Banco Manufactures Hannover Corporation, un 25,1%, y las empresas locales Cititel, Blaston Trading, Cadepsa, Welberg y Cofipa, el 43%.

Finalizada la privatización se organizó la "Comisión Nacional de Telecomunicaciones", la cual debía establecer un marco regulatorio de las nor-

mas vigentes hasta ese momento, al igual que la creación de una autoridad de control fuerte. Sin embargo, disuelta la "Secretaría de Telecomunicaciones" y despedido su personal, la CNT "es un vigilante sin armas" según la feliz descripción de Herrera, quien vaticina que a mediano plazo ambos consorcios reclamarán una revisión de las ambiciosas metas contractuales⁷.

El otro ente que está en proceso de privatización es el otrora poderoso "Yacimientos Petrolíferos Fiscales", si bien en este proceso ya se había avanzado camino durante la dictadura y empresas privadas explotaban yacimientos de petróleo, es a partir de 1989 que este se acelera. En la actualidad se han firmado contratos de inversión inicial de 52 millones de dólares que comprenden a las provincias de San Juan, Santa Fe, Córdoba, Formosa y Chaco. Además ya se han licitado cuatro zonas: "Viscacheras" en Mendoza, "Puerto Hernández" en Neuquén, "El Tordillo" en Chubut y "Huemu!" en Santa Cruz. Esto permitió a las empresas privadas la posesión de las extensiones totales del petróleo y el 5,5% del total de la producción actual. Es de señalar que el Estado uruguayo, a través de su empresa estatal ANCAP, participó y ganó alguna de las áreas licitadas.

En las últimas décadas el negocio petrolero se sustentó sobre un esquema en el que Y.P.F. retuvo un 66% tanto de la explotación como de las reservas. El esquema de privatización actual ha significado un descenso de la producción con lo que Argentina ha perdido su capacidad de autoabastecimiento. Durante 1989 se redujo a un 63,8%, proceso que se acentuó en 1990 descendiendo a un 61,1%. Las estimaciones en 1991 fueron del 54,8% y se calcula que en 1992 no llegará al 50% con lo cual Yacimientos Petrolíferos, perderá el control de su propio mercado. Este año también se habrá perdido el autoabastecimiento y se deberá adquirir petróleo crudo en el mercado internacional. Otra de las consecuencias será la pérdida de parte relevante de la producción de gas.

Además, fueron privatizados los medios de comunicación masiva, los canales de televisión 11 y 13, así como las radios Belgrano y Excelsior, que fueron prioritarias para el actual gobierno.

La llegada de Domingo Cavallo como ministro de economía en 1991, marcó un impasse en los pro-

7. Herrera Alejandra "La revolución tecnológica y la telefonía argentina", Bs.As., ed. Legasa, 1989, pag.35.

cesos privatizadores. Elaborado su plan económico y establecida cierta estabilidad en las variables macroeconómicas; se llamó a licitación para transferir los ferrocarriles. Es en este contexto que el ramal Rosario-Bahía Blanca, vía neurálgica para el transporte de granos y ganado de la zona pampeana, con una extensión de 5.220 Km. ha sido otorgada en concesión hasta el año 2.031, al grupo "Perez Companc". La nueva empresa "Ferro-Expreso Pampeano" controla el 80% del paquete accionario, mientras que a Ferrocarriles Argentinos se le adjudicó un 16% y a su personal un 4%.

Los ferrocarriles estatales españoles, la RENFE, integraron el consorcio que se preadjudicó los 3.100 Km del Ferrocarril Urquiza, es decir la línea que cubre el litoral argentino. La concesión fue otorgada por 30 años con opción a 10 más.

En éste proceso de transferencias también las rutas viales fueron a licitación. Otra vez el grupo "Perez Companc" ganó el concurso de 971,40 kms. de rutas adjudicadas para su explotación por el régimen de peaje y subsidios. La organización "Techint" se adjudicó a su vez la concesión de 1203 kms., es decir casi el 13% del total entregado y es preadjudicataria de la red de acceso a Bs.As. En este momento el gobierno ha suspendido el proceso licitatorio de dicha red por problemas legales.

El grupo "Socma Inversora S.A.", es decir el grupo Macri, obtuvo la concesión por peaje y subsidio de 1080,51 kms. de rutas nacionales. Evidentemente en el marco en que se desarrollan estos procesos de privatización podríamos afirmar a modo de diagnóstico que estamos ante un Estado que ha agotado su capacidad operativa para desempeñar con cierta eficacia, las funciones que hasta entonces venía desarrollando.

Algunas consecuencias de los procesos privatizadores

Los procesos de privatización iniciados en Argentina se realizaron en medio de ciertas particularidades; la primera a destacar -sin duda- es la velocidad que se le ha impreso, tal como afirmábamos anteriormente esto ha significado, en el mejor de los casos poca transparencia, en el peor la acusación lisa y llana de corrupción.

Es de destacar que la Reforma del Estado y en particular la búsqueda de soluciones a las empresas estatales, fue definida como una política prioritaria y sustantiva del gobierno. En efecto, las autoridades nacionales situaron como eje de su política la

necesidad de modificar el accionar del Estado para poner fin al conjunto de "males históricos" que arrastra el sector público.

Lo cierto es que en este proceso se perdió el sentido original con que había sido concebida la política de Reforma del Estado, transformándose en un apéndice de la política económica en general. Así las autoridades del Ministerio de Economía desplegaron una creciente ingerencia en los planes de reforma, subordinándola a las necesidades fiscales de control del déficit público y además para cumplir con los compromisos contraídos con los organismos acreedores internacionales. Esto habría de significar que toda la política hacia el sector público quedó sometida a una drástica reducción de gastos y de disminución de su personal, lo que no siempre obedeció a criterios racionales de reasignación de recursos.

Los núcleos de decisión de esta política estuvieron circunscriptos al ámbito del palacio de Hacienda donde los representantes del Banco Mundial y F.M.I. estipularon reglas precisas y un minucioso control de las medidas gubernamentales

Como resultado de ello, el resto de los actores sociales permanecieron al margen de la toma de decisiones, incluido el Congreso que se vió postergado en sus funciones; ésto se debió a que el poder ejecutivo tomó medidas fundamentales a través de los denominados decreto-ley que aceleraron los procesos, pero también le quitaron visos de legalidad. Así las privatizaciones aparecieron como una muestra de cumplimiento con los acreedores antes que una efectiva transformación del papel estatal.

Tal como señalábamos anteriormente, la asunción de Cavallo modificó en alguna medida la faz de éstos procesos. Esta nueva etapa pareciera caracterizarse por un intento de acercamiento al principal partido de oposición: el radicalismo.

Queremos destacar además que "la capacidad de acción económica del Estado en sociedades como las nuestras está íntimamente ligada a su capacidad política de generar acuerdos sociales que posibiliten el logro de objetivos comunes"⁸. Lo que está en crisis en Argentina es una modalidad de acción estatal cuya superación parece depender más de la generación de mecanismos de concertación entre distintas fuerzas, que permitan una acción

8. Madoery O. "La dimensión del Estado empresario" Rev. de Ciencia Política N° 4, Rosario, 1991, pág. 12.

consensuada de prioridades sociales antes que transferir responsabilidades al mercado.

En sociedades signadas por tendencias contrapuestas entre la concentración económica y las marginaciones sociales, evidentemente el mercado sólo puede operar como desarticulador de los sistemas sociopolíticos.

El perfil de Argentina se ha transformado, los procesos de industrialización que habían caracterizado al país se están perdiendo rápidamente, así en once meses de 1991 las exportaciones descendieron en un 10,4% en relación al año anterior, las áreas más afectadas son la siderurgia, la química, petroquímica, textiles, las confecciones y el sector papero. Se trata de ramas responsables de más del 60% del total de la exportación industrial, es de notar que el país carece de un programa industrial global.

La teoría oficial es que la industrialización vendrá sola por la propia asignación de recursos del mercado. "Ningún país creció por la mera acción del mercado como lo indican todos los ejemplos. Además si una nación carece o tiene una industria incipiente, ello obedecería a causas que el mercado no ha podido resolver, porque el mercado no es una categoría nueva sino que tiene varios siglos sobre sus espaldas" (*).

En esta coyuntura y como respuesta a los cambios operados en la economía argentina los organismos internacionales han permitido al país el ingreso al Plan Brady en abril de 1992.

Los resultados de las medidas tomadas sobre el mercado, el redimensionamiento del Estado, a lo que se suma las privatizaciones han llevado a una concentración de los grupos de poder político y económico creando crecientes exclusiones de la esfera pública y crecientes desigualdades económicas.

Esos son los resultados de la "exitosa receta" aplicada en al Argentina. Deficit parecen ser las respuestas: déficit de legitimación, déficit de racionalidad y déficit socio-cultural.

2) El modelo privatizador en Uruguay y la reforma del estado

2.1. *El desarrollo histórico de las empresas públicas*

La formación de las empresas públicas (E.P.) supuso la existencia en primer lugar de un Estado capaz de crearlas.

En nuestro país ese Estado se forjó a partir del gobierno del Cnel Latorre, consolidándose posteriormente con la victoria gubernamental en la guerra civil de 1904 completando su orientación económica durante la gestación del proyecto batllista.

Conjuntamente al nacimiento del Estado se registró una expansión del sector público empresarial en sectores estratégicos para el crecimiento de la economía y la prestación de algunos servicios sociales básicos.

El desarrollo del sector público se fundamentó a partir de ciertas condiciones socioeconómicas generales como la inexistencia de un empresariado nacional capaz de promover grandes inversiones de capital en esas actividades y un mercado interno reducido. Por lo que se percibía conveniente que las asumiera a su cargo el Estado en tanto agente económico, captando una parte significativa del ahorro interno, evitando los monopolios privados, las transferencia de recursos al exterior y como instrumento de redistribución del ingreso. El Estado asume desde entonces una autonomía relativa y desempeña un papel activo en la orientación y protección del proceso de modernización e industrialización del país. Dentro de esta concepción original el Estado justificó la creación de E.P. subsumiéndolas en objetivos económicos más generales:

"a) defender el interés nacional frente a las empresas extranjeras, que extraen utilidades que deberían quedar en el país.

b) asegurar el correcto funcionamiento de los servicios públicos, para que no dependan de la búsqueda de la rentabilidad privada; y

c) sustituir a los particulares en actividades ya monopolizadas o en proceso de serlo, en beneficio de la sociedad."⁹

El modelo ideológico dominante en este período fundacional, favoreció una expansión gradual de las E.P., proceso no exento de cortes provenientes de las distintas resistencias políticas y de algunas organizaciones sociales contrarias a las nacionalizaciones. Hay que destacar de este período inicial la exigencia de eficiencia que se les impuso a las E.P. en la prestación de los servicios. Esta expansión inicial de las funciones de las E.P. se dió en un período de crecimiento económico con un excedente importante que permitió posibilidades de capitalización y el crecimiento moderado del

(*) Muchnik D., Clarín, 26 de abril de 1992

9. A.Solari/R.Franco "Las Empresas Públicas en el Uruguay", FCU, 1983, pag.17.

empleo público; combinando así la modernización económica, con un sector empresarial público eficiente y una cierta redistribución de la riqueza.

Esta primer etapa expansiva del sector público empresarial duró hasta 1933 cuando conjuntamente al golpe de estado del presidente Terra y la alianza de la Federación Rural, la Federación de Industrias, la Cámara de Comercio y la constitución del Comité de Vigilancia Económica que los representaba, se fijaron entre uno de sus propósitos detener y restringir el proceso de extensión de las E.P. en el período anterior, promoviendo al mismo tiempo el fomento de la empresa privada en detrimento de las E.P., aunque sin llegar a la privatización de éstas últimas.

Como consecuencia, en parte de la recesión económica, las E.P. asumen nuevos roles absorbiendo mano de obra desocupada y aplicando una política de tarifas bajas lo que les significó un detrimento en sus eficiencias económicas.

A partir de 1945 se produce otra fase expansiva de las E.P. producto principalmente de la nacionalización de los servicios públicos que eran de propiedad inglesa. En esta etapa a diferencia de las anteriores el estado adquiere empresas en una muy mala situación financiera.

A fines de la década del 50' conjuntamente al progresivo estancamiento de la economía nacional se da otro impulso a la constitución E.P., no por razones ideológicas, sino fundamentalmente resultado de la "estatización forzada" de empresas privadas. A medida que avanzaba la recesión económica varias empresas paralizaron sus actividades y el sistema político utilizó el aparato estatal para mitigar los conflictos sociales y las contradicciones económicas manteniendo empresas ineficientes para evitar la disminución abrupta de la fuentes de empleo.

Paralelamente al proceso de crisis económica, política y social se produce un deterioro de la modalidad de Estado Social que rigió durante los períodos batllista y neobatllista y que llevó a comienzos la década del 70' a una redefinición del papel del Estado y consecuentemente de las E.P.

El auge de las doctrinas neoliberales postularon la libertad de mercado como mecanismo óptimo para la asignación de recursos y a la empresa privada como la protagonista central para la dinamización de la economía.

Se predicó la reducción del sector público transfiriendo hacia la esfera privada las actividades industriales y comerciales de forma de incentivar

la inversión y haciéndose cargo de aquellas actividades que la sociedad reclama pero que no tienen una rentabilidad suficiente. La actividad estatal en la economía sólo se admite como subsidiaria y excepcional.

En este marco se iniciaron una serie de medidas tendientes a la privatización, a veces parcial y otras veces se llegó a la liquidación de E.P. Sin embargo visto desde una perspectiva de largo plazo las medidas concretas –más allá del plano estrictamente discursivo– de privatización de E.P. fueron muy limitadas.

Casi en forma paradójica a los objetivos buscados a comienzos de los años 80' se da un proceso de absorción de empresas –fundamentalmente de la órbita bancaria– en una muy mala situación financiera con la intención aparente de evitar una fuga de capitales en ese período de crisis económica y que finalmente no quedaran en la esfera estatal.

2.2. *La conjuntura reciente*

Durante el proceso de transición democrática junto al resurgimiento de los partidos se reabrió el debate acerca de cual debería ser el papel del Estado –incluyendo las E.P. – en lo que tiene que ver con la orientación de la economía y los distintos fines sociales que debía cumplir.

Lo cierto es que desde el gobierno del presidente J.Ma. Sanguinetti se fueron implementando una serie de medidas dirigidas hacia la desregulación y reducción del peso del Estado en la economía, en especial en la modificación del estatuto de las E.P. orientándolas a su privatización.

Con la asunción del actual gobierno se produce la primer medida efectiva –de corte legislativo– tendiente a una reforma global del sector público empresarial. Teniendo en cuenta que todavía es muy pronto para evaluar los resultados y dado que en la mayoría de los casos aún no se han llevado a la práctica las medidas previstas, optaremos en esta sección por elaborar un análisis de las propuestas y el debate sobre las E.P. Así podremos observar las intenciones emergentes desde los distintos actores, los puntos nodales del debate y las alternativas futuras para la acción. Creemos que esta perspectiva nos dará luz sobre los referentes simbólicos y las direcciones múltiples presentes en la implementación de la reforma de las E.P.

2.2.1. Las iniciativas políticas

a) La propuesta del gobierno actual: los motivos de la posición gubernamental encuentra sus antecedentes inmediatos en la campaña electoral de 1989. Si tomamos dos de los ejes manifiestos en el programa único de gobierno del Partido Nacional¹⁰ uno partía de la premisa que los agentes económicos privados son los responsables fundamentales de la iniciativa para el crecimiento de la producción nacional y como contrapartida en un segundo eje el Estado lo consideraba como un actor complementario cuya actuación debía limitarse a fijar un marco normativo que estimule, coordine y apoye la actividad privada.

De acuerdo a la concepción anterior las actividades productivas del Estado debían ser replanteadas en un doble sentido, dejando aquellas en que el sector privado pudiera llevarlas a cabo y en segundo plano permitiendo márgenes de 'rentabilidad legítima' a la empresa privada. El Estado debía a su vez encargarse de las obras de infraestructura necesaria para las actividades productivas y asegurar la educación, salud y vivienda de la población.

El programa político presentado por el herrerismo¹¹ dió un paso más ubicando la reducción del déficit fiscal como el principal problema a ser resuelto por el gobierno y el cual consideraba la 'causa principal' de la inflación económica.

Para alcanzar ese objetivo planteó como uno de los instrumentos fundamentales la necesidad de una Reforma del Estado, dentro de la cual se preveían medidas concretas para la privatización de actividades estatales. En ese sentido proponía la necesidad de revisar y reformar las E. P., previendo formas jurídicas que habilitaran la participación parcial o total de capitales privados y que adoptarían estatutos jurídicos similares a los de la actividad privada. La empresa privada era percibida de este modo como modelo de eficiencia económica, capaz de dinamizar las E.P. —a las que como contrapartida consideraban ineficientes—.

El proyecto gubernamental de privatización de las E.P. surgió en el marco de una serie de objetivos de largo plazo de la política económica, a saber, la inserción del país en los mercados internacionales, el inminente proceso de integración regional, la orientación según el modelo económico

del mercado como asignador más eficiente de recursos y correlativamente la revalorización del sector privado en tanto agente organizador del funcionamiento de la economía y la sociedad. Junto a estas metas generales¹² propuso redefinir la función económica del Estado en tres aspectos:

a) del rol que debía cumplir, procurando limitar las actividades comerciales e industriales del Estado a las producciones que por su naturaleza específica, exijan su participación. Para alcanzar este fin se planteó la instrumentación y elaboración de proyectos de privatización y desmonopolización.

b) aumentar la eficiencia en su actividad, a través de un crecimiento de la racionalidad administrativa y disminuyendo el número de funcionarios.

c) en su regulación de la actividad privada reduciendo la intervención estatal y corrigiendo algunas distorsiones existentes respecto al adecuado funcionamiento de los mercados, preservando así la competencia económica por encima de los oligopolios. La desmonopolización de las empresas públicas cumpliría de esta manera con una doble finalidad contribuir a la eficiencia del sector público en tanto agente económico y a la transferencia de parte sustantiva de mercados a la esfera privada.

El proyecto de ley de privatización de las E.P. fue resultado no sólo de la iniciativa del Poder Ejecutivo sino de un acuerdo mayoritario denominado "Coincidencia Nacional" fruto de negociaciones entre sectores políticos y con el asesoramiento de técnicos pertenecientes a la esfera pública y privada. Estos grupos políticos partieron del diagnóstico común del estancamiento económico del país adjudicándole parte de la responsabilidad al Estado y el cual es percibido en la actualidad como un "freno" para el progreso de la sociedad. Tienen una visión negativa del Estado, afirmando que en las últimas décadas realiza mal algunas actividades que le corresponde —de forma peor que la actividad privada— y no hace otras que entran dentro de su competencia como ser las cuestiones sociales; fundamentalmente debido a la falta de recursos. En función de las consideraciones precedentes entendieron que la privatización de las E.P. y el retiro de los monopolios legales sería un instrumento idóneo para que el Estado cumpla mejor su fun-

10. publicado en el diario "El País" el 24 de agosto de 1988

11. denominado en su momento como la Respuesta Nacional

12. expresadas en el mensaje económico del Poder Ejecutivo en el proyecto de Ley de Rendición de Cuentas de 1990.

ción aumentando su eficiencia a través del "acicate de la competencia".

b) Voces desde la oposición política: el Frente Amplio y el Nuevo Espacio¹³ expusieron sus posiciones contrarias a la ley cuestionando tres argumentos.

La primer advertencia que hicieron es que si bien compartieron los objetivos de mejorar la eficiencia estatal consideraron en cambio que carecieron de un diagnóstico adecuado de índole técnico sobre la gestión y estructura de las empresas públicas.

Un segundo punto que cuestionaron fue el de la eficiencia de la actividad privada, aduciendo que durante el mismo período de tiempo la ineficiencia de la actividad privada fue igual o mayor que la del Estado, llevando en muchos casos a la quiebra de empresas. Señalaron asimismo que la actividad privada se comportó en varias oportunidades de manera 'desleal con los intereses nacionales', aprovechándose de la ineficiencia estatal para realizar operaciones financieras fraudulentas y radicar capitales en el exterior.

Por último se refirieron al papel del Estado en el proceso de integración regional resaltando que el mismo debe reforzar y no debilitar su poder negociador para coordinar los intereses nacionales con los sectoriales.

Otro de los grupos políticos que se opusieron a la ley fue el Foro Batllista. Este sector que acompañó hasta ese momento la política gubernamental hizo pública su posición a través de su máximo dirigente el Dr. Julio Ma. Sanguinetti¹⁴.

Este si bien se definió partidario de la desmonopolización y privatización de las E.P. advirtió y cuestionó las posiciones dogmáticas enfatizando que la 'religión del Estado' no debía ser sustituida por la 'religión del mercado' llevando a una destrucción y reducción al mínimo de intervención estatal, pensando que el mercado va a resolver todos los problemas sociales, como la vivienda, la pobreza, etc. El Estado mínimo, idílico lo interpretó como "una enteología teórica".

Reclamó además que no se tomara la Reforma del Estado como una revancha histórica, porque la sociedad lejos de verlo como un mal, le debe mu-

cho en tanto instrumento de evolución social. La concepción liberal del batllismo se acompaña desde su punto de vista de un Estado equilibrado socialmente.

Manifestó por último su disconformidad con sustituir un monopolio estatal por un monopolio privado ineficiente y que el ciudadano permanezca inerte y sin medios de control frente a las grandes corporaciones económicas.

2.2.2. Las demandas provenientes de la sociedad civil:

A) El movimiento sindical: los sindicatos¹⁵ también compartieron la necesidad de 'reformular' y 'modernizar' el Estado, sin embargo plantearon una serie de objeciones a ley y su posición contraria a ella.

En primer lugar advirtieron la ausencia de un diagnóstico técnico serio sobre la situación actual de las E.P.

En segundo término se manifestaron contrarios a las privatizaciones por ser impulsadas desde el exterior y ajenas a la realidad de las E.P. de nuestro país.

Cuestionaron también el 'supuesto sobredimensionamiento del Estado' considerándolo como un "mito", ya que comparando el gasto estatal en relación al PBI, es menor que el promedio de A.Latina, así como de los de EE.UU. y de Europa Occidental.

Asimismo, negaron la necesidad de "aliviar" al Estado del peso de las E.P., ya que son en su mayoría superavitarias y por lo tanto no influirían en el déficit en las cuentas fiscales.

Advirtieron además sobre las consecuencias perjudiciales de las privatizaciones para los usuarios -aumento de tarifas- y para los trabajadores -disminución salarial y de fuentes de trabajo-, tomando como referencia las experiencias privatizadoras de los países de la región, haciendo referencia particular a las llevadas a cabo en la Argentina.

Rechazaron de igual manera la afirmación que el Estado uruguayo limita las posibilidades de desarrollo de la empresa privada, rescatando el papel asistencial brindado por él a los pequeños y medianos empresarios a través de créditos y subsidios; y

13. ambos partidos políticos vertieron sus opiniones en ocasión del debate parlamentario redactando un informe común en minoría para la Comisión del Senado.

14. publicadas por el semanario Búsqueda los días 2 y 30 de mayo de 1991.

15. posición de la Mesa Coordinadora de Entes Autónomos ante la Comisión especial sobre las Empresas Públicas de la Cámara de Representantes el día 1/8/91

además por las operaciones de salvataje a empresas privadas en quiebra.

Por último reivindicaron la intervención del Estado para la conducción del proceso de integración regional y de reconversión productiva y tecnológica, percibiéndolo como un agente garante de la soberanía nacional.

B) La postura empresarial y el actor emergente: las principales Cámaras Empresariales elaboraron un documento¹⁶ con las propuestas del sector privado para las elecciones de 1989 donde desarrollaron las iniciativas necesarias a efectos de una Reforma del Estado orientada hacia mayor inserción dinámica en la economía internacional. Desde esa perspectiva plantearon modificarlo en un "doble sentido":

a) como administrador: exigiendo del Estado un proceso de 'simplificación', 'descentralización' y 'desregulación' en la administración de normas, suprimiendo una serie de 'trabas' que impone al funcionamiento del mercado. Por otra parte, determinaron otras áreas específicas del Estado destacando el combate de la pobreza; la promoción en las áreas de educación, salud y seguridad social; la seguridad pública, entre otras.

b) en tanto empresario: consideraron que las condiciones en que suministra bienes y servicios introducen en general un factor de 'ineficiencia' en el funcionamiento de la economía, destacando sus 'altos costos, servicios deficientes, personal numeroso y estructura salarial sin incentivos'.

Sugirieron como medidas alternativas la eliminación de los monopolios legales, la privatización de aquellas actividades que puedan ser prestadas por el sector privado, y en las que queden en manos del Estado mejorar la gestión empresarial.

"El principio rector del discurso de las Cámaras es, en términos doctrinales, el de la subsidiariedad del Estado respecto a la acción empresarial. La iniciativa privada es el 'motor y el instrumento de ejecución de la acción económica', al decir de la Cámara de Comercio, por lo tanto, el Estado debe reducir sus acciones a las actividades que no reciben atención por parte del sector privado."¹⁷

El rol complementario del Estado hizo que las cámaras empresariales asociaran el sobredimensionamiento e incremento del gasto público a la existencia de E.P. Los monopolios legales, la inamovilidad de los funcionarios públicos y el derecho de huelga constituyen prerrogativas, que desde la perspectiva de las Cámaras Empresariales aparecen como incompatibles con un buen funcionamiento de la economía.

El discurso de las privatizaciones apunta en especial a un actor emergente, al empresariado como agente protagonista de la nueva modalidad de desarrollo económico nacional. Los empresarios a través del discurso privatizador han aumentado su identidad propia frente al Estado.

Desde esta óptica queda claro que los proyectos de privatización no sólo suponen cambios en el patrimonio estatal, sino principalmente una redefinición del poder del Estado y la sociedad, con particular referencia a la empresa privada y los empresarios como actores fundamentales del cambio económico y social.

C) La constitución de las Comisión de Defensa del Patrimonio Nacional y Reforma del Estado: la constitución de la Comisión con el objetivo de realizar un referéndum de la Ley de E.P., modalidad organizativa de la sociedad civil tiene varios antecedentes en las últimas décadas¹⁸ y posee una integración plural de grupos y personalidades políticas y sociales. De la misma surgieron dos propuestas, una la mayoritaria a favor de la derogación parcial de la ley y otra a instancias del sindicato de Pluna que propone una derogación total de la misma.

2.3. *Algunas reflexiones preliminares*

1. Uno de los aspectos emergentes del debate sobre las privatizaciones de las E.P. es que va más allá de la eficiencia o no que tengan las mismas. Este punto de análisis es nodal para entender las cosas que están en juego en el proyecto privatizador. Mientras que la oposición política y sindical hace incapié en la eficiencia de las E.P., entendidas como parte del patrimonio nacional y haciendo referencia explícita al rol orientador del estado sobre el conjunto de la economía, los defensores de las privatizaciones sostienen que más allá de la eficiencia supuesta o real de una o más E.P., éstas de-

16. "Hacia un Uruguay con futuro: análisis y propuestas del Sector Empresarial Privado", Mdeo, nov. de 1989.

17. Silvana Bruera "Cuando el Estado debe Cambiar", Documento de trabajo n°168, CIESU, Montevideo, 1990, pag.5.

18. S.Mallo/M.Sema "Partidos tradicionales, 'voto castigo' y consolidación democrática" 1982-90, Argentina y Uruguay: un estudio comparado", Rev. de Ciencias Sociales n°5, I.C.S.- F.C.S., F.C.U., Montevideo, 1991, pag.49.

ben ser transferidas a la esfera privada. En última instancia lo que define la determinación de la propiedad de una empresa es el rol asignado al Estado como subsidiario y complementario de la actividad privada, por el que no debe competir con la misma en la dinamización y orientación del desarrollo económico, que se supone producto de la inversión privada de capital independientemente de donde y cómo se dé.

Se asume desde la perspectiva privatizadora que el Estado no puede encargarse de actividades económicas competitivas en el mercado porque se lo considera como un obstáculo a las mismas, y sin embargo se le reconoce como obligación la prestación de una serie de servicios sociales, 'no rentables'.

Es decir el estado visto desde los agentes económicos empresariales es percibido como una "carga" fiscal y reguladora, en cambio cuando aparecen demandas sociales colectivas éste tiene que hacer cargo de ellas.

En este punto es donde retomamos el planteo inicial de las contradicciones que enfrenta hoy el Estado Social, por una parte los proyectos y discursos privatizadores tienden a limitar y acotar la esfera de acción estatal, pero al mismo tiempo consideran que debe continuar prestando una cantidad de servicios sociales que no son susceptibles de ser intercambiados en el mercado .

2. La defensa del Estado Social configurado en los períodos batllista y neobatllista fue asumida por los sectores de oposición política y sindical. El debate parecería asemejarse al de el período histórico fundacional de las E.P., es decir, a las controversias entre los partidarios de la nacionalización de empresas dándole un papel estratégico al Estado como agente orientador de los destinos del desarrollo nacional, y aquellos que tras los principios de la libertad de comercio y de la empresa privada buscaban limitar y detener la intervención estatal. De cualquier manera pese a la analogía mencionada, no podemos olvidar que estamos ante dos contextos institucionales diferentes. En el período fundacional el Estado estaba imprimiendo su sello en un contexto de desarrollo económico y modernización social. En la actualidad estamos en un contexto de recesión económica que limita las posibilidades de influencia del Estado en la dinamización del crecimiento económico. Esto último tampoco significa un punto de apoyo a favor de las privatizaciones, dado que sería mucho más favora-

ble llevarlo a cabo en un marco de crecimiento económico a partir de un sector privado dinámico. Pero como no es ese el caso las medidas privatizadoras chocan permanentemente con una realidad económica adversa, y pese a las expectativas generadas por sus partidarios no logran en la mayoría de los casos los efectos deseados ya que el capital privado invierte muy poco y la mayoría de los fondos provienen del erario público. Ello en última instancia va en detrimento de las finanzas públicas que encuentran cada vez menos posibilidades de saneamiento sin poder generar fuentes alternativas de ingreso – salvo que impongan una 'carga' extra al sector privado a través del sistema impositivo.

3. En cualquiera de los casos observamos que el Estado pierde no sólo parte del patrimonio público sino también sectores económicos estratégicos para la orientación del desarrollo. Si a esto agregamos que la importancia económica de las E.P. no viene dada exclusivamente por la entidad del capital invertido sino también por el carácter monopolístico y la inserción en áreas claves del sistema productivo (como energía, comunicaciones, puerto, etc) y por los mercados que ellas poseen, todo parece indicar que estamos ante una reforma que afecta recursos de poder estatal fundamentales para la dirección y mediación de los distintos agentes económicos. De acuerdo a lo anteriormente expuesto se justifica una evaluación cuidadosa de las decisiones políticas a llevar a cabo, ya que una vez tomadas las consecuencias serán cambios sustantivos en el largo plazo sobre el papel del Estado en su relación con la Economía y la Sociedad.

4. La interrogante de fondo que dejamos planteada es en que medida la Sociedad Política y la Sociedad Civil – independientemente del resultado de los referéndum – demuestran capacidad en la generación de iniciativas alternativas, o simplemente su debate se centra entre absorber las propuestas provenientes del exterior o mantener la estructura del Estado tal como se presenta actualmente.

III) A modo de conclusión

1. La crisis del Estado de Bienestar tal cual lo hemos planteado a lo largo de éste trabajo ha producido transformaciones en el papel tradicional del mismo tanto en las políticas públicas como en su relacionamiento con los actores sociales y las culturas políticas de los diversos países donde se está llevando a cabo procesos de reforma. Esto ha traí-

do aparejado por un lado el cuestionamiento del "estado Batllista" en Uruguay y en Argentina del denominado "populismo de bienestar".

2. En una mirada comparativa aparece con claridad la característica amortiguadora¹⁹ de la sociedad y el sistema político uruguayo, cuando uno analiza el conjunto de acuerdos parlamentarios y extraparlamentarios, actores políticos y sociales involucrados en la toma de decisiones políticas sobre el estado. También nos parece importante señalar la autolimitación del Parlamento al momento de tomar decisiones políticas, es decir que tanto del gobierno como de la oposición se manifiesta un requerimiento de análisis técnicos, no sólo en la elaboración de diagnósticos acerca de las E.P. sino también en la formulación de propuestas alternativas para la orientación o modificación de sus actividades.

En cambio la sociedad y sistema político argentino muestran otra lógica de funcionamiento articulada en torno a decisiones políticas y económicas centralizadas, no mediatizadas por acuerdos globales e implementadas de manera acelerada. Así como señalamos anteriormente el Parlamento, ámbito de representación y negociación política ha sido postergado de manera creciente en la toma de decisiones siendo sustituido por los decretos-leyes emanados del poder ejecutivo.

Es de destacar, como consecuencia la creciente pérdida de imagen del parlamento argentino en la opinión pública.

3. Los partidos en tanto mediadores de las demandas de la sociedad civil y la conducción del aparato del estado, se encuentran en una disyuntiva contradictoria.

Para el caso de Uruguay se ha tomado la primera iniciativa de corte global que implica una reforma efectiva del papel del Estado hacia la economía con la ley nº16211 que prevee la privatización progresiva de E.P., medida que se presenta como resultado de acuerdos políticos dirigidos a dar un papel preponderante a las empresas privadas en la reactivación económica. Por otro lado se hace necesario dar respuesta a las crecientes demandas de los actores sociales.

Observamos cierto aprendizaje del sistema de partidos respecto a experiencias anteriores que ha

tomado ciertas previsiones para evitar consecuencias negativas – tanto en la inversión concreta de capital, control de las tarifas de los servicios, como en relación a las fuentes de trabajo -, no existiendo medidas parecidas en el caso argentino. Es más, desde grupos políticos y actores sociales evaluaron explícitamente en términos negativos la experiencia privatizadora llevada en Argentina.

Por otra parte se advierte desde la sociedad civil uruguaya una necesidad de ampliar los canales de participación ciudadana en la formación de decisiones colectivas acerca de la dirección del Estado mientras que para Argentina no hay respuestas similares, pues pareciera que el discurso del "mercado" supremo decidor ha permeado mucho más al conjunto de la sociedad civil y desarticulado a sectores importantes de oposición.

Estamos entonces, ante una sociedad cada vez más fracturada, con líneas de clase hondamente marcadas, donde las expectativas igualitarias y de bienestar se ven sistemáticamente frustradas. Evidentemente, lo que está en crisis en Argentina es una modalidad de acción estatal que tiene serias consecuencias sobre el conjunto de la sociedad civil.

Los procesos de privatización que se realizaron en Argentina estuvieron signados por el apresuramiento en la toma de decisiones, teniendo como resultado un desmantelamiento del Estado y una ausencia de políticas orientadas a redefinir el papel del mismo respecto al conjunto de la sociedad.

En el caso uruguayo medidas similares pueden tener efectos no deseados para el futuro, por ej. se sanean las E.P. antes de su privatización total o parcial a costa de una mayor ineficiencia del aparato del estado que absorbe empleados excedentarios, y en todo caso aún suponiendo que fuera insostenible el gasto ocasionado por las E.P. al mismo, no parece nada claro porque no se discriminan según la distinta eficiencia de las E.P. a privatizar y se negocia mejor el patrimonio cedido al sector privado.

4. A lo largo de todo el análisis quedó claro que las E.P. pueden ser eficientes o ineficientes, sin embargo, en ambos casos sus funciones no se limitan a objetivos estrictamente económicos, sino que existen también finalidades sociales más generales provenientes del sistema político. Por tanto la relación entre sistema político y eficiencia no es en modo alguno lineal, sino que depende de una compleja

19. Real de Azúa "Uruguay: ¿una sociedad amortiguadora?", EBO/CIESU Mdeo, 1984, pag. 16.

red de relaciones de cooperación, negociación y conflictos entre los diversos actores implicados.

La eficiencia económica no se puede aislar de un sistema económico mercantil que supone una estructura de distribución de recursos y de poder. De manera que es imposible separar en aras del "eficientismo" el papel que deben cumplir las E.P. y las empresas privadas en una determinada estructura económica. Es indispensable comprender las funciones de las E.P. en el marco de un régimen democrático donde existe una búsqueda de soluciones y decisiones consensuadas a través de la conciliación, negociación y acuerdos entre grupos e intereses contradictorios para la dirección del aparato estatal.

Bibliografía general

- CANCELA, W. "Empresas públicas y monopolios estatales", Cuadernos del Claeh N°58-59, Mdeo, 1991
- DE SIERRA, G. "Uruguay: la reforma del estado en el ojo de la tormenta" Revista de Flaco N°1, México, 1992.
- DIAZ, R. "Los monopolios legales", Ediciones de Búsqueda, Ed. Agora, Mdeo, 1989.
- DIAZ, R; SAYAGUEZ, A. "Las empresas públicas" (5to. volumen de la Serie: Reforma del Estado) Instituto Nacional del Libro, Mdeo, 1990.
- FLORA, P (comp.) "Growth to limits. The Western European Welfare State since world war II", Ed. Walter De Gruyter, Berlin, 1987.
- GLADE, W. "La privatización en sociedades rentistas", Cuadernos del Claeh N°55, Mdeo, 1990.

- HABERMAS, J. "Problemas de legitimación en el capitalismo tardío", ed. Amorrortu, Bs.As., 1975.
- "Teoría de la acción comunicativa" 2 tomos, ed. Taurus, Madrid, 1988.
- "La necesidad de revisión de la izquierda", ed. Tecnos, Madrid, 1991.
- HERRERA, A. "La revolución tecnológica y la telefonía argentina", ed. Legasa, Bs.As., 1989.
- MADOERY, O. "La dimensión del estado empresario", Revista de Ciencia Política n°4, Rosario, 1991.
- MALLO, S; SERNA, M. "Partidos tradicionales, 'voto castigo' y consolidación democrática, 1980-90", Rev. de Ciencias Sociales n°5, ICS-FCS, FCU, Mdeo, 1991.
- O'CONNOR. "The fiscal crisis of the State", St. Martin's Press, Nueva York, 1973.
- OFFE, C. "Contradicciones en el Estado de bienestar", Alianza Editorial, Madrid, 1990.
- PICO, J. "Teorías sobre el Estado de Bienestar", ed. S.XXI, Madrid, 1988.
- PORTANTIERO, J C. "La democratización del Estado" CLAEH, Mdeo, 1988.
- REAL DE AZUA, C. "Uruguay ¿una sociedad amortiguadora?", EBO CIESU, Mdeo, 1984.
- SALAMA, P; VALIER, J. "El Estado en la Crisis: Democracia, legitimidad y crisis financiera", Cuadernos de Ciencias Sociales, Doxa, año II n°6, Bs.As., 1992.
- SCHAVARZER, J. "Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina", en "Economía de América Latina", ed. CICSO, Bs. As., 1989.
- SHUMPETER, J. "Imperialismo y clases sociales", ed. Tecnos, Madrid, 1986.
- SOLARI, A; FRANCO, R. "Las Empresas Públicas en el Uruguay", FCU, 1983.
- VERBITSKY, H. "Robo para la corona", ed. Planeta, Bs.As., 1991.