

I- ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS

A- LAS PRIVATIZACIONES COMO ESTRATEGIA POLITICA

B- EL AUGE MUNDIAL DE LAS PRIVATIZACIONES

C- ACERCA DE OBJETIVOS EXPLICITOS Y LOGICAS IMPLICITAS

II. LA "CUESTIÓN SOCIALMENTE PROBLEMATIZADA"

A- EL SURGIMIENTO: EL GOBIERNO RADICAL

B. LA RESOLUCIÓN: EL GOBIERNO PERONISTA

III. OBJETIVOS-RESULTADOS: UNA COMPLEJA RELACION

A- EVALUACION DE RESULTADOS

a. La reconstrucción del monopolio

b. La aerolínea de bandera

c. La cuestión de la eficiencia

d. La inversión

e. La disminución del gasto

f. El achicamiento de la deuda externa

g. Los recursos para fines sociales

h. La desestatización

B- EL OBJETIVO IMPLÍCITO

C- SOBRE EXITOS Y FRACASOS

IV- LOS ACTORES SOCIALES E INSTITUCIONALES

gentinas, analizar algunas de las características de las privatizaciones que adopta la política de privatizaciones encarada en la Argentina a partir de julio de 1989.

I- ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS

A- LAS PRIVATIZACIONES COMO ESTRATEGIA POLITICA

El supuesto general que sustenta las presentes páginas es que las privatizaciones no son una técnica sino una estrategia política, lo que implica que su implementación es un proceso complejo, en el que se entrecruzan problemas eminentemente técnicos con aspectos políticos, culturales e ideológicos. De ahí que la congruencia entre los objetivos explícitos, los implícitos y los efectivamente materializados constituya el resultado de una compleja amalgama entre "racionalidad técnica"¹ y "racionalidad política", en la que están presentes las pujas de distintos actores sociales por imponer sus propias perspectivas y que se caracteriza tanto por la lógica de la negociación y la búsqueda del consenso, como por su inversa, la neutralización o aniquilamiento del adversario. De ahí que el producto del proceso sea una mezcla particular de ambas racionalidades, con preeminencia casi siempre innegable de la política. Esto supone, generalmente, un resultado distinto al inicialmente propuesto o explicitado.

El análisis de políticas públicas, como una vía pertinente para ahondar en el conocimiento del estado, implica considerar que toda política estatal es, esencialmente, una toma de posición del estado frente a determinada "cuestión"². Una "cuestión socialmente problematizada" es aquella que por su importancia ha sido incluida en la agenda de problemas sociales que requieren una necesaria toma de posición, generalmente definida en objetivos expuestos como socialmente aceptables. El desarrollo del proceso de resolución de la cuestión, con la

* Este trabajo es una síntesis de las conclusiones de la tesis para la Maestría en Administración Pública "La política de privatizaciones en la Argentina: el paradigmático caso de Aerolíneas", Buenos Aires, abril de 1993. Agradezco a la Lic. Aida Arango por sus útiles comentarios, aunque lo aquí vertido corre por cuenta exclusiva de quien lo suscribe.

** Abogada, Maestría en Ciencias Sociales (FLACSO), Maestría en Administración Pública (UBA), Docente en la Fac.de Ccias.Sociales (UBA), miembro del ICISE.

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

²- Ello implica que es solo una parte -relevante- de un proceso social más abarcativo, que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases o fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto a la cuestión, etc., además de los aparatos del estado, todos los cuales toman posición en torno al problema motivo de la política pública (OSZLAK y O'DONNELL, 1982).

burocrática en el proceso de formulación e implementación de una política pública. Los movimientos que se generan al interior mismo del aparato burocrático en torno a las posibilidades de intervención y las cuotas de poder que disputan las distintas agencias y organismos estatales, atraviesan en múltiples sentidos la política pública decidida/ejecutada, y participan activamente en su efectiva realización.

En un sistema democrático como el actualmente vigente en la Argentina, resulta pertinente tener en cuenta, además, la dimensión específicamente "política" que se pone en juego con la existencia de intereses políticamente organizados y con representación parlamentaria, que intentan sintetizar y dar cuerpo general a los intereses particulares y sectoriales que confrontan en la sociedad. Por su parte, el carácter presidencialista del sistema político argentino coloca a la relación ejecutivo/parlamento en una dimensión compleja, que exhibe las constantes pujas de poder y las distintas bases donde éste se asienta realmente en cada uno de ellos. De allí resulta que las decisiones efectivas aparecen como las que finalmente logran predominar por sobre una multiplicidad de posibilidades en pugna, en un proceso complejo de negociación y confrontación que suele velar, y pocas veces revelar, las verdaderas correlaciones de fuerza asentadas en la sociedad civil que le dan su existencia real.

Y más aún. Si se tiene en cuenta la situación geopolítica argentina como nación periférica respecto al mercado mundial, se debe considerar su vulnerabilidad externa estructural, agravada en los años ochenta, a la hora de analizar los factores que se imbrican para explicar tanto el surgimiento como la resolución de una cuestión clave como la privatización de empresas estatales, elevada al rango de política pública.

B- EL AUGE MUNDIAL DE LAS PRIVATIZACIONES

Las privatizaciones se inscriben en un proceso de cuestionamiento mundial al modelo de intervención estatal de tipo "benefactor", que hace eclosión en los países centrales a mediados de la década de los setenta. La crisis fiscal asociada a la caída de la productividad y la desinversión privadas ha puesto a los desequilibrados presupuestos públicos occidentales en la mira de los diagnósticos neoconservadores que cobraron especial auge en los años ochenta. Así, la estrategia de achicar el gasto público para reducir el déficit fiscal vía privatización de empresas y actividades estatales se convirtió en la nueva y unívoca panacea económica. A esta expansión han contribuido los organismos financieros internacionales, que se encargan de aconsejar o virtualmente imponer sus recetas a todas las economías con problemas, principalmente las de la endeudada periferia (SMITH, W., 1992).

De este modo, la privatización de empresas se ha convertido en uno de los aspectos clave de la transformación estatal de la última década. Y es más, alrededor de estas prácticas se ha construido una especie "de teoría" que se asienta en varios principios que suponen que con la privatización de los servicios y activos públicos debería lograrse: *desmonopolizar*, introduciendo

pretende alcanzar con la "política práctica", se trataría entonces de encontrar los instrumentos y mecanismos apropiados para su consecución en cada contexto⁴, cuya especificación quedaría librada a los avatares de la "política práctica".

También bajo el nombre de "privatizaciones" y partiendo de tales supuestos, suele hacerse referencia a distintos procesos que se desarrollan en la mayoría de los países, incluidos los de América latina, especialmente a partir de la "explosión" del tema de la deuda externa a comienzos de los ochenta. No obstante, aunque se refieran al hecho común de la transferencia a particulares de activos públicos, no son tan sencillamente asimilables si se contextualizan las respectivas políticas públicas⁵. Porque si bien es común la referencia a la oleada mundial de resurrección del mercado y estigmatización correlativa del papel estatal, casi como justificativo excluyente de esta suerte de univocidad, esto suele opacar la circunstancia de que las características de los procesos privatizadores concretos varían drásticamente según las condiciones estructurales en los que se desarrollan. Ello es fundamental y baste un ejemplo: si se plantea que en los procesos privatizadores que alcanzaron los resultados esperados de incrementar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios, la principal característica de la que partían era la estabilidad económica (GERCHUNOFF y VISINTINI, 1990), de ello se sigue que muy distinto será el resultado en los casos encarados precisamente con el propósito de que sean el mecanismo privilegiado para salir de situaciones de profunda incertidumbre e inestabilidad.

Por otra parte, son los contextos los que especifican el carácter de los objetivos que se explicitan -como vía de justificación y legitimación ante la sociedad- y de los que permanecen implícitos en el desarrollo de la cuestión. Las políticas privatizadoras y los casos concretos suelen perseguir varios objetivos que a lo largo del proceso se sustituyen unos por otros de acuerdo con

³- Al respecto, BROOKS, S. (1989) sostiene que "la privatización se sustenta claramente sobre una concepción particular de la organización social, que implica la superioridad de los resultados producidos por el mercado económico sobre los resultados que son engendrados por el mercado político"(p.21).

⁴- Esto tampoco es indiferente en términos ideológicos y económicos. Por ejemplo, la venta de acciones al público se utilizó en Gran Bretaña para maximizar el el número de pequeños ahorristas -"capitalismo popular de mercado"- convirtiéndolos así en sostenes políticos del gobierno y, sobre todo, tornando políticamente muy difícil la reestatización.

⁵- Esta afirmación no solo vale para diferenciar los contextos de los países centrales de los periféricos, sino incluso dentro de los primeros han existido diferencias en cuanto a la forma y criterios con que se encararon los procesos privatizadores. Numerosos trabajos dan cuenta, por ejemplo, de las diferentes perspectivas en cuanto a qué privatizar (empresas industriales o de servicios, en mercados competitivos o con monopolios naturales), a quien privatizar (a pequeños propietarios para sostener un "capitalismo popular de mercado" o a grandes grupos económicos, a capitales nacionales o extranjeros, etc.) y cómo privatizar (venta de acciones, venta total, contratos de gerenciamiento, concesiones, etc., a través de ventas directas, licitaciones u otras formas). (KAY Y THOMPSON, 1986; HENIG, HAMNETT y FEIGENBAUM, 1988; PEÑA y LIMA, 1988, CONDOY-SEKSE, 1988; DONAHUE, 1991)

consecución con los medios elegidos (adecuación medios-fines). Pero para que este análisis no resulte sesgado o superficial, es necesario completarlo con la identificación de los objetivos no declarados del proceso, que le confieren una "lógica" particular generalmente más fuerte que la de los explícitos. Precisamente develar esa "lógica implícita" es lo que puede conducir a la comprensión de la magnitud de la definición-resolución de una cuestión específica (por ejemplo la privatización de AA o de ENTEL), en el contexto de un proceso global (reforma del Estado) que obviamente la incluye y trasciende.

En los procesos de privatización reales, como es el caso de la privatización de Aerolíneas Argentinas, se advierte como se plantea la compleja amalgama entre los principios rectores pretendidamente "universales" y la realidad latinoamericana. El principal argumento sobre el que ha pretendido asentarse la legitimidad de la privatización es la optimización en la prestación de los servicios públicos (tanto en términos de eficacia como de eficiencia). En la práctica, sin embargo, la venta de activos estatales ha tenido como objetivo central, aunque parcialmente velado, el ajuste fiscal destinado a obtener recursos para satisfacer los compromisos externos (KEIFMAN, 1991). Pero aún este objetivo ha quedado subordinado a otro mucho más oculto pero muy fuerte, cual es el de emitir una señal firme y clara de la decisión de producir una transformación profunda en el papel del Estado heredado de los esquemas populista-benefactores, de cara a los "mercados" internos y externos, que se suponía que la captarían y celebrarían con un aluvión de inversiones. De este modo, la privatización en tanto que tal aparece como el factor generador de estabilidad y crecimiento futuro, invirtiendo las recomendaciones "teóricas". De ahí su valor casi "mitológico", conferido por quienes poco antes defendían la principalidad del Estado.

Y precisamente esta transformación sustancial en la concepción de la relación estado/mercado impulsada por los principales dirigentes de partidos de tradición estatista como el peronismo argentino, lleva a encarar los procesos con una radicalidad propia de quienes, como recientes "conversos" (ABALO y OTROS, 1992), necesitan reafirmarse en su nueva fe y hacerse creíbles hacia los demás (en este caso, los factores de poder locales e internacionales).

II- LA "CUESTIÓN SOCIALMENTE PROBLEMATIZADA"

A. EL SURGIMIENTO: EL GOBIERNO RADICAL

Cuando se define por primera vez como "cuestión socialmente problematizada" el tema de la privatización de AA y de ENTEL en la última etapa del gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, la presión interna y externa de los grupos de poder económico para que se realizara un profundo ajuste estatal ya se hacía sentir. Pero no obstante el fracaso de la experiencia del Plan Austral, todavía primaban los criterios "heterodoxos" del gobierno, que apegado a sus concepciones de tipo socialdemócrata pretendía eludir las recetas más clásicas del monetarismo conservador y marcaba ciertos límites a las ideas privatistas en boga. El alfonsinismo aún consideraba posible

fuerza por los sectores económicos más interesados en ella -especialmente a través de distintos voceros en los medios masivos de comunicación "formadores de opinión"⁷-, y como el propio radicalismo gobernante va aceptando e incorporando a su discurso elementos fundamentales de la estrategia de mercado.

En este marco, de cara a la inminente desregulación del mercado aeronáutico y a las necesidades de renovar la flota, en el caso de AA, y a las crecientes demandas de ampliación y modernización de la red comunicacional, en el caso de ENTEL, se privilegiaba la cuestión de la inversión. Lograr recursos suficientes para mejorar la aerolínea de bandera y la empresa telefónica, pero sin perder el manejo estatal, aparecía así en el centro explícito del proyecto del Ministro Terragno, en un intento de compatibilizar los enfoques más clásicos favorables al rol primordial del Estado en el área de servicios -típicas de los partidos mayoritarios-, con las visiones "modernizantes" del privatismo liberal en boga.

Sin embargo, precisamente esa dificultosa compatibilización concitó el rechazo de todo el espectro político. Los sindicatos, el peronismo y la izquierda veían en el intento de Terragno una flagrante violación de la soberanía nacional, por lo que se opusieron a él en todos los frentes. La derecha liberal, por su parte, cuestionaba sin disimulos las medias tintas del proyecto y propugnaba privatizaciones "ejemplificadoras" lisas y llanas. Pero más allá de las polémicas públicas⁸, la vertiginosa reducción de la capacidad de maniobra y de los tiempos políticos del gobierno llevaba a que la principal oposición, con perspectivas promisorias de alzarse con el gobierno, se negara sistemáticamente a considerar y debatir de cara a la sociedad lo que muchos de sus principales dirigentes admitía en privado: la necesidad de privatizar las empresas estatales. Es más, en pleno proceso electoral no se mostraban muy dispuestos a otorgarle al gobierno ningún crédito en la realización de lo que consideraban que iba a corresponderles efectuar, con consenso social y con sus propios criterios, durante su próximo mandato⁹.

⁶- Un ejemplo claro fue la privatización de Austral, que enfrentó a distintos sectores del gobierno con visiones divergentes sobre el tamaño y funciones del aparato estatal.

⁷- Un caso paradigmático lo constituyó el programa televisivo "Tiempo Nuevo", conducido por los conocidos periodistas de derecha Bernardo Neustand y Mariano Grondona, que realizaron una sistemática labor de denostación del papel estatal y de alabanza de las bondades del mercado y las privatizaciones. Semanalmente y durante varios años este programa colaboró en la formación de un "sentido común" favorable a las propuestas privatistas y libremercaderistas.

⁸- Las intervenciones de los senadores peronistas durante la interpelación al Ministro Terragno en abril de 1988 son altamente ilustrativas al respecto.

⁹- El proyecto de privatización de AA presentado por el senador justicialista Florencio Tenev y otros legisladores, es un ejemplo de la concepción de muchos dirigentes de esa fracción política. Otro es el proyecto de ley de privatizaciones presentado en 1987 por el diputado José Luis Manzano (PJ), compatibilizado con el del radical Hugo Socchi. También hacia marzo de 1988, el economista y futuro Ministro Domingo Cavallo manifestaba que "el

deterioro económico, se convierte en la premisa explícita básica que impulsa el proyecto privatizador. Frente a tales objetivos a priori impopulares por sus consecuencias inmediatas sobre la población, justamente el efecto revulsivo y educador de las hiperinflaciones se convierte en la base imprescindible para la legitimación de la propuesta gubernamental. Eliminar los gastos reputados improductivos aparece así, en medio de una situación de crisis extrema, como un criterio racional socialmente aceptable. Generadoras de déficit público, sumamente resentidas en su eficiencia y severamente cuestionada su eficacia, la idea de privatizar las empresas estatales encuentra suficiente eco en la población, ansiosa de mejorar la calidad de los servicios públicos deteriorados y dolorosamente consciente de la gravedad de la situación económico-social. La expectativa de que la inversión privada mejoraría la prestación de los servicios y abarataría los costos podía operar así como efecto legitimador de los proyectos privatizadores del nuevo gobierno, mientras que la correlación de fuerzas cambiaba significativamente a favor de las ideas liberal-privatistas.

A despecho del plan de gobierno enunciado en discursos, la renuncia misma a articular recursos estatales en pos de privilegiar la mediación vía mercado, suponía dar un "salto hacia adelante" más allá de toda evaluación concreta y detallada caso por caso. En la perspectiva dominante, ideológica y de teoría económica, el avance hacia el libremercado removería por definición las trabas estructurales al crecimiento económico y redundaría en un beneficio social futuro. Eliminar al estado, rápidamente y al precio que fuera, de la actividad económica era presentado como la única solución posible y deseable a una población ávida de medidas

peronismo no va a hablar de privatizar; va, en cambio, a realizar privatizaciones y lo va a hacer con acuerdo de los trabajadores".(Página 12, 23.3.89)

¹⁰- El famoso "golpe de Estado económico" -o "golpe de mercado", como lo dieron en llamar algunos autores-, de comienzos de 1989, que parecía ser expresivo de una nueva modalidad de imposición de parte de los sectores dominantes, que no requería del uso de la fuerza como en el pasado.

¹¹- Los saqueos y convulsión social desde enero a junio de 1989.

¹²- Aquí cabe señalar que mientras que en los países "del Primer Mundo", tales como Gran Bretaña, Francia o Estados Unidos, las políticas de privatizaciones aparecen como el resultado de programas de gobierno perfectamente explicitados antes de las elecciones, como el elemento propagandístico que permite el triunfo electoral, y como la consecuencia de un consensuado cambio de paradigmas, en la Argentina ocurre un proceso distinto. El Dr. Menem triunfa en las elecciones internas de su partido en 1988 con un discurso que recoge las clásicas banderas populistas y en las elecciones presidenciales de 1989 con propuestas como la "revolución productiva" y el "salariazó" que, si bien eran bastante ambiguas, no hacían ninguna referencia al profundo programa privatizador que luego se implementó. El propio Presidente Menem admitió recientemente, en un alarde de sinceridad política difícilmente tolerable en otras sociedades, que si hubiera explicitado sus planes seguramente no hubiera obtenido los resultados que alcanzó. No obstante, es justo reconocer que, una vez anunciado el proyecto de reforma del Estado y de amplias privatizaciones, obtiene un considerable consenso -ex-post- entre vastos sectores de sus votantes y de los que no lo votaron precisamente por temor a un "populismo" irresponsable.

criterio "de caja" para asegurar el cierre de las cuentas fiscales (GERCHUNOFF, 1992). Al llegar los recursos necesarios en el corto plazo para cumplir con las metas comprometidas con la banca acreedora y los organismos financieros internacionales, se convertía en el objetivo irrenunciable que delineaba las modalidades y criterios de privatización. Por otra parte, el otro objetivo complementario era el envío de señales claras que revirtieran la situación de incertidumbre frente a los mercados y, con ello, la promoción del ingreso de capitales, más allá de la efectiva prestación de servicios eficientes. De ahí que el aspecto macroeconómico, signado por la urgencia en la toma de decisiones firmes y consistentes con el rumbo elegido, primara por sobre la evaluación puntual de cada empresa, más allá de toda declamación en contrario.

El hecho de que se eligiera comenzar el proceso privatizador con Aerolíneas Argentinas - además de ENTEL- resulta sumamente interesante al respecto, dado que su carácter de empresa eficiente era aceptado aún por los funcionarios gubernamentales que impulsaban su venta. El argumento explícito para el traspaso era la necesidad de obtención de los recursos suficientes para garantizar un sostenido proceso de inversión para renovar su flota, insustentable por la empresa en el futuro inmediato¹⁵.

En el caso de ENTEL, el argumento central se basaba sobre el objetivo de extender la red de usuarios, abaratar y eficientizar los servicios y, sobre todo en la necesidad impostergable de modernizarla tecnológicamente para adaptarla a los nuevos requerimientos de la industria de las comunicaciones, una de las de mayor expansión y rentabilidad en el mundo.

Pero también quedaba en evidencia que su elección como "leading cases" se debía precisamente a que se las evaluaba empresas fácil y rápidamente vendibles, capaces de marcar el rumbo de la nueva política, antes que a lograr el mejoramiento en la prestación de sus

¹³ - Lo que, por otra parte, se había hecho en el caso de Austral, más allá de los resultados concretos de su adjudicación (BADIA y THWAITES, 1993).

¹⁴ - En tal sentido, se señala como elementos a tener en cuenta: la existencia de monopolios ocultos que disminuyan la eficiencia, la necesidad permanente de reglamentación a cargo del gobierno, la disponibilidad real de oferentes, los costos de la transición, la pérdida indeseable de economías de escala, el problema de la estimación del valor del mercado, el tema del cumplimiento de los contratos, la cuestión de las oportunidades perdidas por el gobierno de prestar mejor un servicio, la evaluación del costo del fracaso del operador privado y el gran punto de la redefinición de los límites del ejercicio del gobierno (BAILEY, 1987).

¹⁵ - En 1990, el entonces Subsecretario de Obras Públicas, Mario Guaragna, reconocía que "comparada con casi todas las aerolíneas del mundo, AA es razonablemente eficiente y tiene un resultado operativo cercano al equilibrio. Pero tiene una fuerte deuda externa y no tiene capacidad para invertir... AA no se privatiza porque sea ineficiente ni porque sea deficitaria. Se privatiza porque no puede invertir". (Suplemento CASH del diario PAGINA/12 del 27.5.90)

En tal sentido, el debate oportunamente desarrollado en torno a esta cuestión había aclarado puntos tales como el del método, llegando al virtual acuerdo de conferirle a la licitación pública el carácter de garantizador de la transparencia operativa, y al mantenimiento del status de línea de bandera el de supuesto irrenunciable.

La economía y celeridad en el procedimiento como criterio rector al que habría de subordinarse cualquier otro y la exhibición de firmeza gubernamental en el sostenimiento del nuevo rumbo macroeconómico, se convirtieron así en los aspectos claves para entender los procesos de privatización de ambas empresas, que signan cada una de las etapas por las que atraviesan. Y si bien con la asunción del Ministro Cavallo de las responsabilidades concentradas de los ministerios de Economía y Obras y Servicios Públicos -a comienzos de 1991- hubo un cambio en el estilo "privatizador", que llevó a diseñar con mayor solvencia técnica los nuevos procesos de venta de activos, la urgencia continuó siendo el elemento principal de la política pública.

III. OBJETIVOS-RESULTADOS: UNA COMPLEJA RELACION

Puede verse entonces, como caso paradigmático, la congruencia entre los objetivos explícitos e implícitos en la privatización de AA y los resultados efectivamente alcanzados en el proceso concreto, a la luz de los aspectos claves que se proyectan sobre el conjunto de la política de privatizaciones. Porque se cree que en el caso de AA -como en los otros que le sucedieron- el gobierno queda preso de su lógica no explicitada, que marcan el rumbo del proceso y cada una de las alternativas del procedimiento.

El objetivo implícito fundamental en la primera etapa de privatizaciones era, como se dijo, el de emitir señales claras de la firmeza y decisión del gobierno en el cambio sustantivo del rumbo económico y político que emprendía, tanto hacia la sociedad y actores directamente involucrados (sindicatos estatales, partidos y sectores opositores), como hacia los factores de poder económico internos y externos¹⁶. De ahí la celeridad con que se intentó encarar los procesos desde un principio, para neutralizar la articulación de oposiciones efectivas, a la par que para atraer la buena voluntad de aquellos factores de poder -internos y externos- dando puntual respuesta a sus históricos reclamos. La celeridad explicitada fue, bueno es decirlo, el arma fundamental que se volvió en contra de la capacidad negociadora del gobierno.

Por su parte, en los discursos gubernamentales y en la serie de normas jurídicas que se dictaron para encuadrar la privatización de AA, aparecen como objetivos fundamentales:

¹⁶- Un ejemplo paradigmático de esta conversión es la designación de la liberal María Julia Alsogaray al frente de la intervención de ENTEL.

En la etapa de definición del negocio, es decir, en el proceso de elaboración de los pliegos -la "ley" del procedimiento-, las idas y vueltas de los diferentes consorcios interesados iban perfilando con claridad el cambio en las condiciones del mercado aeronáutico mundial¹⁷ respecto a dos años atrás, cuando el Ministro Terragno intentaba la asociación con SAS. Así, y en la medida en que uno de los objetivos presentes era obtener una buena cantidad de recursos por la venta de la empresa, se planteó enajenarla en las mejores condiciones, es decir, manteniendo su carácter de línea de bandera -con los privilegios que esto conlleva- y manteniendo el monopolio legal, para hacerla más apetecible para los posibles interesados.

No obstante, ya se advertía que el interés por la inversión en esta rama era muy limitado. De parte de operadoras extranjeras, la abundancia de oferta de aerolíneas privadas y estatales en liquidación, redundaba obviamente en una baja del precio que el mercado estaba dispuesto a pagar por ellas. Por otro lado, la experiencia en este rubro indicaba que el negocio aeronáutico se prestaba, desde hacía varios años ya, más a la concentración selectiva y a la adquisición mediante el procedimiento de compra y retroarriendo (*sale and lease back*) que a la subsistencia de aerolíneas relativamente chicas y al aporte de recursos genuinos en inversiones de riesgo. En el plano local, tampoco aparecían capitales interesados en invertir en esta industria de rentabilidad decreciente. En cuanto a los bancos, sólo parecían dispuestos a desprenderse de títulos a una tasa de corte más alta que la de plaza y, habiendo provisionado sus pérdidas, demostraban contar con tiempo suficiente como para activar sus títulos en las mejores condiciones. La urgencia, entonces, sólo quedaba del lado de la administración menemista, mientras los acreedores externos se complacían -y mantenían expectantes- con las perspectivas del cam-

¹⁷- Profundas modificaciones se habían venido desarrollando en el sector aéreo desde fines de los años setenta. En EUA, por ejemplo, a partir de 1978 comenzó un proceso de liberalización de tarifas y renovación tecnológica que provocó una caída de precios del 40%. A este proceso pronto se sumaron los países europeos, generándose una verdadera "guerra comercial" por atrapar mercados. Entre los efectos de la desregulación tarifaria pueden enunciarse: el aumento en el número de vuelos, limitado solo por la disponibilidad de pistas operables, la aceleración del cambio tecnológico entre fabricantes de aviones, el aumento en la inversión y una agilización de la actividad comercial con compras y ventas múltiples de empresas. Este proceso produjo una enorme competencia que obligó a bajar los precios, originando una significativa reducción de las tasas de ganancia, y fue la causa de la quiebra de muchas aerolíneas. Por otra parte, a partir de esta situación el transporte aéreo se transformó en una parte del negocio más amplio de los servicios turísticos. De este modo, aparecieron modelos de integración vertical que se encargan desde la reserva de plazas hasta de los servicios de hotelería y el alquiler de automóviles, así como servicios gastronómicos y de recreación varios.

La conjunción de la integración vertical con la horizontal fue dando lugar, por su parte, a las denominadas "mega-aerolíneas". Entre éstas se destacan tres grandes grupos: 1. El grupo *Apolo*, dominada por United, que compró los hoteles Hilton Westin, así como la empresa de alquiler de automóviles Hertz. Este grupo comprende las líneas del sudeste asiático Abacus, Tahi y Singapore, y absorbió al grupo Galileo, formado por KLM, British, Swissair y Alitalia. 2. El grupo *System One*, liderado por Texas, que trabaja con el grupo Amadeus formado por SAS, Air France, Iberia y Lufthansa. 3. El grupo *Sabre*, controlado por American, que trabaja en colaboración con Japan Airlines. Las pujas en el mercado aeronáutico se habían acentuado más aún sobre finales de la década de los ochenta, y perfilaban un horizonte sombrío para el fin de siglo.

características de los sectores respectivos, existieron varios interesados -locales y extranjeros- que pujaron por quedarse con las empresas.

A- EVALUACION DE RESULTADOS

a. La reconstrucción del monopolio

Considerando el contexto, no resultaba difícil de prever que uno de los atractivos principales del negocio consistiera en que en él se integrara AUSTRAL, garantizando precisamente el **monopolio en el cabotaje** y la rentabilidad consiguiente, que era lo que se manifestaba querer evitar con la privatización. De ahí que la única oferta fuera la que logró incluirla como aporte del grupo adjudicatario, y que los únicos capitales nacionales interesados fueran precisamente los agrupados en Cielos del Sur. La aceptación de esta oferta, que no ocultaba la configuración virtual del monopolio, significaba no solo que este objetivo mentado era dejado de lado en beneficio de la implícita urgencia privatizadora, sino que se volvía marcha atrás respecto a una situación de competencia preexistente. Es más, en el curso de las negociaciones que siguieron a la adjudicación, los españoles manifestaron con claridad que el interés en AA estaba indisolublemente ligado a la inclusión de AUSTRAL en el paquete, es decir, a la existencia de un virtual monopolio que permitiera compensar los alicaidos ingresos del sector internacional fuertemente sometido a la competencia, con las mas interesantes acreencias provenientes del mercado "cautivo" local.

Esto plantea, por otra parte, la factibilidad económica de la actividad aerocomercial interna -en términos de rentabilidad privada- en condiciones de competencia, en un país de la extensión territorial y la escasa y despereja densidad poblacional de la Argentina. Gerchunoff, Coloma y Olmos (1992), en un interesante análisis económico de la privatización de AA basado en las teorías económicas de la desafiabilidad¹⁸ y la sostenibilidad¹⁹ de las estructuras de mercado,

¹⁸- "Un mercado se dice «desafiable» («contestable market») si no existen en él barreras a la entrada y a la salida de nuevas firmas, y si dichas firmas son susceptibles de enfrentar las mismas funciones de demanda y utilizar la misma tecnología productiva que las empresas que se hallan actualmente operando en el mercado en cuestión" (Gerchunoff y otros, 1992, p.288).

¹⁹- "Una estructura de mercado se define como «sostenible» («sustainable industry structure») si la misma puede alcanzar un cierto vector de cantidades y precios para el cual el mercado se equilibre (i.e., las cantidades ofrecidas y demandadas se igualen), las firmas resulten en él financieramente viables (i.e., sus ingresos totales alcancen al menos a cubrir sus costos totales), y no existan incentivos por parte de potenciales ingresantes al mercado para entrar en él" (GERCHUNOFF y OTROS, 1992, p.288). Y agregan que las causas para que un mercado sea "insostenible" "obedecen en general a la existencia de funciones de costos subaditivas, que lleven alternativamente a posiciones en las cuales la fijación de precios al costo marginal genere beneficios negativos, o a situaciones en las que el mercado tienda a desaprovechar posibles economías de escala («economies of scale») y economías de alcance o producción conjunta que resulten socialmente menos costosas pero inestables en cuanto a su equilibrio en un esquema de provisión descentralizada" (idem, p.289).

serios problemas a la competencia en buena parte de sus rutas, quedando solamente abierta esa posibilidad en unas pocas muy demandadas. Pero el problema entonces, desde el punto de vista de la necesidad social y política de mantener una integración comunicativa en todo el territorio nacional -especialmente en las zonas de difícil acceso por otros medios en ciertas épocas del año, como la Patagonia-, se presenta a la hora de "sostener" los costos de estas rutas si no son compensados con las ganancias en otras. De ahí la necesidad del mantenimiento de una suerte "monopolio legal" que permita una prestación "sostenible" del servicio. Claro que esto conlleva el peligro de abusos que únicamente pueden ser controlados por la regulación pública, aspecto que se convierte en clave para analizar el sector aerocomercial.

En el caso de ENTEL, a despecho de la retórica anti-monopólica de las huestes liberales argentinas, a la hora de concretar la privatización de la empresa la interventora María Julia Alsogaray se atuvo a las reglas clásicas para este sector que, por sus características tecnológicas, constituye un monopolio natural de escisión insustentable. De ahí que se optara por el criterio de dividir la empresa en dos partes, para que ejercieran una virtual competencia "por comparación", de hasta ahora dudoso resultado en cuanto a disminución de tarifas y aumento de la eficiencia operativa. Es más, donde sí podía existir competencia, esto es en el área de comunicaciones internacionales, se la eliminó, otorgándola a un monopolio mixto formado por los dos consorcios adjudicatarios de las dos zonas, para que la explotaran en forma conjunta.

Pero es importante destacar que el carácter de monopolio -natural o legal, preexistente o creado- fue mantenido en casi todas las privatizaciones de servicios públicos encaradas con posterioridad -SEGBA, AGUA y ENERGIA, GAS DEL ESTADO, OBRAS SANITARIAS, ferrocarriles y sector vial-, y aún donde hubiera sido posible la competencia genuina, precisamente para hacer más atractivos los negocios ofrecidos asegurando su rentabilidad y conseguir así mayores ingresos para el Tesoro²⁰. La urgencia fiscal, aún con las diferencias técnicas y políticas que se advierten en la implementación de esos procesos a partir de la gestión del Ministro Cavallo, siguió imprimiendo su lógica a la política privatizadora en curso.

Por otra parte, en las actividades que por sus características impiden la ruptura del monopolio legal quedó en evidencia que la prédica anti-monopólica liberal ha tenido mas que nada un fin propagadístico destinado a legitimar las privatizaciones.

b. La aerolínea de bandera

El objetivo de preservar el **carácter de aerolínea de bandera**, además de ser la razón económica que tornaba atractivo el negocio, obedecía a la vigencia del principio de soberanía

²⁰- Por ejemplo, en las privatizaciones de gas y electricidad terminaron incluyéndose cláusulas contractuales con garantías de precio y cantidad para los generadores eléctricos y conformándose un mercado muy concentrado de proveedores de gas (GERCHUNOFF, 1992).

para no apartarse de las disposiciones legales que hacían sustentable la operación de privatización, la ausencia de verdaderos interesados solventes en el empresariado argentino ponía al descubierto la endeblez de la operación, que de hecho recaía sobre la aerolínea extranjera por ausencia manifiesta de capitales nacionales de envergadura, contrariando lo dispuesto por la legislación vigente. Se planteaba así la encrucijada: si se cumplía a rajatablas con las normas que tenían cierta legitimidad política, debía hacerse naufragar la licitación por incumplimiento, o debían forzarse los hechos mediante subterfugios legales, para disimular el carácter central del capital extranjero. Como la razón "política" última primó desde un comienzo sobre cualquier otro objetivo, se optó sistemáticamente por reformular los términos iniciales, con la complicada carga de hacerlos más o menos congruentes con las disposiciones legales que el propio gobierno había definido. No obstante, resulta claro que la persistencia de AA como aerolínea de bandera se hacía a costa de vulnerar el derecho, atendiendo al hecho de que la subsistencia del negocio pasó a depender de la buena voluntad y capacidad de Iberia, algo que, por otra parte, no dejó de ser exhibido como garantía de solvencia frente a las críticas.

Por otra parte, según denunciaron los gremios aeronáuticos²¹, era posible verificar la cesión de importantes porciones a otras compañías del grupo Iberia y la pérdida de mercados en competencia, el abandono de la explotación de segmentos del rubro de cargas, el levantamiento de las estructuras de sistemas y telecomunicaciones en beneficio de Iberia, la sub-contratación de tareas a terceras empresas, y la desaparición física de AA en aeropuertos del extranjero. Todo ello también se presentaba como demostrativo de un deterioro notable en la presencia de AA como aerolínea de bandera.

c. La cuestión de la eficiencia

Más aún, estas cuestiones se relacionan, como también denunciaron los gremios, con la **pérdida de eficiencia** en la prestación de los servicios, que era una de las características más distintivas de AA -cuyo mantenimiento y perfeccionamiento fue uno de los argumentos centrales para justificar la privatización-, y que podía verificarse en la disminución en calidad y cantidad de los servicios al usuario, el levantamiento de escalas, la reducción de frecuencias, la disminución de horarios de atención al público, y la reducción de personal en áreas críticas de atención al pasajero, sin mencionar los casos específicos de detección de cólera en un vuelo internacional y de comidas en mal estado en diferentes vuelos de cabotaje, así como los desperfectos y problemas con varias aeronaves, que estuvieron en la primera plana de los diarios a lo largo de todo 1992.

En otros casos, como el de ENTEL, si bien el nivel de deterioro en el manejo de la empresa previo a su traspaso era notable, a dos años vistas de la gestión privada no se

²¹ - Declaración del 9.6.92.

diversos conceptos han producido grandes transformaciones en la mayoría de las aerolíneas mundiales. En ese sentido, Aerolíneas Argentinas se ha caracterizado, desde antes de la privatización, por hacer uso de ellos, dado que su mercado internacional está sometido a fuertes variaciones estacionales²³. Acorde con estos apartamientos tarifarios, la Secretaría de Transportes, mediante Resolución 94/89 estableció que las líneas aéreas que exploten servicios internacionales pueden aplicar tarifas inferiores a las oficiales, previa aprobación de Transporte en el caso de que la tarifa propuesta sea inferior a la utilizada por Aerolíneas Argentinas. De este modo, han ingresado al sector internacional los parámetros mundializados de competencia, aunque acotados en ciertos límites. De ahí que las tarifas en dólares de AA tendieron a mantenerse en un nivel relativamente estable a lo largo de los últimos años de la década de los ochenta y los primeros de la del noventa (GERCHUNOFF y otros, 1992).

En cuanto a los vuelos de cabotaje, el carácter cuasi-monopólico de la empresa redundó en que los cambios en los niveles tarifarios obedecieran a fenómenos relacionados con las alternativas de la política macroeconómica y a los sucesivos cambios institucionales. El más importante fue, sin duda, el proceso de privatización, que motivó que sufrieran un importante incremento a lo largo de todo 1990. Al momento de la entrega al consorcio adjudicatario, las tarifas de cabotaje eran, en dólares, el doble que a fines de 1986. En cambio, durante 1991 el nivel tarifario interno se mantuvo más o menos constante en términos reales, produciéndose incluso leves bajas a partir de julio. Ello tiene que ver, fundamentalmente, con la entrada en vigencia de la ley de convertibilidad de la moneda, pero no es desatinado suponer que obedezca en parte a razones microeconómicas. Es decir, que al haber quedado las tarifas, durante 1990, muy por encima del precio que maximiza beneficios, este sobreprecio ("overshooting") haya sido parcialmente corregido durante 1991 (GERCHUNOFF y OTROS, 1992). No obstante, en comparación con las tarifas internacionales -si se toman en cuenta las distancias-, las tarifas de cabotaje continúan siendo sumamente elevadas. Al respecto, puede hipotetizarse que ello obedece en parte a la baja cotización del dólar respecto al peso, lo que eleva los precios internos en comparación a la divisa norteamericana, y también en parte a la existencia de un monopolio privado débilmente regulado.

En los casos de ENTEL y de las demás empresas de servicios privatizadas en 1992, es clara la importante recomposición de tarifas previa o incluso posterior al traspaso a manos privadas, poniendo en evidencia, por un lado, el desajuste anterior entre costos y tarifas que aquellas soportaban y que las tornaba deficitarias y, por el otro, la falacia del argumento propagandístico que exaltaba la reducción de las tarifas como efecto inmediato de la eficiencia

²²- Período del año o el día, horas voladas por el pasajero, momento de adquisición del pasaje, etc.

²³- Estas le generan intervalos de gran demanda alternados con otros de exceso de oferta bastante prolongados.

gobierno por privatizar a cualquier precio, que solo existían interesados para comprar aerolíneas en los términos en que proponía el negocio IBERIA, es decir, endeudando a la propia empresa. La otra forma era directa y virtualmente "regalándola", lo que si bien venía siendo pregonado como solución por no pocos liberales desde hacía muchos años, era políticamente impensable. Pero lo cierto es que si se establecía un compromiso de pago de un precio, la disponibilidad de inversión quedaba ciertamente muy puesta en duda. Efectivamente, a dos años de la privatización no se han concretado ni siquiera mínimamente las inversiones proyectadas y, más aún, el último acuerdo establece la "flexibilización" indefinida de aquel plan, que recae casi exclusivamente sobre la buena voluntad de Iberia²⁵.

Pero más allá del caso de AA, la cuestión de las inversiones es un tema crucial en todas

²⁴- En tanto la oferta del grupo había sido de U\$S 260 mill en efectivo y U\$S 1.600 en bonos de la deuda externa, esta era la situación patrimonial del grupo.

ANTECEDENTES ECONÓMICO-FINANCIEROS DEL GRUPO OFERENTE						
Integrante	%	Aporte		Patrimonio		
IBERIA	20	112	mill	1.045	mill	
Aldrey Iglesias	9,5	52,2		5		(1)
Bonansea	7	39,2		0,3		(2)
Pott	9,5	52,2			11,6	(3)
Zanon	17,5	98			50,7	(4)
Devi Construc.	9,5	52,2			3,3	(5)
Cielos del Sur	12	67,2			66,7	(6)

(1) Al 15/10/89. No acompaña detalle de los inmuebles y rodados que denuncia, ni justifica la valuación que les asigna.

(2) Al 30/6/90. El contador que certifica la documentación dice: "No estoy en condiciones de opinar sobre la razonabilidad de la información contenida en la manifestación de bienes".

(3) Al 4/7/90. Lo único que presenta es una declaración jurada de bienes, que consta de una sola hoja, sin constancia alguna que acredite las valuaciones y la relación de activo y pasivo.

(4) Al 4/7/90. No acompaña detalle de bienes, ni adjunta balances de las empresas cuyo capital denuncia. Carece prácticamente de disponibilidades, estando constituido la mayor parte del activo en acciones de otras sociedades. No acredita manifestación patrimonial.

(5) Al 30/4/90. Acompaña documentación. Las disponibilidades, con relación al patrimonio neto, son mínimas.

(6) Al 31/12/89. No acompaña balance que permita determinar la relación entre activo y pasivo.

Fuente: Elaboración propia en base a información sobre la oferta expuesta por el Diputado Alberto Natale en una nota remitida a la Presidenta de la Comisión Bicameral.

²⁵- En el último acuerdo firmado en julio de 1992 se formaliza por escrito una demanda permanente de Iberia en todas las negociaciones que se efectuaron desde que se hizo cargo de Aerolíneas: se acuerda que el Plan de Inversiones y el Plan de Acción comprometidos por la empresa sean "interpretados con la necesaria flexibilidad para adecuarlos a las condiciones de mercado y los intereses de la empresa y de los usuarios".

Por otra parte, aunque los niveles de productividad en las actividades privatizadas aumenten -aún con inversión mínima-, queda pendiente el tema de que pasará con el conjunto de la economía si el reajuste de los precios relativos post-privatizaciones implica un encarecimiento de los costos en los sectores competitivos. (GERCHUNOFF, 1992) Y surge la pregunta de donde saldrán los fondos para invertir en estas actividades si los grandes grupos económicos destinan su capacidad de inversión a la compra de los rentables activos públicos. De este modo, el gran interrogante es cuál será la estrategia de desarrollo que el mercado será capaz de diseñar por sí mismo en las actuales condiciones de la economía mundial y las perspectivas económicas domésticas.

e. La disminución del gasto

Respecto al objetivo de **disminuir el gasto público**, cabe efectuar algunas precisiones. Por una parte, es evidente que al asumir el estado nacional la totalidad de la deuda externa de la empresa antes de privatizarla, en ese plano no se produjo ninguna disminución de los compromisos públicos, sino una modificación del status jurídico de la deuda. Por otro lado, se argumentó que lo que sí iba a disminuir era el drenaje de recursos que significaba sostener el funcionamiento mismo de una empresa deficitaria. Si bien ello se produjo en este rubro, queda en pie el hecho fundamental del compromiso asumido por el Estado en el último acuerdo, de aceptar el último balance con las deudas de sus compradores incluidas. Y aún cuando el Ministro de Economía se encargó de subrayar que, en la medida en que el Estado aparece como socio de la empresa sólo será responsable por la cantidad de sus acciones, corriendo el riesgo de pérdidas y ganancias como un socio más y sin destinar dinero de otras cuentas al efecto, -evidente subterfugio formal-, lo sustantivo es que el Estado, al aceptar el balance acepta su responsabilidad por nuevas deudas, cuyo incumplimiento significará, o bien la pérdida de recursos o la pérdida de la propia aerolínea de bandera o de porciones significativas de su patrimonio. Las declaraciones del gobierno en cuanto a su voluntad de no aportar capital para el sostenimiento de la aerolínea, y a su disposición a dejar que quiebre, si fuera el caso, pueden ser leídas en dos niveles. Por una parte, se subraya la dimensión relativa que el nuevo modelo atribuye al transporte en cuanto integrador del espacio territorial nacional²⁷, y a las condiciones de su prestación, inscriptas en la concepción económica libremercadista. Por la otra, aparecen como un elemento de presión para negociar en mejores condiciones con la operadora española, quedando así en duda, o por lo menos entre paréntesis, la voluntad real del gobierno de pagar el costo político del quiebre de la aerolínea de bandera tras una privatización que en sus inicios fue propagandizada como beneficiosa e imprescindible. Y si bien la coherencia del modelo económico podría llevar a dejar caer a AA, los condicionantes políticos aparecen como bastante

²⁶- CLARIN, Suplemento Económico del 10.2.93.

²⁷- Sin duda otro ejemplo lo constituye el cuasi levantamiento de los ferrocarriles, otrora paradigmas de integración productiva y social.

En cuanto a la **disminución de la deuda externa** en el caso de AA, además de no haberse completado, a la fecha del último acuerdo, el ingreso total de los títulos comprometidos, todavía no había culminado el proceso de verificación de la validez de los efectivamente ingresados al Banco Central, por lo que la magnitud de lo disminuído resultaba inferior a lo proyectado.

Pero debemos decir que como resultado de las privatizaciones ya concretadas y del Plan Brady, la deuda externa del sector público no financiero descendió de U\$S 79.000 millones a fines de 1989 a U\$S 70.500 millones a diciembre de 1993, mientras que para fines de 1993 las autoridades estiman que la deuda ascenderá a U\$S 68.500 millones, incluidas las garantías de U\$S 3.200 millones por el Plan Brady²⁸. De este modo, al cabo de cuatro años, la deuda externa pública quedaría reducida en unos U\$S 10.000 millones, una cifra que algunos analistas consideran exigua, dado el desprendimiento de la casi totalidad de los activos públicos y el ingreso al Plan Brady. En tanto la deuda con la banca comercial (unos U\$S 20.000 millones), queda renegociada a 30 años, respaldada por las garantías del Brady, pero en contrapartida el Estado deberá abonar sin atrasos los correspondientes intereses anuales y, además, ya no existirán los activos públicos como respaldo último del endeudamiento. A su vez, la deuda externa privada aumentó en este período porque en general las empresas tomaron préstamos del exterior para comprar los activos públicos y, además, muchos consorcios están conformados por firmas extranjeras, a quienes se le devengan utilidades que deberán ser remitidas al exterior, incrementando la carga financiera del balance de pagos²⁹.

g. Los recursos para fines sociales

El objetivo de **liberar recursos para fines sociales**, ha sido desplazado, no solo en el caso de AA, sino en el proceso privatizador en su conjunto, a excepción de la venta de las acciones de YPF previstas para este año, cuyo producto el gobierno se comprometió a destinarlo a recomponer el sistema previsional.

Otra fuente de recursos la constituyen los impuestos que ahora deben tributar los nuevos dueños por las empresas y actividades privatizadas, pero en el esquema presupuestario y fiscal vigente nada indica cual será el destino final de tales ingresos.

En la medida en que la estrategia gubernamental privilegia generar oportunidades atractivas para el mercado, entendido como motor excluyente de la recuperación económica, el producto de lo privatizado y de los nuevos tributos se destina prioritariamente a saldar las deudas

²⁸ - CLARIN, Suplemento Económico del 13.12.92.

²⁹ - CLARIN, Suplemento Económico del 1.12.92.

Otro aspecto paradójico lo constituye el hecho de que varias de las empresas traspasadas fueron adquiridas por operadoras estatales europeas -Iberia, STET, Telecom-, que ponen en cuestión la supuesta ineficiencia estructural de todo lo estatal.

Pero lo más importante reside en que junto con la desestatización lo que se ha producido es un profundo proceso de desnacionalización de la economía, en virtud de la importante participación del capital privado en áreas claves, en sociedad con los grandes grupos económicos locales, profundizando un tipo de integración parcial al primer mundo cuyas consecuencias no parecieran ser demasiado venturosas para el conjunto de la población.

B. EL OBJETIVO IMPLÍCITO

Es evidente, en suma, que ninguno de los objetivos declarados en el proceso de privatización de AA fueron alcanzados en la práctica, y se subordinaron uno a uno a la persecución del objetivo más implícito, pero que se convirtió en el liminar, de preservar el valor simbólico de cambio de rumbo socio-económico emprendido por la administración del Dr. Menem. En aras del mismo, junto con los objetivos explícitos el gobierno perdió su fuerza negociadora para imponer, aún dentro de los estrechos márgenes en que se colocó por propia decisión, condiciones más favorables para los intereses nacionales. Enredado en su propia trampa, se vio envuelto en un proceso cuya dinámica hacía cada vez más difícil y complicado el retorno, en términos tanto económicos como políticos. A ello se le sumaba, como ingrediente adicional pero de peso, la puja inter-política e inter-burocrática por el manejo del proceso de AA mismo y, a través de él, de otras áreas de poder del Estado, lo que tornaba más complejo aún el proceso de toma de decisiones puntuales.

Con las cartas echadas, y por sobre las pujas y enfrentamientos políticos y económicos, la decisión fue seguir en la senda marcada, corriendo todos los riesgos y los costos que ello traía aparejado, pero con la pretensión y la creencia de evitar un costo político considerado como insoportablemente mayúsculo y peligroso: reconocer los errores y deshacer la operación, asumiendo las responsabilidades del caso los funcionarios involucrados y el propio gobierno.

Mientras tanto, se avanzaba con las demás privatizaciones en las que también se iban dejando de lado los objetivos explícitos en aras de otros no fácilmente -en términos políticos- explicitables: brindar oportunidades de negocios a los grandes grupos económicos locales -antiguos beneficiarios de la estructura estatal que se desmantelaba-, vinculándolos sólidamente a la estrategia en marcha, integrar a la Argentina selectiva y subordinadamente -una vez más- al mercado mundial a través de las grandes operadoras internacionales y, sobre todo, cerrar las cuentas fiscales para saldar los compromisos de la deuda externa con la banca acreedora.

En el camino, quedó en evidencia la endeblez de las normas jurídicas e instituciones burocráticas a la hora de imponer racionalidad legal y técnica a las decisiones políticas, y la

termina por imponer.

Pero cabe agregar algo más. En la medida en que la concepción gubernamental, en su profesión de fe libremercadista abominaba de los recursos estatales para "governar" la actividad económica más allá de muy estrechos márgenes, las capacidades requeridas para conducir procesos de privatización tan profundos fueron reducidas a la mínima expresión, y por ende, se revelaron sumamente ineficaces a la hora de controlar las prestaciones de cara a los intereses de los usuarios-ciudadanos. En consecuencia, no se desarrollaron a tiempo y suficientemente los órganos y recursos estatales necesarios para una gestión eficaz, mas allá de los sucesivos cambios en las estructuras de segunda y tercera línea de los ministerios y organismos respectivos. La demora en la constitución de los entes reguladores y la consecuente desprotección de los usuarios es en tal sentido paradigmática.

C- SOBRE EXITOS Y FRACASOS

En otro orden, de acuerdo a la experiencia internacional, parecía que la situación de la Argentina, signada por la incertidumbre, el alto índice inflacionario, la ausencia de mercado de capitales, y la inexistencia de tradición regulatoria, entre otras características (GERCHUNOFF y VISINTINI, 1990), tornaba "técnicamente" inapropiada, en 1990, la privatización de empresas con el objetivo de servir más eficaz y eficientemente a los usuarios, en medio del contexto nacional e internacional en que se la emprendía. Pero como precisamente el objetivo implícito era, a partir de la privatización, lograr las condiciones macro-económicas necesarias para la estabilidad y el crecimiento, se invirtieron los términos de las experiencias mundiales.

Por ende, para evaluar como éxito o fracaso una privatización determinada -en este caso la de AA- es preciso elucidar toda la trama de objetivos, intereses y perspectivas involucrados en el contexto de la cuestión específica que definen la política pública. Desde el ángulo de la política gubernamental, si bien la privatización de AA no puede ser exhibida, de cara a la sociedad y en términos políticos inmediatos, como un paradigma de la consecución de los objetivos que se plantearon como socialmente validables, en términos de los objetivos más estructurales del gobierno conseguir privatizar AA significó la posibilidad de demostrar al mundo la decisión de su nuevo rumbo, contribuyendo a incrementar la credibilidad del país de cara a los "mercados", aspecto sustancial de la política gubernamental. Tan es así que a partir de estas privatizaciones pioneras (AA y Entel), el gobierno desarrolló una política pública que se caracterizó por la acelerada venta y concesión de la mayor parte de los activos públicos. Desde este punto de vista, la actual administración podría evaluarlo como un proceso que tuvo relativo éxito, más allá de las contradicciones y "desprolijidades" del mismo y de las críticas por ende suscitadas en varios sectores del establishment e incluso del propio gobierno. No obstante, cabría plantearse que, aún desde esta perspectiva, la gestión de esta privatización también envió señales contradictorias, en la medida en que la continua redefinición de los términos contractuales, que equivale a una vulneración constante de las disposiciones legales, pone en cuestión un requisito

puede dejar de mencionarse aunque exceda el propósito de este trabajo, cual es el de definir el modelo social que se pretende impulsar con tal o cual política pública, que necesariamente tendrá beneficiarios y perjudicados. Porque la identidad y cantidad de unos y otros no es para nada superflua y remite, más allá de toda retórica, a intereses muy arraigados en la sociedad, que permanentemente entran en conflicto y se resuelven en algún sentido, inevitablemente opinable.

El modelo de relaciones económicas y sociales que ha venido impulsando el gobierno del Dr. Carlos Menem desde 1989 ha transformado sustancialmente la noción clásica de servicio público, entendido en términos de derecho igualitario del conjunto de los ciudadanos en todo el territorio nacional, reemplazándolo por la idea de actividades rentables para el capital privado que deben ser suficientemente retribuidas por los usuarios que puedan solventarlas. Lejos de encarar una reforma profunda de los desquiciados servicios públicos estatales para ponerlos a disposición de la ciudadanía se optó, en lo inmediato al menos, por volver a usarlos como variable de ajuste de la política macroeconómica. Porque en la medida en que las empresas estatales son privatizadas para atender, en primer lugar, las necesidades fiscales inmediatas y, en segundo término, para brindar oportunidades de negocios interesantes al capital privado, para que se convierta en motor de la recuperación económica, sin que el estado retenga una capacidad de control suficiente como para velar en forma efectiva por los intereses de los usuarios comunes atomizados y desorganizados, es indudable que el valor principal ya no será la calidad del servicio (que incluye también los costos), sino la rentabilidad del empresario privado.

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

IV- LOS ACTORES SOCIALES E INSTITUCIONALES

Más allá de evaluar como éxito o como fracaso una privatización específica o el proceso

peculiar configuración de los aparatos del Estado.

En efecto, si nos atenemos a las diferentes "agencias" -ministerios, secretarías, direcciones, reparticiones- que conforman la estructura del Poder Ejecutivo, se advierte que la puja intra-política y político-burocrática característica de toda organización compleja³⁰ también se manifiesta en el caso de AA. Pero sus oscilaciones se definen en la cima del poder político, que impulsado por su propia lógica logra subordinar a las demás instancias subalternas intervinientes. Esto sea mediante la presión para la emisión de dictámenes u opiniones favorables o al menos "neutralizables", directamente a través de soslayar u hacer caso omiso a las opiniones adversas o contrapuestas a las decisiones "políticas" tomadas en el más alto nivel, o sencillamente modificando o eliminando las áreas conflictivas. No obstante algunas disidencias y renunciaciones de funcionarios, lo cierto es que la preeminencia de la "lógica política superior" gobernó el funcionamiento de las distintas agencias y oficinas intervinientes, reteniendo así la cuota mayor de capacidad de definición política, a expensas de los resortes reformuladores que suelen reconocerse a las áreas administrativas de implementación. Va de suyo que los intereses opuestos a esta privatización no lograron atrincherarse en ninguna instancia burocrática decisiva desde donde resistir el proceso en marcha, o al menos reformularlo en alguno de sus términos.

A los organismos burocráticos permanentes intervinientes en el procedimiento, tales como la Sindicatura de Empresas Públicas (SIGEP), la Procuración General del Tesoro, la Inspección General de Justicia, la Secretaría de Transporte y las diferentes direcciones que habitualmente prestan asesoramiento en el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y del Ministerio de Economía, se le sumaron organismos político-burocráticos *ad hoc*, como el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado y la Comisión creada para evaluar los reclamos del consorcio comprador de AA, integrada por varios organismos públicos, entre los que se destacaban técnicos de la Fuerza Aérea.

En las otras áreas privatizadas también intervinieron sendos comités *ad hoc* (como el ferroviario o el eléctrico), que se alternaron, complementaron o disputaron cuotas de poder con distintas agencias permanentes (por ejemplo la Secretaría de Energía), con resultados variables.

Una colección significativa de dictámenes e informes de todos estos organismos ilustran la conflictiva *-per se-* articulación entre la lógica burocrático-legal, que requiere la aplicación de principios preexistentes, el cumplimiento riguroso de las normas vigentes, el respeto de plazos y procedimientos, el apego, en suma, a criterios técnico-formales para evaluar las cuestiones que se someten a su opinión o control, y las urgencias y necesidades definidas -pero también disputadas- en el nivel político, usualmente incompatibles con las exigencias del procedimiento

³⁰ - Esto va más allá de cualquier dicotomización entre política y administración o entre formulación e implementación.

final.

Resta señalar otro aspecto importante, cual es la **puja inter político-burocrática** que tiñe como telón de fondo este proceso. Ella tiene que ver, en el plano más alto de la esfera decisional del gobierno, con las pugnas entre diferentes sectores políticos encaramados en los aparatos del Estado. Así, en el proceso privatizador iniciado por el gobierno del Dr. Menem, rápidamente apareció una confrontación entre la interventora de ENTEL, la liberal María Julia Alsogaray, a cargo absoluto de la conducción de la privatización de la telefónica y el Ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi, de filiación peronista, que retuvo el control de la privatización de AA, pese a haberse designado formalmente a un interventor. A partir de la decisión de privatizar ambas empresas públicas se desató una especie de "torneo" entre ambos funcionarios, por demostrar su vocación y capacidad privatizadora y lograr con ello acrecentar su poder relativo en la estructura gubernamental.

Estas disputas de poder se sucedieron en cada uno de las áreas privatizables, en un afán por definir los lineamientos fundamentales del proceso y apoderarse de los resortes claves para conducirlos, y obligaron a veces a la propia cabeza del Ejecutivo a dirimir las, aún cuando la entidad del conflicto no lo justificaba³¹. Tales los casos de los sectores petrolero y energético, por citar solo alguno de los más controvertidos.

Es más, según sugirieron algunos entrevistados, en estas pujas estaba presente, como dato velado pero muy importante, la posibilidad de participar en buenos negocios actuando como *lobbyistas* o virtuales patrocinadores de grupos económicos interesados en intervenir en las privatizaciones. Entre la tarea legítima -en la lógica que domina el proceso- de efectuar las tratativas necesarias para conseguir varios interesados que realicen ofertas interesantes en los procesos licitatorios, que redunden en un buen negocio estatal, y la reprobable actitud ética y jurídica de actuar como lobbyista de algún grupo en particular, recibiendo gratificaciones punibles, existe un estrecho margen en el que queda flotando la irritante cuestión de la corrupción, siempre presente en casi todos los procesos privatizadores.

Sin querer convertirla en un dato liminar, podemos decir que la existencia de esta confrontación con la interventora Alsogaray contribuye a explicar, en alguna medida, la celeridad que imprimió al proceso el Ministro Dromi³², muchas veces más allá incluso de la necesidad de

³¹- Este hecho, por otra parte, habla de un estilo de conducción sumamente personalizado que no es patrimonio del actual presidente, sino más bien atributo del presidencialismo argentino.

³²- En su intervención ante la Comisión Bicameral el 29.8.90, el Ministro Dromi había manifestado, sin pelos en la lengua, su visión justificatoria de la política encarada respecto a AA: *"ustedes saben con honestidad que todos los pliegos, todos los pliegos tienen una cláusula no escrita, que no la hemos escrito por vergüenza...nacional, que es el grado de dependencia que tiene nuestro país, que no tiene ni siquiera la independencia, ni siquiera dignidad, para poder vender lo que hay que vender. Un país que no tiene*

El papel del Parlamento se recorta sobre el fondo del lugar político institucional que ocupa en la práctica este poder del Estado. Desde el retorno a la democracia en 1983, se constituyó en la sede natural de la oposición, que reclamó desde allí un espacio de poder legítimo, como genuino baluarte del sistema democrático. La puja por acrecentar este poder de veto -simbólico o efectivo- ejercido por la oposición en el Parlamento, se convirtió en una de las constantes en las dos administraciones. Del otro lado, desde el partido de gobierno se intentó, bajo ambos gobiernos constitucionales, subordinar el Congreso a las directivas fundamentales emanadas del Ejecutivo, restringiéndolo al lugar de mero legitimador ex-post de las decisiones tomadas por la cabeza del gobierno (MUSTAPIC, 1986, GORETTI y PANOSYAN, 1986).

Es interesante ver como en el momento en que la privatización de AA y de ENTEL aparecen como "cuestión" en la agenda pública de la mano del proyecto del Ministro Terragno, el papel del Parlamento resulta de un peso llamativamente significativo. Precisamente en el Senado la oposición logra atrincherarse, por su carácter mayoritario, para impedir la firma de los acuerdos con SAS y la Telefónica de España. Pero hay que tener en cuenta no sólo este carácter mayoritario, sino el momento político global en que se plantea la cuestión, caracterizado por una creciente debilidad del gobierno radical para impulsar iniciativas políticas de envergadura como la propuesta. A partir de esta debilidad la oposición logra imponer su perspectiva obstaculizadora de las privatizaciones proyectadas, alimentada, como ya mencionáramos, por motivos diversos, que van desde razones ideológicas a evaluaciones coyunturales de los tiempos políticos y las conveniencias electorales.

El importante capital político que logra acumular el nuevo gobierno tras la debacle de su antecesor, coloca al Poder Ejecutivo nuevamente en el centro de la iniciativa, relegando al Parlamento a su papel legitimador. Invertidos los términos, el radicalismo intenta atrincherarse en esa instancia institucional en condiciones de franca debilidad -numérica y política³⁴ -, por lo que el

disponibilidad de sus bienes, un país que está inhibido internacionalmente. A-rro-di-lla-do, a-ver-gon-za-do..." (PAGINA 12, 8.9.90).

³³- Por ejemplo, en octubre de 1990 el Ministro Dromi anuncia la creación de 16 comisiones técnicas para definir los lineamientos de la privatización de sendas empresas estatales. Justo un año después, el Ministro Cavallo replantea la organización existente y crea 3 nuevas subsecretarías: de Política Económica, de Reconversión Productiva y de Privatizaciones.

³⁴- Recuérdese que en el acuerdo del traspaso anticipado del gobierno, el radicalismo se comprometió a no obstaculizar, brindando quorum, el tratamiento del paquete legislativo enviado por el Ejecutivo. Sus posibilidades de enfrentarse al gobierno, entonces, quedaron desde el inicio restringidas por aquel pacto.

oficialista (3 senadores y 2 diputados) y la integración de legisladores radicales (2 diputados y 2 senadores), liberales (1 diputado y 1 senador) y un diputado peronista disidente. Pero más allá de su composición, por sus características estructurales es prácticamente imposible que pueda efectuar un seguimiento a fondo de todos los procesos de privatización, circunstancia que pone en claro lo limitado de sus alcances. No podemos dejar de señalar, pese a ello, que la Comisión tuvo, en el caso de AA -así como en el de los ramales ferroviarios Rosario-Bahía Blanca, Urquiza y San Martín, y del hipódromo de Palermo-, un papel más importante del que cabía esperarse, en términos de peso político. De ahí que hacia ella se dirigieran numerosas e intensas presiones en torno a la "legitimación" requerida por el gobierno cada vez que el proceso se complicaba por los sucesivos incumplimientos del consorcio adquirente y se avizoraba la perspectiva de dictámenes críticos de este órgano de control. Sin embargo, debido en parte a la disciplina partidaria que logró imponer el oficialismo y en parte a la debilidad institucional misma del Parlamento, el rol de la Bicameral terminó por desdibujarse, sin peso suficiente como para imponerse como factor fundamental de la privatización. Ello queda aún más en evidencia luego de los cambios de composición de la comisión, operados tras las elecciones legislativas de 1991, y sobre todo con la eliminación del artículo que otorgaba carácter vinculante a los dictámenes de la Comisión Bicameral introducido en el marco regulatorio de la actividad eléctrica, que resulta en este sentido paradigmática.

Pero para entender el papel del Parlamento en esta etapa, más allá del caso puntual de la privatización de Aerolíneas, es preciso tener en cuenta la peculiar dinámica que el presidencialismo ha adquirido en esta etapa de transformación estructural. Es bien sabido que aquél es un rasgo central del sistema político argentino sobre el que se ha discutido largamente³⁵, sobre todo respecto a las implicancias que sobre la estabilidad del sistema democrático ha tenido la enorme concentración de poder en el Ejecutivo. A favor de esta preeminencia se ha argumentado la posibilidad del ejercicio de liderazgos fuertes de ejecuciones rápidas, que dinamizan la gestión estatal. Por oposición, se percibe al Parlamento como el lugar inevitablemente lento de la deliberación y el debate en pos de la consecución de consensos negociados, generalmente provisorios y temática y políticamente variables. Desde la vereda opuesta, precisamente se considera una virtud la diversidad parlamentaria, y se le asigna un valor destacado a la posibilidad de negociar acuerdos sobre las cuestiones fundamentales que afectan el destino común, como rasgo distintivo de la democracia.

Dejando de lado una discusión teórica abstracta sobre las ventajas y desventajas del presidencialismo o el parlamentarismo, se puede advertir la funcionalidad de una forma político-

³⁵- Al respecto, pueden consultarse los volúmenes colectivos DEMOCRACIA, ORDEN POLITICO Y PARLAMENTO FUERTE (CEAL, Biblioteca Política Argentina N°65, Bs.As., 1984), EL PARLAMENTO HOY (Estudios CEDES, Buenos Aires, 1986), PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO (Consejo para la Consolidación de la Democracia, EUDEBA, Buenos Aires, 1988) y DOCUMENTOS Y CONCLUSIONES DEL PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE MODERNIZACION PARLAMENTARIA (H.Congreso de la Nación Argentina, 21 al 26 de agosto de 1990).

aparece impulsando las tendencias capitalistas dominantes, resulta sumamente paradigmática. La pertinaz tendencia a la utilización de decretos por razones de "necesidad y urgencia", para eludir la recurrentemente descalificada morosidad y holgazanería parlamentaria es expresiva de esta tendencia. Como "lugar de resistencia" -no solo de la oposición, sino también de disidencias internas-, el Parlamento se convierte en un obstáculo a remover por la urgencia de los tiempos fundantes de una nueva configuración social más excluyente.

Y la paradoja que tensa la relación Ejecutivo-Parlamento es que, mientras por una parte se convierte en un obstáculo cuya remoción al estilo Fujimori resulta una permanente tentación, por la otra es un pilar formal fundamental en cuanto al sostenimiento de un sistema político clave para el desarrollo de las tendencias actuales de la economía de mercado. La contradicción entre la forma y la función que debería cumplir el Parlamento en esta etapa, además de traer como consecuencia su permanente deslegitimación frente a la sociedad insatisfecha por su labor institucional y estructuralmente trabada, habla de la difícil mediación política que conllevan los procesos de reestructuración estatal de este tipo.

3. El poder judicial

En cuanto al poder judicial, activadas sus primeras instancias por impulso de legisladores disidentes y los gremios aeronáuticos, que se proponían impedir la consumación de la privatización en los términos en que estaba planteada, el rasgo característico de su intervención estuvo centrado en la actuación de la Corte Suprema de Justicia. De composición mayoritariamente afín al gobierno, llegó incluso a introducir un mecanismo -el "per saltum"- no contemplado en la legislación argentina, para salvar el proceso privatizador frente a la decisión de un juez de primera instancia. La afinidad entre el Ejecutivo y la Corte Suprema se tornó así flagrante, mostrando hasta qué punto esa tendencia implícita podía arrasar aún con las leyes vigentes desde el pináculo del poder judicial, poniendo en evidencia una vez más la difícil articulación de los requerimientos políticos con las instancias formales de carácter permanente.

La lógica del ejecutivo fuerte que referimos más arriba, también impregnó el ámbito del poder judicial de un modo que puede resultar institucionalmente más grave aún que respecto al legislativo. Porque la configuración de un poder judicial adicto que convalide cualquier transgresión a los derechos y libertades individuales y sociales en pos de reafirmar el implacable rumbo estructural, entraña el peligro de terminar por anular todo vestigio de funcionamiento democrático. Aquí quedaría por pensar si la subordinación completa de la justicia está inscrita en el modelo o corresponde a una forma política específica de funcionamiento atribuible a las características del liderazgo del Dr. Menem.

4. Los trabajadores

Cuando el Ministro Terragno anuncia su proyecto privatizador, inmediatamente se topa

vertical, incluyendo a gremios enteros en una u otra posición y también en forma horizontal, provocando una clara diferenciación entre las cúpulas conciliadoras y las bases combativas, que encararon por su cuenta medidas de lucha -como los ferroviarios-, o pretendieron disputar elecciones con listas alternativas de luchadores honestos -como en el gremio de Gas del Estado, donde el fraude impidió el triunfo de la oposición (DINERSTEIN, 1992)-.

El papel de los trabajadores aeronáuticos, encuadrados en seis gremios distintos, fue muy importante en términos de su activación sindical, aunque no así en lo relativo a su fortaleza para imponer alguna condición, pese a que lograron armar un frente común (UNION DE TRABAJADORES AERONAUTICOS), que accionó permanentemente en forma conjunta a partir de la adjudicación. Como era de esperar, por otra parte, los gremios sostuvieron una continua actitud de denuncia sobre las irregularidades de la privatización, más allá muchas veces de sus propios intereses inmediatos, pero no lograron volcar a favor de sus posiciones a una mayoría activa de la población y ni siquiera incidir de manera contundente en las derivaciones del proceso.

El conflicto desatado a fines de 1992 por la decisión unilateral e irreversible de la empresa de licenciar a más de 775 trabajadores, descatando lo dispuesto en la conciliación obligatoria y la intimación del gobierno es una clara muestra de la difícil situación en la que se encuentran los trabajadores aeronáuticos y sus gremios. Por una parte, encuentran la inflexibilidad de una empresa que, para sostener sus criterios de rentabilidad, reclama un ajuste considerable de personal. Por la otra, la actitud del gobierno, que aunque intentó poner algún freno a la pretensión empresarial -sobre todo por la oportunidad elegida para desatar el conflicto, es decir al comienzo de la temporada estival- evidenció no solo su debilidad frente a la empresa, sino su acuerdo con la necesidad de reducir y disciplinar al personal. El Ministerio de Trabajo, encargado de conducir el conflicto, actuó indisimuladamente a favor de los intereses empresarios, a despecho de cualquier retórica, dejando en claro una vez más los límites estrictos de la supuesta autonomía estatal para arbitrar "neutralmente" en los conflictos entre el capital y el trabajo. Y si bien ésta ha sido una característica definitoria del estado capitalista a lo largo de toda su historia, es cierto también que, en esta etapa de quiebre profundo de los modelos benefactores que lograron atenuar algunos conflictos y de reestructuración neoliberal de las relaciones sociales, la parcialidad del estado a favor del capital se hace más evidente y menos mediada.

De ahí que el recorte paulatino de conquistas laborales, el "retiro voluntario" de miles de trabajadores aeronáuticos, y el licenciamiento forzoso de otros cientos, así como la demora en la

³⁶ - Refiriéndose al caso británico un autor señala que "la transferencia de empleos del sector público al privado, aún cuando no se pierda ningún empleo, debilita la mano de obra en relación con quienes poseen el capital. Esto tiene que ver con el hecho de que, en igualdad de condiciones, los sindicatos del sector público tienden a ser mucho más fuertes que los del sector privado" (BROOKS, 1989, p:21).

algunos sectores, como la huelga de los telefonicos de 1990, la cruzada de la comunidad de San Nicolás en 1990-91, indisolublemente ligada al destino de SOMISA, las combativas huelgas ferroviarias de 1991 y las protestas de los trabajadores aeronáuticos en 1992 y 1993, por mencionar las mas significativas. Pero todas ellas, en la medida en que no lograron articularse entre sí y con otros sectores de la sociedad, quedaron finalmente aisladas y fueron derrotadas.

Finalmente, podemos decir que la sucesivamente demorada y conflictiva implementación de los Programas de Propiedad Participada³⁷ -que aún no funcionan en ninguna empresa privatizada-, muestra una vez más como su inclusión en la ley de reforma del estado ha significado más un recurso propagandística -"la economía popular de mercado"- y una carta de negociación con los sindicatos, que una instrumento efectivo para dar cabida a los intereses de los trabajadores.

5- La sociedad

Resta señalar una consecuencia crucial de la política privatizadora. En la medida en que los grandes adjudicatarios de la mayoría de las privatizaciones más atractivas por su alta rentabilidad, han sido un puñado de grupos económicos nacionales (destacándose Perez Companc, Techint, Soldati, Astra y Roggio,) asociados a importantes empresas -en carácter de operadoras experimentadas- y bancos acreedores del exterior, se ha acentuando considerablemente la tendencia preexistente a la concentración económica y a la integración selectiva al mercado mundial, con el consiguiente desbalance pronunciado de poder entre los grandes grupos y el resto de la sociedad.

Por otra parte, teniendo en cuenta que los que se han privatizado son negocios y empresas estratégicas y monopólicas donde no operan ciertos mecanismos reguladores del mercado competitivo que atenúen la desprotección de la sociedad³⁸, y donde se ha excluido -con la excepción del marco regulatorio de Obras Sanitarias- la participación de los usuarios en aspectos claves que hacen a la prestación de los servicios públicos, el panorama se torna sombrío en cuanto al impacto futuro sobre tarifas y calidad de las prestaciones, en tanto que serán operados con la lógica de rentabilidad máxima que rige las leyes del mercado, como los recientes

³⁷- Se trata de un porcentaje de acciones -generalmente el 10%- reservadas a los trabajadores. La puesta en práctica de este mecanismo requiere la definición en torno a cual es el universo al que se aplica -que tipo de trabajadores- y en que condiciones, entre las cuales el manejo de las acciones -si lo hacen los sindicatos o se crean otras instancias- no es una cuestión menor. La complejidad del tema, donde se cruzan intereses diversos, y la escasa voluntad gubernamental para ponerlo en práctica han contribuido a la demora en la implementación.

³⁸- PAGINA 12, Suplemento Cash, 20.12.92.

BAILEY, Robert W. (1989) "Usos y abusos de la privatización", en PRIVATIZACION. EVALUACIONES TEORICAS RECIENTES. Selección de documentos del CLAD, vol 6, Nº2, Caracas, diciembre 1989.

BONEO, Horacio (1989) "Privatización: ideología y praxis", en PRIVATIZACION. EVALUACIONES TEORICAS RECIENTES. Selección de documentos del CLAD, vol 6, Nº2, Caracas.

BROOKS, Stephen (1989) "Evaluación de los argumentos emitidos a favor de la privatización", en PRIVATIZACION. EVALUACIONES TEORICAS RECIENTES. Selección de documentos del CLAD, vol 6, Nº2, Caracas.

CARCIOFI, Ricardo (1990), "La Desarticulación del Pacto Fiscal: Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas", Documento de la CEPAL nº36, Buenos Aires.

CONDOY-SEKSE, Rebecca (1988) TECHNIQUES OF PRIVATIZATION OF STATE-OWNED ENTERPRISES. Volume III. Inventory of Country Experience and Reference Materials., World Bank Technical Paper Number 90.

CORMIK, Hugo, CAMPARI, Susana y WERNIK, Liliana (1988) "La privatización de Aerolíneas Argentinas", Maestría en Administración Pública, mimeo.

DINERSTEIN, Ana (1993) "Privatizaciones y legitimidad: la lógica de la coerción", en REALIDAD ECONOMICA Nº113.

DONAHUE, John (1991) LA DECISION DE PRIVATIZAR. FINES PUBLICOS, MEDIOS

³⁹ - En este sentido, los cortes de luz que la compañía EDENORTE -una de las dos que se dividen la distribución de energía- realizó a mediados de mayo del corriente año en zonas carenciadas, con el argumento de una sobrecarga en la red por robo de energía -pero sin discriminar entre abonados y "colgados"- son un claro ejemplo de como funcionan los servicios públicos bajo la lógica mercantil: no solo podrán acceder a ellos quienes puedan pagarlos, sino que deberán vivir en ciertas zonas. La empresa así se lo hizo saber al gobierno, plantéandole que, en la medida en que la aplicación de medidores individuales no sea posible por la ocupación no legalizada de las viviendas precarias, o los pobladores no tengan recursos para afrontar los gastos, deberá ser el estado -nacional, provincial o municipal- el que se haga cargo del subsidio...o, agregamos, de afrontar las consecuencias políticas que la supresión del suministro podría acarrear. Y este problema también pone sobre el tapete las condiciones de indigencia y precariedad -material y jurídica- en la que viven amplios sectores populares, frente a las cuales un estado impotente y auto-excluido no atina a dar respuestas satisfactorias.

GORETTI, Mateo y PANOSYAN, Mónica (1986) "La eficacia del «ausentismo activo» en las comisiones parlamentarias" en EL PARLAMENTO HOY, Estudios CEDES, Buenos Aires.

HENIG, Jeffrey, HAMNETT, Chris y FEIGENBAUM, Harvey (1988) "The Politics of Privatization: a Comparative Perspective", en AN INTERNATIONAL JOURNAL OF POLICY AND ADMINISTRATION, Vol.1, Nº4, Research Committee on the Structure and Organization of Government of the International Political Science Association, ISSN 0952-1895.

KAY, J.A. y THOMPSON, D.J. (1986) "Privatization: a policy in search of a rationale", en THE ECONOMIC JOURNAL, 96, Great Britain.

KEIFMAN, Saúl (1991) "Privatizaciones y capitalización de la deuda externa: ¿Solución para la Argentina o para los bancos?" en PRIVATIZACIONES. REESTRUCTURACION DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD. DEL PLAN PINEDO A "LOS ALSOGARAY". Bocco, A y Minsburg, N., comp., Ediciones Letra Buena, Buenos Aires.

MUSTAPIC, Ana M. (1986) "Parlamento: ¿Acuerdo o regla de la mayoría?" en EL PARLAMENTO HOY, Estudios CEDES, Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar (1984) "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", Estudios CEDES, Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1982) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en REVISTA VENEZOLANA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO Nº1, Caracas.

PEÑA, Alfredo y LIMA, Fredy (1988) LAS PRIVATIZACIONES EN EUROPA (INGLATERRA, ALEMANIA FEDERAL, ESPAÑA, FRANCIA). Documento de Trabajo nº16 del PRIES-CONOSUR.

SAVAS, E.S. (1987) PRIVATIZATION: THE KEY TO BETTER GOVERNMENT, Chatman House Publishers Inc., New Jersey, USA.

SHIRLEY, Mary M. (1989) THE REFORM OF STATE-OWNED ENTERPRISES. LESSONS FROM WORLD BANK LENDING. Policy and Research Series Nº4, The World Bank, Washington D.C.

SMITH, William C. (1992) "Reestructuración neoliberal, pugnas distributivas y escenarios de consolidación democrática en América Latina", en REALIDAD ECONOMICA Nº 110, 15.8 al 30.9.92., Bs.As.

sobre la Reforma del Estado en la Argentina", próxima publicación en AMERICA LATINA HOY, Madrid.

THWAITES REY, Mabel y BADIA, Gustavo (1992) "Procesos de privatización en la experiencia comparada: los casos de Austral Líneas Aéreas y de Aerolíneas Argentinas", informe final del proyecto de investigación ganador del concurso sobre Reforma del Estado y Desarrollo de la Gerencia Pública en los Países de América Latina, el Caribe y España organizado por el CLAD (Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo).

THWAITES REY, Mabel (1993) "Qué estado después del estatalismo. Un análisis de la política de privatizaciones en la Argentina. (1984-1993)". Ponencia a la II^o Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, México.

VICKERS, John y YARROW, George (1991) "Economic Perspectives on Privatization", Journal of Economic Perspectives, Volume 5, Number 2.