

LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN ARGENTINA

Breve reseña histórica

En este tema se pueden señalar cuatro períodos, como bien los caracteriza Juan Carlos Cassagne¹:

- 1) Entre 1880 y 1930, prácticamente todos los servicios públicos (a excepción del de correos y ferrocarril) eran prestados por empresas privadas bajo el régimen de la concesión (electricidad, gas, teléfono, etc.). este período coincidió con un extraordinario crecimiento económico que llegó a colocar a la Argentina en los primeros lugares en el comercio internacional, situación que se alcanzó en un contexto de libertades económicas similar al existente en el sistema norteamericano.
- 2) De 1930 a 1943 fue un período de estancamiento económico y social caracterizado por la aparición de ideas intervencionistas y el comienzo de la quiebra del sistema de la concesión de los principales servicios públicos junto a la paralela adopción de las concepciones francesas entonces dominantes, claramente inclinadas a favor del Estado frente a los concesionarios.
- 3) A partir de 1946 se dispuso la nacionalización generalizada de los principales servicios públicos que pasaron a ser prestados por empresas públicas. Este período se caracterizó, por servicios ineficientes y abultados déficit de exploración, con tarifas políticas y elevada ocupación de personal. El efecto de esta política de nacionalización no sólo provocó la anquilosis empresarial en cada sector sino que se trasladó a las finanzas públicas y a la economía general, habiendo sido uno de los factores que nos llevó a padecer una de las grandes hiperinflaciones de la historia.
- 4) En 1989 se inicia la última etapa con la reforma del Estado que, fundamentalmente, se apoya en políticas de liberación de la economía mediante las privatizaciones de empresas públicas, la desregulación y desmonopolización de actividades. Como consecuencia de ello, en el campo de los servicios públicos aparecen los marcos regulatorios y se crean los entes reguladores.

Breve reseña histórica

En 1989 el Gobierno Nacional inició un proceso de transformación del rol del Estado, sancionando las Leyes-Marco 23.696 y 23.697, denominadas de Emergencia Administrativa y Reestructuración del Estado y de Emergencia Económica, respectivamente.

¹ CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993.

Con la Reforma del Estado, éste deja de ser el prestador de los servicios públicos, concediéndolos al sector privado u otorgando la licencia o autorización, cuando se trate de actividades que, según entienden han dejado de ser públicas.

Por el Artículo 6 de la Ley 23.696 se facultó al Poder Ejecutivo para “transformar la tipicidad jurídica de todos los entes, empresas y sociedades”, cualquiera sea su tipo jurídico, de propiedad exclusiva del Estado nacional y/o de otras entidades del sector público nacional de carácter productivo, comercial, industrial o de servicios públicos.

Conforme al Artículo 7 los entes, empresas y sociedades quedaban sujetos a “privatización total o parcial” – o también sujetas a liquidación- con el único requisito previo del dictado del acto respectivo por el Poder Ejecutivo- sometido a aprobación del congreso-, que así las declaraba.

El Artículo 10 de la Ley 23.696 acoge una fórmula amplia para proceder a la privatización al manifestar que ésta “puede referirse a cualesquiera de las formas de privatización, sea total o parcial, pudiendo comprender tanto a una empresa como un establecimiento, bien o actividad determinada”.

En general los denominados servicios públicos, han sido privatizados conforme a la regla general, mediante los instrumentos que la ley menciona; son ellos, entre otros, concesión, por iniciativa estatal o por iniciativa privada, licencia, permiso, etc.

Por otra parte, en los Anexos de la Ley 23.696 se distinguen entre los entes sujetos a privatización y los que se concesionan. Por lo que aparecen dos modalidades de transferencia: por un lado la privatización lisa y llana, con venta de activos o de acciones (Artículo 11) y por otro la concesión con traspaso de poderes propios del concedente, Administración, al concesionario.

El proceso de Privatizaciones en Argentina

A poco de asumir el gobierno, mediante la sanción de las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, el Dr. Menem encaró una muy abarcativa y acelerada política de privatización de empresas públicas.

Es evidente que una transformación de semejante envergadura (que se encuadró en un programa global de reformas estructurales de inspiración neoconservadora, que pivotaba no sólo sobre la transferencia de las principales firmas estatales y de la privatización de áreas que tradicionalmente habían estado en manos del Estado, sino también sobre la desregulación de una amplia gama de mercados, la apertura – asimétrica- de la economía a las corrientes internacionales de bienes y capitales, y la “flexibilización” –en rigor, la precarización- de las condiciones laborales) no podía dejar de producir un impacto significativo en el perfil y la estructura de la economía argentina y en su posible sendero evolutivo.

Antes de considerar estos efectos, cabe caracterizar muy someramente el contexto social, político y económico en el que se enmarcó dicho proceso² Ello permitirá apreciar las numerosas “líneas de continuidad” que se perciben entre la política –no sólo económica– de la última dictadura militar y la instrumentada por el gobierno del Partido Justicialista en la década de los noventa y el de la Alianza. En especial, en lo que respecta al principal objetivo estratégico de dichas administraciones gubernamentales: el fortalecimiento económico, político y social del bloque dominante que se conformó durante el período dictatorial y se afianzó en el transcurso de la gestión de gobierno del Dr. Alfonsín. Ello, en paralelo a la profundización de un modelo de acumulación cuyos denominadores comunes son la desindustrialización ligada a la crisis de las pequeñas y medianas empresas, el predominio de la valorización del capital, la centralización del capital, la concentración de la producción y el ingreso, la desocupación y la precarización de las condiciones laborales de los trabajadores, y la exclusión de un número creciente de individuos.

En abril de 1988, cuando el gobierno radical suspendió el pago de los servicios (y del capital) de la deuda externa pública, se puso de manifiesto la lucha de intereses que existía en el interior de los sectores de poder económico (los grupos económicos locales y los conglomerados extranjeros radicados en el país, por un lado, y los acreedores externos, por otro).

Lo que se expresa en dicha moratoria (o *default*) es la imposibilidad del Estado argentino de seguir cumpliendo con el pago de los servicios de la deuda externa y, al mismo tiempo, continuar subsidiando al capital concentrado interno³ (entre otras formas, a partir de la estatización de la deuda externa del sector privado, la licuación de pasivos internos, la promoción industrial, o los sobrepagos en las compras del Estado) mediante una considerable exacción de ingresos a los sectores populares⁴

El origen de lo que, a partir de 1988, comienza a perfilarse como la fuente de la crisis hiperinflacionaria que se desataría un año después, y que pondría fin al primer gobierno de la restauración democrática, remite, en realidad, a la reestructuración social y económica impuesta por la última dictadura militar (1976-1983).

En este sentido, cabe destacar que la profunda derrota experimentada por los sectores populares a partir del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 dio lugar al desarrollo de un nuevo régimen de acumulación que no sólo supuso una redefinición

² Abeles, 1999; Azpiazu, 1995; Azpiazu y Nochteff, 1998; Basualdo, 1994; y Verbitsky, 1990.

³ El concepto de concentración económica remite al peso relativo que tienen las mayores firmas de un sector de actividad en el conjunto de la producción del mismo. La centralización del capital, por su parte, se vincula con aquellos procesos por los cuales un núcleo determinado de empresas y/o conglomerados económicos acrecienta su control sobre los medios de producción que dispone una economía, a partir de la expansión de su presencia en uno o múltiples mercados sobre la base de una reasignación del *stock* de capital existente (compra de firmas, fusiones y/o asociaciones empresarias, quiebras, etc.). Asimismo, se entiende por valorización financiera a la colocación de excedente (por parte de las grandes firmas) en diversos activos financieros (títulos, bonos, depósitos, etc.) en el mercado interno e internacional, de forma de capitalizar las diferencias existentes entre las tasas de interés vigentes en el mercado local y a nivel internacional.

⁴ Azpiazu, 1991; Azpiazu y Basualdo, 1990; Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986; y Basualdo, 1987 y 1992.

radical –y, en muchos aspectos, de muy difícil reversión– de la relación entre el capital y el trabajo, sino también una considerable reestructuración dentro de la propia esfera del capital.

En efecto, dentro del sector empresario, las pequeñas y medianas firmas, así como algunas de gran tamaño, resultaron afectadas por la orientación adoptada por la política económica de Martínez de Hoz, al tiempo que una parte importante de empresas oligopólicas (propiedad, en su mayoría, de grandes grupos económicos), acentuó su participación y control sobre distintos sectores de actividad (tanto por su fortalecimiento en aquellos mercados en los que ya participaban, como por su ingreso a nuevas áreas –la mayoría de las cuales resultó favorecida por diversas modalidades de promoción y/o resguardo por parte del Estado–).

En otras palabras, el proceso de reestructuración económico-social que tuvo lugar en el país durante el gobierno militar supuso un doble proceso de transferencia de ingresos: desde el trabajo hacia el capital y, dentro de éste, desde las pequeñas y medianas empresas hacia las de mayor tamaño (en especial, hacia aquellas que eran propiedad de los integrantes del nuevo bloque de poder económico). Esta nueva fisonomía de la elite dominante argentina se vio parcialmente modificada a principios de los años ochenta, cuando, a partir de la “crisis de la deuda externa”, que dio origen a lo que posteriormente se denominó la “década perdida”, los acreedores externos irrumpen como otro de los decisivos factores de poder en el país.

¿Por qué enfatizar este aspecto del impacto de la política económica de la dictadura militar? Debido a que es sobre el legado estructural que supusieron la derrota del campo popular y la reconfiguración en el interior de la clase dominante, que se irá asentando una nueva dinámica de comportamiento social y económico –íntimamente relacionada con el papel del sector público– que, hacia finales de la década de los ochenta, desembocaría en la llamada “quiebra del Estado”.

Más aún cuando fue dicha crisis del sector público (cuya expresión sintomática se manifiesta, indudablemente, en el estallido hiperinflacionario de 1989) la que, finalmente, allanaría el camino de las transformaciones estructurales implementadas en los años noventa, dentro de las cuales las privatizaciones ocuparían un papel decisivo.

Por ello es que vale la pena analizar con cierto detenimiento aquellos aspectos que caracterizaron al desempeño de los sectores dominantes durante los años ochenta y que, en su articulación con el rol del Estado, dieron lugar a la debacle económico-social que hoy padece buena parte de la sociedad argentina.

Como resultado de la política económica del período 1976-1983 emergen, en medio de un proceso de desindustrialización y de creciente auge financiero en la economía argentina, un reducido número de grupos económicos, empresas extranjeras y bancos acreedores, que van concentrando una porción creciente del ingreso nacional.

Ello trajo aparejado un poder de veto decisivo en el campo de las políticas económicas, que tendería a condicionar sobremedida el rumbo del proceso económico, político y social del país hasta la actualidad.

La reconquista de la democracia (1983) no alteró la centralidad del Estado como instrumento de apropiación y reasignación del excedente por parte de las fracciones más concentradas del poder económico.

En rigor, se trata de la emergencia de un *nuevo Estado*; proceso caracterizado por el hecho de que el endeudamiento externo y la estatización de la deuda externa privada, la reforma financiera y la licuación de la deuda interna, los regímenes de promoción industrial –que facilitaron al capital concentrado la instalación de nuevas plantas fabriles con cuantiosos subsidios estatales–, y los abultados sobrepuestos pagados por el Estado y las empresas públicas a sus proveedores, constituyen los principales mecanismos a través de los cuales este reducido núcleo de empresas oligopólicas tendió a consolidar su poderío económico y a condicionar de allí en más el desarrollo económico y social de la Argentina en su conjunto, así como a reducir de manera sustancial y creciente los grados de “autonomía relativa” del sistema político⁵.

No obstante, más allá de esta creciente concentración de poder económico, el proceso de reestructuración económica y social propiciado por la dictadura no estaría exento de contradicciones entre los propios sectores beneficiados.

Ello es lo que comienza a tornarse evidente en abril de 1988, pocos meses antes del lanzamiento del “Plan Primavera”, en la medida en que los ingresos de este *nuevo Estado* no resultan suficientes para garantizar las crecientes transferencias de recursos desde el fisco hacia los grupos económicos, y para cumplir, al mismo tiempo, con el pago de los intereses de la deuda a los acreedores externos.

A los efectos de comprender en toda su intensidad este proceso, cabe destacar que entre 1981 y 1989, se remitieron al exterior, en concepto de intereses de la deuda externa, aproximadamente 27.000 millones de dólares (monto que representa el 4,3% del PBI global de ese período), mientras que el capital concentrado interno (es decir, los principales grupos económicos locales y extranjeros del país) fue beneficiario de transferencias cuya magnitud superó los 67.000 millones de dólares (equivalentes a casi el 10% del PBI total), es decir, más del doble de lo obtenido por la banca acreedora.

Todo ello fue posible gracias a la implementación de diversas medidas de política que determinaron una drástica contracción en la participación de los asalariados en el ingreso nacional: los trabajadores dejaron de percibir una cifra (cerca a los 80.000 millones de dólares) equivalente al 12,6% del PBI del período⁶.

Entre las transferencias al capital concentrado interno se computan: los subsidios al sector financiero por la quiebra de distintas entidades; el costo fiscal de los diversos regímenes de promoción industrial; los subsidios a las exportaciones industriales; la licuación de la deuda interna que pusiera en marcha en 1982 el Dr. Cavallo, durante su gestión al frente del Banco Central de la República Argentina; la estatización de la

⁵ Basualdo, 2001

⁶ Esa disminución de los asalariados en el producto bruto interno surge de comparar la participación promedio de este sector social en el ingreso nacional en el período 1970-1975 con respecto a la correspondiente a la etapa 1981-1989. Basualdo, 2000

deuda externa privada mediante la instrumentación de los seguros de cambio; y los subsidios implícitos en los primeros regímenes de capitalización de deuda externa, instrumentados a partir de 1985.

No puede dejar de remarcarse, a ese respecto, el hecho de que los montos consignados conforman una estimación *de mínima*, al no contemplar uno de los principales mecanismos por medio de los cuales se canalizaron recursos fiscales hacia las fracciones más concentradas del capital local, a saber: los sobrepuestos en las compras del Estado y sus empresas, mecanismo de transferencia de recursos públicos hacia el poder económico local que se consolida, como una constante, a partir de la última dictadura militar.

Dentro de las grandes compañías beneficiadas por los cuantiosos sobrepuestos pagados por el Estado y sus empresas al adquirir bienes y servicios se encontraban, principalmente, las firmas controladas por los grupos económicos nacionales más importantes del país como, por ejemplo, Astra, Macri, Pérez Companc y Soldati, o aquellas vinculadas a algunos conglomerados extranjeros, como es el caso del *holding* Techint, miembros prominentes de lo que daría en llamarse la “patria contratista”. La alusión a estos grupos empresarios no es casual, ya que, como se analiza posteriormente, fueron los principales beneficiarios del proceso de privatización encarado bajo la gestión gubernamental del Dr. Menem.

Además, por el hecho de que algunas de las empresas de estos conglomerados empresarios, proveedoras del Estado y/o de las empresas públicas, serían, en una proporción no despreciable, responsables del creciente desfinanciamiento que aquejaría a las firmas de servicios públicos durante la década de los ochenta, deterioro que sería utilizado por el *establishment* –es decir, por estos mismos capitales y/o por sus cuadros de intelectuales orgánicos– como uno de los argumentos centrales en favor de su privatización.

De lo anterior se desprende que la situación de los acreedores externos a fines del decenio de los ochenta era paradójica: es indudable que a través de los organismos internacionales de crédito determinaban las características globales que debía asumir la política económica, pero sus condiciones específicas (es decir, la forma en que las distintas medidas “recomendadas” eran procesadas –en un proceso de realimentación conjunta– y, finalmente, puestas en práctica a nivel doméstico) estaban definidas por el capital concentrado interno a través del Estado. Sin duda, esto último fue lo que trajo como consecuencia que los acreedores externos fuesen relativamente “marginados” de la acentuada redistribución del excedente registrada en los años ochenta.

De allí que, si con la interrupción de los pagos al exterior que se produce en 1988 –lo que supuso anteponer, una vez más, los intereses del capital concentrado interno a los de los acreedores externos– se inició el proceso que desembocaría en la explosión hiperinflacionaria del segundo trimestre de 1989, no resulte llamativo que el ataque especulativo contra la moneda local (la “corrida cambiaria” iniciada los primeros

días del mes de febrero de ese año) fuera desencadenado por algunos de los bancos extranjeros radicados en el país⁷

Es por este motivo que suele atribuirse la responsabilidad de la hiperinflación a la banca acreedora extranjera. Pero este tipo de interpretaciones, donde la coyuntura –el llamado “golpe de mercado”– tiende a ocupar el centro de la escena socio-económica, resulta insuficiente o parcial. En realidad, bajo la perspectiva expuesta precedentemente, la crisis hiperinflacionaria de 1989 reconoce sus raíces en el patrón de acumulación capitalista y la profunda reestructuración social resultantes de la política económica implementada bajo el gobierno militar.

Si bien no se pretende reconstruir minuciosamente los procesos sociales, económicos y políticos que culminaron en los estallidos hiperinflacionarios de fines de los ochenta y principios de los noventa, resulta importante enfatizar el hecho de que en la raíz de dicha crisis se encuentra la puja distributiva por la apropiación del excedente entre, por un lado, los conglomerados nacionales y extranjeros que operan en el país y, por el otro, los acreedores externos, dado que en la Argentina, los sectores dominantes han difundido, y el sistema político y buena parte de la “comunidad académica” han convalidado, la idea que atribuye la responsabilidad de la crisis al supuesto Estado de Bienestar que, con sus variantes, habría estado vigente desde 1945, y no a los actores sociales que determinaron su comportamiento (es decir, al Estado y no al *nuevo tipo de Estado* que se había conformado desde mediados de los años setenta).

Naturalmente, en estas condiciones, percibir la crisis como el fin del Estado “populista” supone una clara maniobra ideológica destinada a legitimar la reestructuración que impulsaron las fracciones sociales dominantes en la década de los noventa. En otras palabras, el tipo de lectura que se logró imponer sobre las causas de la crisis es lo que determinó las formas en que se buscó salir de la misma. Así, si el Estado era el responsable prácticamente exclusivo de todos los problemas que aquejaban a la Argentina a fines de los ochenta (inflación elevada, déficit fiscal, alto endeudamiento externo, deficiente prestación de servicios y provisión de bienes, etc.), era obvio que la resolución de los mismos pasaba, siempre desde la óptica de los sectores de poder y sus cuadros orgánicos, por la “Reforma del Estado”.

En el caso de los acreedores externos, las privatizaciones permitirían restablecer el pago de los servicios de la deuda externa –además de permitir el pago del capital, y de los intereses “caídos” en el período 1988-1990–, mediante la instrumentación del mecanismo de capitalización de los títulos de la deuda en la transferencia de los activos estatales. En el caso de los grupos económicos locales y de los conglomerados extranjeros radicados en el país, suponía la apertura de nuevos mercados y áreas de actividad con un reducido –o, como se pudo comprobar luego, inexistente– riesgo empresarial, en la medida en que se trataba de la transferencia o la concesión de activos a ser explotados en el marco de reservas legales de mercado en sectores monopólicos u oligopólicos, con ganancias extraordinarias garantizadas por los propios marcos regulatorios.

⁷ Lozano y Feletti, 1991.

De esta manera, en la medida en que, mediante la privatización de empresas estatales, se pudiera hacer converger los intereses de los acreedores externos y del capital concentrado radicado en el país, el círculo vicioso –y explosivo (para la mayoría de la sociedad argentina) – al que había conducido la pugna el excedente entre los distintos componentes del “gran capital” durante los ochenta, podría devenir en un círculo “virtuoso” de asociación y convergencia, al margen –como era previsible, y luego se constataría– de las necesidades de los sectores populares.

En realidad, el programa de privatizaciones constituiría una prenda de paz por “partida doble”. Por un lado, permitiría saldar de forma “superadora” el conflicto existente entre las fracciones predominantes del capital (interno y externo). Por otro, como consecuencia de lo anterior, permitiría al gobierno del Dr. Menem contar con un sólido apoyo político, sobre el cual sustentaría su consolidación en el poder⁸. En otras palabras, las privatizaciones darían lugar a una conciliación tanto entre actores internos y externos como entre éstos (tomados conjuntamente) y la nueva administración gubernamental. Esta convergencia de intereses constituiría el trasfondo socio-político –o, en otros términos, la *condición de posibilidad* desde un punto de vista “extra-económico”– del vasto programa de reformas estructurales instrumentado por la Administración Menem, así como de la estabilización general de precios y el crecimiento económico posteriores a la implementación del Plan de Convertibilidad⁹.

Los primeros intentos de privatización en la Argentina que, en realidad, no superaron el plano discursivo, se remontan a los planes económicos de la última dictadura militar: durante la gestión de Martínez de Hoz se planteó la necesidad de privatizar algunas empresas públicas. Sin embargo, en ese período no sólo no se privatizó ninguna compañía estatal sino que, por el contrario, al concluir el proceso militar, el Estado había tenido que absorber (a través del Banco Central) un número importante de firmas privadas que habían quebrado con la profunda crisis iniciada en 1981.

En realidad, fue durante el gobierno radical –más precisamente, cuando Rodolfo Terragno toma a su cargo el Ministerio de Obras Públicas– cuando se manifestaron los primeros ensayos de privatizar algunas de las principales empresas públicas (en particular, Aerolíneas Argentinas y ENTEL). Tales proyectos fueron bloqueados por la actitud parlamentaria de los legisladores del justicialismo que cuestionaron las privatizaciones propuestas, contando con un fuerte apoyo de los sindicatos y de los proveedores del Estado (la llamada “patria contratista”, que, posteriormente, pasaría a integrar los consorcios adjudicatarios de los distintos procesos de privatización).

Sin embargo, a poco de asumir la administración menemista, a mediados de 1989 (en plena crisis hiperinflacionaria), ese mismo partido elevó al Congreso y logró la

⁸ Analizando la estrategia del gobierno justicialista durante sus primeros años en el poder, Gerchunoff (1992) señala que “la sed de reputación frente a la comunidad de negocios,... impulsaban y aceleraban su acción privatizadora”. En realidad, tal actitud gubernamental –y, consiguientemente, del poder económico local– desempeñó –y continúa desempeñando– un papel protagónico en procura de los necesarios apoyos político-institucionales-corporativos que viabilizan (cuando no sustentan) las políticas públicas.

⁹ Nochteff, 1996 y 1999.

aprobación legislativa –prácticamente, sin oposición alguna (dado el “pacto de transición” establecido entre Menem y el renunciante Alfonsín) – de un muy ambicioso programa de privatizaciones, mucho más radical, difundido y acelerado que el que había cuestionado poco tiempo antes. A partir de allí, con la sanción de la Ley de Reforma del Estado en agosto de 1989, a partir de la cual quedaron sujetas a privatización las principales empresas de propiedad estatal, se inicia una nueva fase en cuanto al papel del sector público en la Argentina, con la emergencia de nuevos mercados para la actividad privada y de nuevas áreas privilegiadas con rentas extraordinarias y reservas de mercado promovidas y protegidas por el accionar del Estado.

De allí que, en última instancia, la Ley de Reforma del Estado y, fundamentalmente, el proceso de privatizaciones deban entenderse como la generación de un nuevo mercado para el sector privado (en rigor, para el capital concentrado interno), privilegiado respecto a las restantes áreas de la economía, o, en otras palabras, como una “vuelta de tuerca” más (sin duda, la más profunda, dado su significado económico, político y social que trasciende la Administración Menem) en el proceso de desguace del Estado y de la sociedad que la clase dominante ha venido aplicando en la Argentina durante las últimas décadas.