

Tipo de documento: Working Paper N° 28
ISSN: 0327-9588



Reforma económica y Estado en la Argentina: la institucionalidad de la discrecionalidad

Autoría: Margheritis, Ana

Fecha de publicación: Noviembre 1995

La serie Working Papers de la Universidad Torcuato Di Tella consta de 63 documentos científicos publicados entre 1993 y 2001, cuyas autorías corresponden a prestigiosos y prestigiosas referentes de las Ciencias Sociales. La colección completa, puede consultarse [aquí](#).

¿Cómo citar este trabajo?

Margheritis, A. (1995). "Reforma económica y Estado en la Argentina: la institucionalidad de la discrecionalidad". [Working Paper. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella.

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12953>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella con la misión de archivar, preservar y difundir el acervo de investigación ditelliana

Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

WORKING PAPER N° 28

REFORMA ECONOMICA Y ESTADO EN LA
ARGENTINA: LA INSTITUCIONALIZACION DE LA
DISCRECIONALIDAD

Ana Margheritis

Noviembre 1995

ABSTRACT: Se trata de analizar los factores político-institucionales que han alterado los parámetros dentro de los cuales el proceso de formación de la política económica se desenvuelve y han hecho viable la política de privatizaciones recién a comienzos de los 90. La conjunción de un estilo particular de hacer e implementar políticas públicas con tradiciones políticas fuertemente arraigadas en nuestra cultura política, que se unieron en una coyuntura favorable a las innovaciones, surgen como datos claves para entender la autonomía lograda por el gobierno menemista, aunque no resultan bases sólidas para la construcción de capacidades estatales.

<reforma económica> <privatizaciones> <formación de políticas>

Ana Margheritis
Department of Political Science
University of Toronto, Canadá
Instituto Torcuato Di Tella
Miñones 2159
(1428) Capital Federal, Argentina
e-mail: margheri@criba.edu.ar

I.- Introducción

La aplicación de políticas de ajuste económico y reforma estructural en América Latina ha diferido en tiempo y forma entre los distintos países de la región y ha pasado por muy diferentes instancias en cada uno de ellos considerados individualmente.

En el caso de la Argentina, resulta interesante analizar lo acontecido hacia fines de los 80 y principios de los 90, cuando las propuestas ortodoxas de los organismos financieros internacionales fueron presentadas como la única alternativa de política económica disponible, como un imperativo de política. Para ese entonces, habida cuenta de la presión ejercida por los organismos multilaterales de crédito especialmente después de la crisis de la deuda y del fracaso de otros experimentos económicos, no es de extrañar que se adoptara dicha ortodoxia. Sí resulta llamativo que se pudiera implementar con relativo éxito¹ recién en los 90 y no antes.

Resulta llamativo desde el punto de vista de que ciertas medidas - liberalización comercial, desregulación, privatizaciones- fracasaron bajo gobiernos anteriores que, aunque las aplicaron con diferente modalidad, también contaban con distintas capacidades como para llevarlas adelante. Me refiero, por ejemplo, a gobiernos tan disímiles como el último período militar, el cual tenía todo el aparato el aparato burocrático-institucional y los mecanismos autoritario-represivos a su disposición, y el último gobierno radical, respetuoso de los derechos cívicos y hasta cierto punto inclinado a forjar pactos sociales que respaldaran sus iniciativas en temas económicos y políticos muy sensibles.

Por lo tanto, cabe preguntarse por qué, por el contrario, el actual gobierno peronista pudo implementar estas medidas con relativa facilidad, sin tener que enfrentar una oposición significativa y mucho menos desestabilizante, no obstante los altos costos sociales de este tipo de

¹ El término "éxito" no contiene cargas valorativas ni se refiere a logros positivos en el plano económico. A los fines de este trabajo, el fenómeno a explicar es el grado de éxito/fracaso en la implementación de una política, definido como la posibilidad/imposibilidad del Estado de llevar adelante, en este caso, sus objetivos privatizadores (v.g., la venta o concesión de compañías en las que el gobierno detenta propiedad y/o control sobre su gerenciamiento) en condiciones políticas y económicas aceptables para los actores involucrados.

medidas y sus contradicciones ideológicas con la histórica doctrina peronista.

El objetivo de este trabajo es analizar las condiciones de viabilidad de las reformas económicas llevadas a cabo por el actual gobierno peronista a partir de 1989, especialmente en lo que concierne a la venta o concesión de empresas públicas. Para ello, la siguiente sección fundamenta la elección de las privatizaciones como caso de estudio; la tercera sección presenta el marco teórico con el que se intenta abordar esta problemática; la cuarta, recoge la información relevante que se desprende de los datos empíricos, y la quinta sintetiza el argumento, a modo de conclusión.

II.- Estado, mercado, sociedad

Del conjunto de medidas que componen un típico programa de ajuste y reforma estructural, la privatización de empresas públicas parece particularmente relevante para tratar de desentrañar estos interrogantes del caso argentino.

En primer lugar, es un claro ejemplo de la interacción entre variables domésticas e internacionales ya que, por un lado, ha sido una de las medidas centrales del conjunto de recomendaciones de las agencias financieras internacionales para los países en desarrollo y, por lo tanto, como parte de los mecanismos de condicionalidad financiera, ha influido en el curso de sus políticas económicas de manera significativa, orientándolos hacia una clara reducción del tamaño del aparato estatal y del rol del Estado en la economía. Por otro, aunque la retórica oficial las presentara como guiadas por la búsqueda de la eficiencia que sólo el libre juego del mercado puede producir, las privatizaciones han sido utilizadas por la mayoría de los gobiernos como un recurso para aliviar, dinero efectivo o títulos de deuda mediante, las presiones externas e internas provenientes de sus crónicos endeudamientos y crisis fiscales.

En segundo término, el desarrollo histórico de las relaciones Estado-sociedad y Estado-mercado en la Argentina hace que la privatización de empresas públicas, tomando a éstas últimas como la corporización de una particular relación entre poder público y privado, resulte mucho más

reveladora de la evolución de dicha relación que otras medidas del paquete de reformas.

Es decir, en gran parte como herencia del modelo social que el peronismo puso en marcha en los 40, el Estado argentino no sólo expandió enormemente sus actividades en la esfera económica (como productor, empresario, regulador, etc.), sino que también se convirtió en arena de resolución de conflictos sociales y al mismo tiempo en botín de guerra de coaliciones enfrentadas que, en virtud de las prerrogativas que éstas le extraían, ayudaba a mantener el resultado de esa puja en un permanente empate o, lo que es lo mismo, en una continua escalada. Durante décadas fue un estado "capturado" por la sociedad civil que, como señalaba O'Donnell, reproducía en sus estructuras la dinámica perversa de la lucha de clases:

"The state was recurrently razed to the ground by civil society's changing coalitions. At the institutional level, the coalitions were like great tides which momentarily covered everything and which, when they ebbed, washed away entire segments of the state --segments which would later serve as bastions for the piecing together of a new offensive against the coalition which had forced its opponents into retreat. The result was a state apparatus extensively colonised by civil society ... [which] was extraordinarily fragmented, reproducing in its institutions the complex and rapidly changing relationships of dominant and subordinated classes"².

De todos modos, estas características nos hablan de un proceso de doble vía. El tipo de relación descrita implicaba, a su vez, que los actores sociales claves (grupos económicos, sindicatos) también tuvieran muy poca autonomía del poder estatal, ya que dependían de sus prerrogativas para sobrevivir y para mantener y acrecentar su influencia política. Incluso, en el período post-peronista, hubo importantes cambios en la relación de fuerzas entre sectores y dentro de ellos, pero siempre mantuvieron este nexo ambiguo con el Estado, que les garantizaba su poder de veto. Estos factores explican, en gran medida, por qué el rumbo de la política económica -así como el de otras políticas públicas- fue alterado tan frecuentemente y enfrentó tantos problemas de implementación.

Además, dentro del mismo Estado fueron desarrollándose ciertos intereses burocráticos que crecieron incluso, como muestra Schvarzer (1981), durante gobiernos que en lo económico defendían el libre mercado.

² Cf. O'Donnell, 1978, p. 25.

Paradójicamente, a pesar de que bajo el último gobierno militar ya arreciaban las críticas a la desmedida expansión del Estado, las medidas económicas tomadas no modificaron significativamente su rol en la economía argentina. El programa de privatizaciones implementado por esos años no condujo a una reducción del gasto público como se esperaba; por el contrario, favoreció el desarrollo de un nuevo grupo de firmas (una suerte de complejo público-privado) cuyo crecimiento planteó nuevas demandas sobre el Estado, deterioró aún más el sistema administrativo y reforzó el carácter subsidiario del aparato público.

Es interesante notar que, aunque en aquel entonces el sector empresarial tenía una actitud crítica respecto del intervencionismo estatal, su reacción frente a iniciativas privatizadoras fue muy heterogénea y su respaldo, altamente frágil. La misma actitud se mantuvo cuando el último gobierno radical lanzó algunas privatizaciones. A pesar de que para ese entonces los términos del debate estatismo versus privatización ya habían cambiado a nivel doméstico e internacional, muy pocas privatizaciones pudieron llevarse a cabo efectivamente. Los logros estuvieron lejos de los objetivos gubernamentales y uno de los obstáculos fue la falta de interés del sector privado en adquirir las empresas estatales.

Por eso es que resulta sorprendente el carácter integral de las recientes privatizaciones de empresas públicas, la rapidez con que el actual gobierno las llevó a cabo y la relativa facilidad con que sorteó la escasa oposición que encontró en su camino.

En síntesis, dados estos antecedentes y la compleja trama de relaciones económicas y sociales que se desarrolló alrededor de esta particular relación entre el poder público y privado, la política de privatizaciones adquiere una relevancia especial dentro del paquete de reformas implementado por el actual gobierno. Por lo tanto, el interrogante inicial puede ser abordado en un contexto más acotado, aplicándolo sólo a un área particular de la política económica: privatizaciones. Ello permitirá observar la conducta de los actores involucrados en contextos específicos.

En ese sentido, cabe preguntarse por qué las privatizaciones se convirtieron súbitamente en una política viable, cuáles fueron los factores que capacitaron al gobierno a lanzar y llevar a cabo una reforma de esta

naturaleza. En otras palabras, qué cambió en las percepciones, estrategias y factores de poder de los actores como para que aceptaran una modificación tan sustancial en su tradicional forma de relación.

III.- La viabilidad de la reforma

Para explicar la viabilidad de una política, conviene hacer una diferenciación entre viabilidad política, económica y técnica³. De más está decir que se trata de una distinción meramente analítica y que estas tres dimensiones del término "viabilidad" están íntimamente relacionadas.

La viabilidad política está referida al grado en que una política puede servir como instrumento para la construcción de una coalición que aporte respaldo político. En ese sentido, es necesario mirar a aquellos factores y procesos capaces de generar credibilidad y legitimidad. Por ejemplo, cómo la política es definida, enmarcada y presentada al debate público; cómo se la relaciona con la experiencia pasada; qué tan persuasiva es la presión y/o el asesoramiento internacional; qué tan efectiva es dicha política para generar respaldo por parte de actores externos; cómo influye en el grado de consenso u oposición social y en la estabilidad del régimen.

La viabilidad económica se refiere a los costos y beneficios materiales y no materiales que una política puede generar y que, en gran medida, determinan sus posibilidades de sostenerse en el tiempo (v.g., quién obtiene qué).

La viabilidad técnica se define como el grado en que una política encuentra sustento en las capacidades institucionales existentes y, en consecuencia, la movilización de recursos humanos, materiales, administrativos y organizacionales que su implementación requiere es posible.

³ La diferenciación de estos tipos de viabilidad sigue la presentada por Hall (1989), aunque con importantes modificaciones, ya que el análisis de este autor se centra en el rol de las ideas en el proceso de formación de una política y en cómo logran institucionalizarse más que en el proceso de formación de la política en sí mismo.

La interacción de estas tres dimensiones a lo largo de las diferentes fases del proceso de formación de una política puede trazarse en tres arenas de acción: la que concierne a los círculos de toma de decisiones dentro de las estructuras estatales, los circuitos de relación entre el gobierno y los actores externos (e.g., acreedores, agencias internacionales, otros estados) y la esfera más amplia de la política doméstica a la cual se dirige la política a implementar. Entonces, el estudio de casos concretos de privatización tiene por objeto identificar en estas tres arenas de acción los actores involucrados, sus relaciones de poder, el tipo de ideas que sostienen, la forma en que perciben los intereses en juego y las opciones y estrategias a su disposición.

El propósito de examinar todos estos elementos es descubrir las llamadas "redes de política"⁴ a través de las cuales la política económica se forma y se aplica. La incorporación de este enfoque no es casual. Por el contrario, puede decirse que, dados los interrogantes iniciales, lo importante no es sólo explicar por qué se observa un mayor o menor grado de éxito en la implementación de una política, sino también cómo se produjo ese resultado.

En ese sentido, resulta relevante identificar tanto los factores estructurales como los que hacen al proceso político en sí mismo, es decir, los mecanismos formales e informales que estructuran la política y las políticas en una sociedad dada⁵.

El supuesto subyacente de este tipo de enfoque es que dichos mecanismos de organización que la literatura sobre el tema define ampliamente como "instituciones"⁶ juegan un rol crucial en la mediación

⁴ El concepto de redes de política (*policy networks*) se refiere al proceso de relacionamiento o entrelazamiento por el cual los actores involucrados en un área determinada de política se conectan unos con otros. La red es el resultado de sus intercambios o de sus acciones combinadas. Esta categoría ha sido ampliamente desarrollada en estudios comparativos sobre política industrial y política económica exterior. Véase, Katzenstein, 1978 (Cap. 1 y 9); Wilks and Wright, 1987; Marsh and Rhodes, 1992 (Cap. 1 y 11); Coleman and Skogstad, 1990 (Cap. 13); Marin and Mayntz, 1992.

⁵ Al respecto, véase March and Olsen, 1984 y 1989.

⁶ El término instituciones es usado aquí en una acepción genérica que incluye tanto organizaciones formales como reglas de juego y prácticas formales e informales que estructuran la interacción entre actores. La fuente de inspiración de este tipo de enfoque está tomada de estudios recientes que se inscriben en la tradición del institucionalismo histórico

entre los intereses y las capacidades de los individuos y grupos involucrados, porque las normas y reglas corporizadas en esas configuraciones institucionales condicionan no sólo la posibilidad de los actores de alcanzar sus objetivos sino también la naturaleza misma de esos objetivos. De ese modo, las instituciones, en tanto trama organizacional, proveen la arena, las reglas y los recursos para las luchas políticas y, por lo tanto, tienen dos efectos importantes sobre el proceso de formación de una política: afectan el poder de los actores sobre los resultados de política y afectan la definición que esos actores hacen de sus propios intereses *vis-à-vis* su posición y la de los otros.

Cabe aclarar que este énfasis en los elementos institucionales u organizacionales no implica la subestimación de otras variables. En este marco teórico, las instituciones son consideradas variables intervinientes que colocan a otros factores (los actores, sus intereses, estrategias, relaciones de poder, etc.) en contexto, y muestran cómo dichos factores se relacionan unos con otros, cómo se estructuran las situaciones políticas. En síntesis, las variables institucionales limitan, posibilitan, median y reflejan la política, pero nunca son la única causa de un resultado determinado.

Con estos supuestos en mente, se puede avanzar una primera hipótesis de trabajo general que postula lo siguiente: en los últimos años han surgido nuevos rasgos organizacionales y mecanismos institucionales en la política argentina que han alterado los parámetros dentro de los cuales se desarrolla el proceso de formación de la política económica y que han hecho que el programa de privatizaciones se convirtiera en una política viable.

que abrevia en la obra de autores como Max Weber, Karl Polanyi, Thorstein Veblen y otros. Véase, Skocpol en Evans et al. (eds.), 1985; Hall, 1986 y 1989; Ikenberry, 1988a y 1988b; Ikenberry et al., 1988; Steinmo et al., 1992; Katzenstein, 1978; Gourevitch, 1986. Hasta cierto punto, este nuevo institucionalismo comparte muchos elementos de análisis con la literatura sobre redes de política antes mencionada y con los modelos sobre corporativismo.

IV.- La política de privatizaciones

Como se mencionó anteriormente, los interrogantes que se intentan develar están relacionados con el estadio de implementación de la política de privatizaciones. Pero toda política, en realidad, desarrolla un "ciclo de vida" a través de diferentes fases que interactúan y se influyen mutuamente, de modo que el resultado final no es el resultado de un proceso lineal sino de múltiples redefiniciones de la misma política que se van dando en dichas fases. Por eso, para entender mejor cómo se llevó a cabo la implementación, conviene explorar el proceso de formación de una política en su conjunto: la transformación del tema en problema, su inclusión en la agenda gubernamental como una cuestión a resolver, la adopción de la decisión y, finalmente, su implementación⁷. En ese orden se irán presentando los resultados del estudio empírico⁸.

A primera vista, la primera característica que surge de las privatizaciones llevadas a cabo en la Argentina es que cada caso presentó una modalidad particular y ello, en gran parte, se debió a que no existió un diseño previo, un plan claro y omnicompreensivo de lo que se quería hacer⁹. Eso nos marca un primer rasgo del proceso de formación de la política de privatizaciones, clave para entender su desarrollo posterior: una vez adoptada la decisión -y, no casualmente, adoptada de forma precipitada- su implementación se fue definiendo sobre la marcha.

En lo que concierne a la adopción de la decisión, como pasó en el resto de los países que emprendieron este tipo de reformas, las privatizaciones fueron producto de iniciativas estatales, tomadas por las

⁷ La desagregación del proceso de formación de políticas es un ejercicio meramente analítico que contiene una gran dosis de arbitrariedad. La secuencia aquí presentada es una adaptación de categorización propuesta por Hughes y Mijeski, 1984, Cap. 1.

⁸ Los comentarios que siguen intentan recoger la experiencia de varios casos de privatizaciones sobre los que existen estudios publicados, pero sin duda se hallan fuertemente influenciados por tres casos sobre los que la autora ha ahondado y que pueden encontrarse en Margheritis, 1995a, 1995b y 1994.

⁹ De por sí, los sistemas de información de las empresas públicas han sido siempre altamente ineficientes. Los datos suelen ser escasos o inexistentes o estar mal organizados. A menudo ni siquiera se cuenta con balances actualizados, como sucedió en el caso de ENTel. Todo ello dificulta aún más realizar un diagnóstico correcto de la situación sobre la que hay que actuar, paso previo a cualquier diseño de política.

élites gubernamentales. En el caso argentino, dicha iniciativa conjugó necesidad y oportunidad. Las privatizaciones no figuraban en la plataforma electoral del partido peronista; más aun, habían sido resistidas por éste cuando la administración radical las impulsara unos pocos años antes. Pero el giro ideológico que el Ejecutivo manifestó a poco de asumir, el armado de una nueva coalición gobernante que garantizara cierta estabilidad política y económica y las urgencias financieras de un Estado en bancarrota, hicieron que las privatizaciones pasaran a ocupar un lugar central en el programa de gobierno de la nueva administración. En cuanto a la oportunidad, puede decirse que era propicia porque la problemática de las empresas públicas -especialmente, la crítica a su mala performance e impacto negativo sobre otras variables económicas- había madurado lo suficiente como para traducirse en un amplio consenso de la opinión pública en favor de la privatización. Además, como se señaló anteriormente, los dos gobiernos anteriores ya habían colocado el tema en la agenda gubernamental e, incluso, habían dado pasos muy concretos en ese sentido, como lo hizo el gobierno radical especialmente a partir de 1987¹⁰.

Obviamente, en ese entonces no estaba presente la conjunción de factores que favorecieron un avance notable de las privatizaciones dos años después. Ya se mencionó el escaso interés privado en adquirir las empresas públicas. En el plano de las ideas, no existía en el partido radical nada parecido a la devoción ciega por los preceptos neoliberales que el peronismo profesó a poco de iniciado su primer mandato. El discurso de Alfonsín estaba centrado en la importancia de recuperar y consolidar los

¹⁰ Los ensayos privatizadores del gobierno radical comenzaron en enero de 1984, con el Decreto # 414 del Poder Ejecutivo, por el cual se creó una comisión que debía determinar qué empresas estatales debían venderse. Sólo se concretaron las privatizaciones de SIAM, Opalinas Hurlingham y Sol Jet, y quedaron inconclusas las de Las Palmas del Chaco Austral y Austral Líneas Aéreas. Frente a urgencias financieras, en 1986 se intenta profundizar el proceso privatizador, incluyendo en él a empresas petroquímicas, lo que despierta fuerte oposición. Este impulso se refuerza a partir de setiembre de 1987, cuando el nuevo Ministro de Obras y Servicios Públicos, Dr. Rodolfo Terragno, lanza las privatizaciones de ENTel, Aerolíneas Argentinas y del sector petrolero. Las mismas generaron serias críticas y resistencias de los sindicatos, del peronismo, de los partidos de izquierda, de las fuerzas armadas e, incluso, de algunos sectores radicales. Esto coincidió con el período de deterioro creciente de la capacidad de maniobra política del gobierno y, por lo tanto, estas iniciativas no llegaron a concretarse. Véase, Glade (ed.), 1991, pp. 75-98.

mecanismos democráticos y, como señala Canitrot (1994), la política económica estaba al servicio de las necesidades políticas.

Con Menem la política económica cobró total relevancia: la crisis era de tal magnitud que se convirtió en el mejor argumento contra cualquier tipo de objeción que pudiera hacerse a la nueva orientación económica, incluso por parte de aquellos que dentro del peronismo no eran "convertidos" a la nueva fe. Además, la cooptación de funcionarios extra-partidarios y de un compacto equipo de técnicos aportó cohesión ideológica en torno a los postulados neoliberales y le dio una ejecutividad a la acción gubernamental de la que el anterior gobierno carecía.

Por otra parte, el traspaso de un mandato presidencial a otro se había parecido más a una huida desesperada de un barco naufragado que a una alternancia eleccionaria normal. Alfonsín entregó el gobierno cinco meses antes de lo previsto, en medio de una alta inestabilidad política y económico-financiera. En consecuencia, el peronismo no sólo pudo aprovechar la llamada "luna de miel" que sucede a toda llegada al poder, sino también el estado de total descrédito y debilidad política de la oposición.

Con todos estos factores se formó lo que se suele llamar "el contexto de la decisión", cuyos elementos permitieron enmarcar la política de privatizaciones en un determinado diagnóstico que identificaba empresas públicas con ineficiencia, inflación, déficit, etc., y presentarla no sólo como la mejor alternativa sino, por sobre todas las cosas, como la única posible, porque sólo un cambio radical podía conjurar tantos males. Las contradicciones con la tradicional ideología peronista fueron resueltas apelando a la necesidad de interpretar las ideas de Perón de acuerdo con las nuevas circunstancias y, consecuentemente, aplicar lo que el pragmatismo indicara. En ese sentido, el tipo de vínculo líder-bases que el peronismo ha mantenido facilitó el *aggiornamento* ideológico: en el conductor, libre de las ataduras que podría implicar cualquier pacto entre gobernados y gobernante, se delega la misión de marcar el rumbo; por lo tanto, él es el único que interpreta correctamente el sentir del pueblo y sus necesidades¹¹. Además, Menem le ha imprimido a este rol un cierto toque

¹¹ Menem ha personificado concienzudamente este tipo de mandato. Durante los primeros años de su mandato solía decir: "... del repaso que estoy haciendo de los libros de Perón, tengo la certeza de haber tomado el camino correcto" (Cf. El Cronista Comercial, 12/07/89, p. 5). Y así queda

de misticismo, lo cual lo lleva a presentarse como el portador de "la" verdad¹².

Esta es la forma en que se fue construyendo la viabilidad política de la decisión de privatizar; luego se afianzará con pasos concretos tomados durante la fase de implementación.

Ahora bien, podría pensarse que la viabilidad técnica constituiría un verdadero obstáculo a la implementación de esta política, ya que semejante contexto de crisis y falta de recursos y capacidades de gobierno harían casi imposible llevar adelante tamaña reforma. Así era, pero dicho contexto ampliaba el margen de maniobra de tal modo que dichas carencias permitieron no sólo recurrir a un discurso justificatorio del pragmatismo y de la discrecionalidad con que se llevaría a cabo sino, especialmente, "autorizaran" el uso de cualquier tipo de mecanismos de decisión de cuestiones concretas y de ejecución.

Por ejemplo, merced a un acuerdo entre los dos partidos mayoritarios, la Unión Cívica Radical dejó que, durante los cinco meses que faltaban para que legalmente se produjera su asunción, el peronismo funcionara en la Cámara de Diputados como si tuviera la mayoría parlamentaria que había logrado en las elecciones. Eso permitió la aprobación rápida de dos leyes fundamentales: la Ley de Reforma del Estado (# 23.696, sancionada el 17 de agosto de 1989), por la que se conceden poderes de excepción al Ejecutivo para intervenir empresas públicas, modificar su funcionamiento y privatizarlas, y la Ley de Emergencia Económica (sancionada el 1º de setiembre de 1989), por la que también se le otorgan amplios poderes de decisión al Ejecutivo y, entre otras medidas económicas, se derogan las normas de diferenciación entre capital nacional y extranjero (por lo que se

confirmado en las declaraciones de algunos de sus seguidores; dijo Jorge Triaca, ex sindicalista y en ese momento Ministro de Trabajo: "Los dirigentes sindicales no son dueños de la verdad, no pueden cuestionar una legítima aspiración de Menem, quien no hace más que responder a la voluntad del pueblo" (Cf. La Nación, 25/06/89, p. 8).

¹² Son parte de su discurso cotidiano las expresiones propias del lenguaje religioso como, por ejemplo, su apelación al típico "hermanos, hermanas ..." para referirse a los ciudadanos al iniciar sus alocuciones, o su ya clásico slogan electoral: "siganme, no los voy a defraudar". Según sus propias palabras, el 14 de mayo último obtuvo "un veredicto positivo" acerca de su gestión y para él "la voz del pueblo es la voz de Dios" (Cf. Clarín, 21/11/95, p. 3).

le permite a éste último participar de procesos privatizadores) y se suspende la práctica del "compre nacional" que operaba en las empresas públicas.

Estas dos leyes son muy importantes en términos de legitimación de un alto grado de concentración de poder y discrecionalidad en la toma de decisiones por parte del Ejecutivo Nacional. Algunas otras medidas, tendientes a limitar la capacidad de control u oposición de otros poderes y organismos, coadyuvaron a facilitar el ejercicio de dicho poder discrecional, como por ejemplo: la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema y el cubrimiento de esos cargos con jueces que apoyaban la orientación oficial, el relevo de las autoridades de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y la recomposición del Tribunal de Cuentas. Además, el dictado de infinidad de normas por decreto presidencial y el uso por parte del Ejecutivo del derecho de veto fueron moneda corriente durante la administración menemista.

En el caso de las privatizaciones, estas prácticas se vieron reflejadas, por ejemplo, en la disposición de venta de la mayoría de las empresas, hecha por decreto: cuatro decretos firmados por el Presidente dispusieron los lineamientos generales de la concesión del servicio telefónico a principios de 1990; el Decreto 1591/89 dispuso la venta de Aerolíneas Argentinas; el Decreto 2778/90 aprobó el plan de reestructuración de YPF, concediendo un alto grado de discrecionalidad al Interventor de la empresa para ir más lejos de lo que la Ley de Reforma del Estado autorizaba y para eludir el control del Ministerio de Obras y Servicios Públicos; también el estatuto interno de YPF -pieza clave en la negociación de la privatización- fue aprobado por decreto, al igual que las normas que establecieron la desregulación de las actividades del sector petrolero; el Decreto-Plan 666/89 inició el proceso de privatización de Ferrocarriles Argentinos y marcó sus pautas de desarrollo básicas.

El mismo mecanismo fue usado durante la etapa de implementación de la política de privatizaciones, por ejemplo, cuando en 1990 el Ejecutivo, haciendo una excepción a normas anteriores, concurrió dos veces consecutivas en auxilio de ENTel para evitar su quiebra, y cuando el Presidente dejó cesante al titular de la Inspección General de Justicia, quien había hecho importantes objeciones al proceso privatizador de la compañía telefónica y de Aerolíneas Argentinas.

El uso del veto tuvo su expresión clave en el tema previsional¹³ y el rol de una Corte Suprema dependiente del Ejecutivo quedó evidenciado en el recurso al mecanismo del *per saltum* por el cual se suspendió el fallo de un juez de Primera Instancia, para evitar que se hiciera lugar a un recurso de amparo que podría haber trabado la privatización de Aerolíneas Argentinas. La Corte actuó en este caso con una celeridad inusitada, a instancias del Ministro de Obras y Servicios Públicos, y haciendo uso de un recurso excepcional que la circunstancias no requerían¹⁴.

Entonces, a falta de recursos que facilitaran la viabilidad técnica, se hizo uso de otros mecanismos: la sensación de caos e inestabilidad implícitamente ampliaban el margen de maniobra gubernamental porque ponían freno a demandas sociales y justificaban una acción rápida y drástica.

Sin duda, la calamitosa situación financiera de la mayoría de las empresas públicas y su baja performance en términos de prestación de servicios coadyuvaba a este diagnóstico; en los casos en que mostraban cierto nivel de rentabilidad, como Aerolíneas Argentinas, el argumento esgrimido para justificar la privatización fue el de la necesidad de obtener recursos financieros que garantizaran el ritmo sostenido de inversiones requerido para mantener el servicio.

Frente a esta "ventana de oportunidad", el gobierno "institucionalizó" -mediante los procedimientos antes mencionados- el uso discrecional de las facultades decisorias con las que ya contaba y de las que impulsó que se le confirieran.

No obstante, la historia no termina aquí. La discrecionalidad no sólo se manifestó en el uso de mecanismos extraordinarios de toma de decisiones que se formalizaron a nivel de las instituciones y poderes nacionales, sino que, como se desprende de los casos de estudio, también impregnó cada uno de los procedimientos formales e informales a través los que las privatizaciones se resolvieron. Ello implicó que el juego de interacciones y su resultado -es decir, el "quién obtuvo qué" que determina la viabilidad económica de una política- tuvieran características muy particulares.

Para analizar esta dimensión conviene tener en cuenta algunos factores estructurales. Ya se mencionó que las capacidades estatales

¹³ Véase, Margheritis, 1995a.

¹⁴ Véase Thwaites Rey, 1993, p. 71.

estaban diezmadas, y ello se reflejaba en una seria crisis de credibilidad que condicionaba la viabilidad de cualquier iniciativa gubernamental. Esto fue muy evidente en el caso de las privatizaciones desde el principio.

Una mirada a la configuración de fuerzas y recursos de poder nos muestra una situación de desbalance significativo entre dos actores centrales: el gobierno, condicionado por las urgencias y necesidades ya mencionadas, y los grupos económicos y acreedores externos, únicos capaces de aportar el capital económico y político necesario y, por lo tanto, de influir notoriamente en el desarrollo de la política económica y, concretamente, en la venta de las empresas públicas.

La afirmación inversa podría hacerse en el caso de la relación gobierno-sindicatos, en el sentido de que éstos últimos evidenciaban una situación estructural caracterizada por la falta de cohesión ideológica y organizacional significativa, producto de un largo proceso de fragmentación del movimiento obrero que debilitó su posición como actor económico y político y redujo su capacidad de negociación y su poder de veto. Además, esto último se ve acentuado, especialmente en el momento de confrontar la inflexibilidad del gobierno menemista, por el rol cada vez más secundario que los sindicatos han pasado a ocupar en los últimos años dentro del aparato partidario y por las consecuencias de las reformas laborales que este gobierno ha venido implementando¹⁵.

Este mapa de recursos y equilibrio de fuerzas es sumamente importante para entender el *cómo* de la privatización, porque en gran medida determina las opciones y estrategias de los actores. A partir de él se desarrolla la interacción entre los actores -principalmente, entre el gobierno y los posibles inversores-, lo cual determinó la forma en que la política de privatización se implementó y, hasta cierto punto, su contenido.

En efecto, con las dos leyes-marco aprobadas, comenzó una primera etapa de las privatizaciones que se caracterizó por la celeridad y la desprolijidad¹⁶. Dos factores fueron claves para determinar el ritmo y la

¹⁵ Respecto de todos estos cambios en el plano sindical, véase Palomino, Héctor: "Quiebres y rupturas de la acción sindical: un panorama desde el presente sobre la evolución del movimiento sindical en la Argentina", en Acuña (comp.), 1995, pp. 203-229.

¹⁶ La primera etapa de las privatizaciones se inicia con la asunción del gobierno peronista a mediados de 1989, e incluye a ENTel, Aerolíneas Argentinas (definidos por el gobierno como *leading cases*), la red vial, las

modalidad de implementación de esta política: las urgencias financieras y la necesidad de dar una clara señal del compromiso asumido con el nuevo rumbo económico¹⁷. Respecto de éste último, se suele decir que las privatizaciones adquirieron un alto contenido simbólico, en tanto sirvieron para ganar la credibilidad del empresariado local y de los agentes económicos externos¹⁸. A tal punto que; como señala Palermo (1995), cuando el objetivo de paliar el déficit fiscal entraba en conflicto con el objetivo político, el gobierno hacía prevalecer el segundo.

Ello se hizo evidente en que la actitud del gobierno hacia los organismos financieros internacionales no fue de confrontación sino de colaboración cercana, tratando de evitar situaciones que pudieran afectar su frágil posición. Con respecto a los actores externos, deben hacerse dos distinciones.

Por un lado, existió una intensa intervención de las agencias de crédito internacional, a través de asistencia técnica y de la concesión de préstamos destinados específicamente a la reforma del Estado, y de varias consultoras extranjeras que valoraron las empresas, elaboraron proyectos de privatización e intervinieron el proceso de licitación. Ejemplos de este tipo de intervención del Banco Mundial son: en el caso de ENTel, proveyó expertos y alrededor de 300 millones de dólares (el remanente de un crédito

áreas petroleras y algunos ramales de Ferrocarriles Argentinos. Como sucedió con otras medidas económicas, existe un antes y un después de la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía y de la implementación del Plan de Convertibilidad a principios de 1991. Aunque las urgencias financieras siguieron marcando el ritmo de las privatizaciones, la nueva perspectiva del ministro implicaba evitar las desprolijidades tratando de establecer los marcos regulatorios previamente, acelerar el proceso y contar con el respaldo del Congreso. Con esa tónica se encaró la que mencionamos como segunda etapa, la cual incluye la privatización de los servicios de electricidad, gas, agua y el resto de los ferrocarriles. La privatización de YPF, por sus características y por su ubicación temporal, es un caso intermedio.

¹⁷ En este punto, el caso de ENTel es paradigmático. A tal punto eran importantes estos dos factores, que el gobierno hizo denodados esfuerzos por cumplir el cronograma inicial, sin importar que por ello se alteraran permanentemente las condiciones de la concesión.

¹⁸ Nótese que el viraje ideológico que el Presidente Menem puso de manifiesto ni bien inició su mandato no rindió frutos de inmediato. La desconfianza interna y externa acerca de su compromiso con los preceptos neoliberales continuó por casi dos años, a pesar que desde un primer momento convocó a formar parte de su gabinete a altos empresarios locales y representantes del ala política más liberal y conservadora.

otorgado para la reforma del sector público); en el caso de YPF, concedió un préstamo de 130 millones de dólares en abril de 1989 para un programa de reformas estructurales de la empresa y expertos de esa institución participaron en los planes de licitación de las áreas petroleras; en el caso de Ferrocarriles, a mediados de julio de 1990 se conoció un informe preparado por el Banco para la reestructuración del sistema ferroviario que se financiaría con sus propios aportes, sobre el que se basó el del gobierno.

Por otro lado, el papel de los bancos acreedores fue crucial porque debían otorgar el llamado *waiver* o dispensa que liberara las empresas públicas de su condición de garantía de la deuda pública argentina. Sin ello, no hubieran podido ser vendidas. De modo que esa dispensa se hizo esperar hasta último momento y jugó como factor de presión para que dichos bancos -al mismo tiempo, potenciales compradores- negociaran condiciones de venta mucho más convenientes a sus intereses¹⁹. Entre otras cosas, el uso de títulos de deuda como parte de pago fue uno de los puntos más discutidos y permitió a los bancos recuperar parte de sus préstamos entregando títulos a un valor menor que el de mercado.

Ahora bien, en ninguna de las privatizaciones hubo una gran masa de interesados, sino que a menudo el gobierno debió ofrecer fuertes incentivos para mantener algunas pocas ofertas. Una de las formas de hacerlo fue efectuar grandes cambios en las empresas (saneamiento financiero, reestructuración interna, renegociación de los contratos colectivos de trabajo, despidos masivos²⁰, etc.) a fin de eliminar sus déficit y entregarlas en condiciones de alta rentabilidad. Para lograr esto último, el Estado no sólo asumió los costos económicos y políticos de dichas reestructuraciones, sino que también se hizo cargo de los pasivos de todas las empresas a privatizar y, en varios casos, aceptó que las cláusulas contractuales otorgaran cierta garantía estatal del nivel de rentabilidad a

¹⁹ El Citibank, poseedor de gran parte de la deuda argentina e interesado en varias privatizaciones, negó su dispensa hasta último momento.

²⁰ El personal de YPF fue reducido en un poco más del 50% (alrededor de 19.000 agentes fueron pasados a retiro o despedidos) durante la etapa de reestructuración. En el caso de ferrocarriles, fueron despedidos 28.000 empleados sobre un total de 96.000. Durante la intervención de SOMISA, el personal pasó de 12.000 a 6000 en seis meses.

futuro. De modo que las condiciones de venta en general resultaron muy ventajosas para los compradores y, mediante este juego de compensaciones, aquellos que antes se beneficiaban de los contratos y subsidios estatales pasaron a controlar rentables monopolios y oligopolios ahora privatizados²¹.

Respecto de estos procedimientos, en el caso de ENTel, por ejemplo, la Interventora obtuvo autorización del Presidente para establecer el precio del servicio discrecionalmente, sin intervención del Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Así lo hizo varias veces durante el proceso de licitación, de acuerdo con las demandas de los futuros concesionarios²². Además, entre las condiciones de venta establecidas se hallaba una cláusula de rentabilidad garantizada por el Estado de 16% anual, calculada sobre una valuación inicial de los activos de la empresa en 3200 millones de dólares, no sobre el monto efectivamente percibido por la venta.

Los proyectos de privatización de YPF también incluían su total reestructuración interna a fin de convertirla en una empresa rentable antes de vender sus acciones en la bolsa. Efectivamente, dicha transformación se llevó a cabo, a punto tal que en los últimos tres años sus beneficios netos ascendieron a más de 600 millones de dólares anuales²³, lo cual muestra que, contrariamente a lo que la propaganda neoliberal sostiene, el proceso de ajuste y saneamiento era posible bajo la órbita estatal y que la empresa podía pasar a ser rentable en pocos años sin que ello dependiera de quien detentara su propiedad.

²¹ El carácter monopólico del mercado de todos los servicios públicos fue mantenido o creado para capturar el interés de los inversores, quienes en muchos casos así lo reclamaron como condición para intervenir en las licitaciones.

²² Se estima que, en términos reales, el incremento fue del 90% en australes sólo entre agosto de 1989 y setiembre de 1990 (Cf. Gerchunoff, 1992, p. 255). De acuerdo con lo expresado por la Comisión Bicameral del Congreso Nacional, a cargo del seguimiento de las privatizaciones, el precio del servicio establecido al momento de la transferencia de la empresa era uno si no el más caro del mundo y colocaba la rentabilidad potencial en un 67% (Cf. Clarín, 07/05/91, p. 7). Un alto directivo de la empresa Bell (una de las competidoras en la licitación) estimó que con precios 50% inferiores a los fijados por el gobierno y sin el mecanismo de ajuste acordado, el negocio hubiera sido de todos modos muy rentable (Cf. Entrevista a Juan Carlos Valls, Página 12, 25/11/90, p. 8).

²³ Cf. El Cronista Comercial, 28/04/93, p. 2; Clarín, 08/02/95, p. 17.

Además, durante el proceso privatizador mismo los futuros compradores participaron formal e informalmente de cada instancia de decisión, especialmente en la confección y modificación de los pliegos que regirían sus actividades y las condiciones del mercado. Por ejemplo, las AFJPs (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) fueron consultadas permanentemente sobre la forma de implementar lo establecido por la ley de privatización del sistema previsional; las empresas petroleras locales y extranjeras también participaron activamente en la redacción de los decretos desregulatorios de las actividades del sector. Esto les dio cierta certidumbre sobre el marco legal del negocio, un elemento que tradicionalmente había frenado su voluntad de invertir por temor a un posterior cambio en las reglas de juego.

De todos modos, el tema de la seguridad jurídica es usado permanentemente por los actores en forma ambigua. Como queda claro en el caso de la privatización del sistema previsional, los inversores lo esgrimen cuando las modificaciones a la ley van en contra de sus intereses, pero no cuando de acuerdo con sus presiones el Ejecutivo veta los sancionados por el Congreso. Lo mismo hace el gobierno para justificar sus idas y venidas respecto a varios puntos²⁴. No obstante, el hecho de que se continúen renegociando permanentemente los términos de casi todas las concesiones otorgadas y vulnerando disposiciones legales²⁵ redundaba en una desconfianza general en el marco legal que debería regular esta nueva economía de mercado.

Es de remarcar que los mecanismos y procedimientos utilizados para su intervención fueran informales y no estandarizados. Ello está ligado a que, como contracara, en el elenco gubernamental las decisiones giraban en torno a individuos concretos y sus pequeños entornos. Esto implica que las numerosas situaciones conflictivas que existieron se asemejaron a disputas de palacio, cuya resolución no estaba sujeta, en lo que hace a procedimientos, a ninguna regla fija y, en lo referente al contenido, estaba a menudo condicionada por discrecionalismos que no encuentran asidero en ningún cálculo de racionalidad o eficiencia económica.

²⁴ Véase, Margheritis, 1995a.

²⁵ Inmediatamente después de sancionada la ley de reforma del sistema de seguridad social existían por lo menos diez proyectos de modificación en danza.

Además, la resolución de esas diferencias a menudo llevaba a una reformulación de lo actuado por parte del predecesor o perdedor en la lucha, con lo cual el proceso de implementación de la política se complejizaba aún más y crecía la incertidumbre acerca de su desarrollo futuro. Este tipo de situación se dio, por ejemplo, cuando sobre el final de la privatización de ENTel los ministros Dromi (Obras y Servicios Públicos) y González (Economía) desplazaron a la Interventora Alsogaray y tomaron a su cargo el último tramo del proceso de adjudicación.

Algunos estudios también hacen notar la falta de idoneidad y conocimiento del área específica de los funcionarios a cargo de las distintas intervenciones, lo cual complicaba el proceso privatizador, produciendo demoras, confusión e incertidumbre entre los actores involucrados²⁶. Asimismo, existen indicios de que muchas de las irregularidades que se registraron estaban relacionadas con hechos de corrupción, dado que algunos funcionarios actuaban simultáneamente como tales y como *lobbyistas* de los grupos económicos interesados en las licitaciones.

Cabe aclarar que las disputas en el seno del gobierno tenían básicamente dos orígenes. En el caso de la primera etapa de privatizaciones, la indefinición general respecto de la política a seguir en sí misma; es decir, como no había existido un diseño previo y los procedimientos se iban definiendo sobre la marcha, surgían fuertes disensos sobre el camino a seguir. Un claro ejemplo de esto fueron las interminables discusiones acerca de la regionalización del servicio telefónico, de la división de YPF en cuatro firmas según el tipo de actividad, del uso del mecanismo de capitalización de la deuda en todos los casos, etc.

Pero tanto en la primera como en la segunda etapa, un motivo de disputa permanente era la definición de los espacios de poder, esto es, el control sobre la forma y sobre el fondo del proceso privatizador, sobre qué y cómo se llevaba a cabo. Las interminables disputas entre la Interventora de ENTel (María Julia Alsogaray) y el Ministro de Obras y Servicios Públicos (Roberto Dromi) y entre el Interventor de YPF (José Estenssoro) y el Ministro de Economía (Domingo Cavallo), proveen abundante prueba de estos hechos.

²⁶ Véase, Mooney and Griffith, 1993.

En cuanto a los sindicatos, el gobierno adoptó dos tipos de estrategias. Por un lado, el clásico "divide y reinarás". Aprovechó e incentivó la pronunciada fragmentación del movimiento sindical, incorporando como funcionarios a cuadros claves de la línea más proclive a negociar²⁷, de modo de comprometerlos con el programa de gobierno²⁸, y promoviendo el acceso a la conducción de los gremios de dirigentes afines a la línea oficial, por medio de procesos electorales no siempre claros y limpios²⁹. Con aquellos que pertenecían a líneas más combativas e insistieron en cierta resistencia, el gobierno se mostró inflexible: públicamente desacreditó y subestimó dicha resistencia y, cuando se trató de medidas concretas, las enfrentó profundizando las reformas y avanzando con celeridad.

Respecto de esto último, hubo algunos episodios de férrea oposición a los procesos privatizadores, como en el caso de la huelga de los telefónicos en 1990, la movilización de la comunidad de San Nicolás en 1990 y 1991 a raíz de la privatización de SOMISA, las huelgas ferroviarias y de los petroleros en 1991 y de los trabajadores aeronáuticos durante 1992 y 1993. El gobierno respondió declarando las huelgas ilegales, en algunos casos cubriendo los puestos con personal militar e intimando a los trabajadores a retomar las tareas so pena de ser despedidos. Efectivamente, varios despidos masivos se concretaron y las pocas reincorporaciones que se hicieron fueron vía negociación caso por caso, todo lo cual favorecía la buscada reestructuración interna de las empresas.

²⁷ Este fue el caso de Julio Guillán, líder del sindicato de los telefónicos, nombrado Subsecretario de Telecomunicaciones, y de Diego Ibáñez y Antonio Cassia, máximos dirigentes del Sindicato Unidos Petroleros del Estado, ambos incorporados al directorio de YPF.

²⁸ En este aspecto, la retórica oficial hablaba de una lucha entre dos modelos de país: uno, el que aspiraba al progreso y al crecimiento, representado por el gobierno y sus seguidores; otro, que prefería quedarse en el atraso y la marginación, personificado por los opositores. El uso de esta imagen implicaba acotar los límites del disenso. En consecuencia, las críticas en general eran interpretadas como un "estar en la vereda de enfrente" y, en el caso de aquellas provenientes de miembros del gobierno o del partido (como los sindicalistas), como una intención de sacar los pies fuera del plato, lo cual invitaba a disciplinarse o irse.

²⁹ Esto sucedió en ocasión de la renovación de autoridades del gremio de empleados de Gas del Estado, en noviembre de 1991. Por medio del fraude se excluyó a la lista opositora, portadora de una propuesta de privatización diferente a la que se estaba llevando a cabo. Para un análisis detallado, véase Dinerstein, 1993, pp. 22-24.

Cabe aclarar que no sólo se subestimaron las medidas de fuerzas, sino que en varios casos se desecharon los estudios de factibilidad y proyectos de reforma y privatización presentados por los gremios o por asociaciones de técnicos y profesionales, todos ellos en general inspirados por una valoración del servicio público más que de un estrecho interés económico.

Por otro lado, también con los sindicatos se aplicó una política de compensaciones, ya que en la mayoría de las empresas privatizadas los trabajadores conservaron parte del capital accionario pero en forma sindicada, es decir, la propiedad es individual pero la representación es colectiva. Entonces, los trabajadores debían nombrar una entidad legal que los representara y los sindicatos se convirtieron en los delegados "naturales" en la negociación y administración de los llamados Programas de Propiedad Participada.

Como sucedió con otros actores, también en este caso de la relación gobierno-sindicatos predominaron los contactos y mecanismos de negociación informales entre dirigentes y funcionarios del Ejecutivo, y el Presidente jugó un papel clave, a veces como mediador -especialmente, cuando la relación con los sindicalistas parecía quebrarse- y otras como árbitro con autoridad absoluta para inclinar la balanza.

En virtud de estas interacciones, se conformó una "red de política" con muy pocos y densos núcleos de decisión, debido a la alta concentración de la toma de decisiones en torno a no más de un par de organismos (los ministerios de Economía y de Obras y Servicios Públicos, las propias empresas a privatizar) y a personalidades concretas (particularmente, algunos ministros, los interventores y sus colaboradores), que giraban alrededor del Ejecutivo. Entonces, el desarrollo y el contenido de muchos aspectos del proceso de formación e implementación de la política dependía de la iniciativa discrecional de ciertos individuos y de sus posibilidades de imponer sus criterios al resto. Al mismo tiempo, dichas posibilidades dependían, en gran medida, de su acceso directo al Presidente. Las decisiones de éste último funcionan como última palabra en cualquier diferencia y su autoridad es indiscutida.

Puede decirse que la base de esta pequeña pirámide -si se le pudiera dar esa figura a la red- se amplió un tanto en la segunda etapa de las privatizaciones, en la que intervinieron otros actores domésticos. El propósito del ministro Cavallo de darle mayor transparencia y sistematicidad

al proceso llevó a realizar varias rondas de consultas con distintas fuerzas políticas y organizaciones intermedias de todo tipo y a esperar la aprobación del Congreso para proceder con la venta o concesión. Por ejemplo, parte del proceso de privatización de YPF siguió este curso y fue la modalidad adoptada desde un principio en el caso del sistema de seguridad social. En consecuencia, se abrieron muchos más canales "horizontales" que, por supuesto, generaron nuevas instancias de conflicto y de negociación y demoraron el proceso.

No obstante, el elemento de discrecionalidad no desapareció, en la medida en que los acuerdos no se respetaron y las normas aprobadas consensuadamente fueron luego modificadas o anuladas por otros mecanismos (e.g., veto, decretos reglamentarios, modificación de otras leyes). Este fue, por ejemplo, el caso típico de varios artículos de la ley de privatización del sistema de seguridad social sobre los que el Ministro de Economía y los legisladores nacionales disentían.

Incluso, se han llegado a usar procedimientos por demás irregulares, como el que permitió en marzo de 1995 vender el 20% de acciones que el Estado debía conservar de YPF para salvar urgencias financieras³⁰, o la famosa votación en marzo de 1992 del marco regulatorio para la privatización de Gas del Estado, en la que el *quorum* necesario se logró con la ocupación de una banca por un amigo de un diputado.

Todo esto no es un dato menor porque nos indica, nuevamente, la escasa independencia de poderes (en este caso, el Legislativo), la deslegitimación de mecanismos democráticos y la institucionalización de reglas de juego no consensuadas.

Además, volviendo al tema de la discrecionalidad, durante la segunda etapa de las privatizaciones el Ministro de Economía ya había logrado concentrar mucho más poder que cualquiera de los interventores de las empresas a privatizarse y gozaba de mucha mayor autonomía. De hecho, los estudios de caso demuestran que funcionó como mediatizador en las relaciones Ejecutivo-Legislativo y grupos de interés-poder político. Por ejemplo, en lo que hace al primer caso, enviando a sus colaboradores cercanos al Congreso para participar de la redacción de las normas o del control de la disciplina partidaria en las votaciones y, en el segundo,

³⁰ Véase, Margheritis, 1995b, pp. 23-25.

trabajando en consulta permanente con los inversores privados sobre la canalización de sus inquietudes e intereses y la instrumentación de la política.

En consecuencia, es importante remarcar dos aspectos íntimamente vinculados. Por un lado, cuando la red se amplió, también lo hizo el disenso y nuevas estrategias para neutralizar la oposición tuvieron que ponerse en práctica, especialmente cuando ésta última surgió de las propias filas del partido gobernante. En ese sentido, la disciplina partidaria se ejercitó a través de contactos personales e informales que aseguraron al equipo económico que el disenso parlamentario no generaría hechos que pudieran alterar la estabilidad del modelo económico puesto en marcha con la Ley de Convertibilidad³¹. Por otra parte, los únicos límites que reconoció la intervención discrecional del Ministro de Economía fueron -y siguen siendo- aquellos impuestos por necesidades políticas (e.g., la reforma constitucional y las perspectivas eleccionarias), es decir, aquellos factores que podrían afectar su continuidad en el poder y la de su programa económico.

V.- Conclusiones

En base a lo expuesto, puede inferirse que la hipótesis inicial no es totalmente acertada. Los factores que han alterado los parámetros dentro de los cuales se desarrolla el proceso de formación de política económica no son elementos organizacionales o institucionales completamente nuevos. Se trata, en realidad, de la conjunción de un estilo particular de hacer e implementar políticas públicas con tradiciones políticas fuertemente arraigadas en nuestra cultura política, que se unen en una coyuntura muy particular que propiciaba las innovaciones.

Obviamente, existía un proceso histórico de largo plazo en el que para los 90 ciertos elementos estructurales habían madurado y creaban las condiciones para la formación de una nueva coalición gobernante. Me refiero

³¹ Este era uno de los puntos centrales del debate en torno al artículo 40 de la ley de reforma del sistema previsional.

a los factores antes mencionados en relación a los grupos empresarios y sindicatos, que habían visto modificarse paulatinamente su conformación interna, sus recursos de poder, los intereses en juego y su relación con el poder político. De modo que frente a la crisis que marcó el agotamiento de un modelo económico y de un modo de relacionamiento Estado-sociedad y Estado-mercado, el peronismo barajó y dio de nuevo, ofreciendo nuevos incentivos económicos y políticos para quienes respaldaran las reformas y mostrándose inflexible con quienes no las acompañaran.

Es decir, la situación de crisis y emergencia amplió los márgenes de maniobra, permitió actuar de manera drástica y avanzar con rapidez y autorizó virajes ideológicos impensables en otro contexto. En ese marco, el menemismo inauguró un estilo de gobierno muy diferente al del gobierno anterior pero no muy alejado de sus tradiciones partidarias, un estilo mucho más cerrado al debate público y aparentemente impermeable a los planteos opositores. Eligió el camino de la imposición de sus políticas por sobre otros poderes y por sobre las demandas sociales, evidenciando cierto menosprecio por las expresiones y procedimientos democráticos. A su vez, ciertas patrones típicos de nuestro sistema político (e.g., el hiperpresidencialismo, el discrecionalismo, la deslegitimación de instituciones democráticas) facilitaron la concentración de poder en el Ejecutivo y proveyeron los mecanismos extraordinarios de decisión para el ejercicio de ese estilo de gobierno por imposición.

Ahora bien, en la literatura sobre este tema suele inferirse de la evidencia empírica que una intervención estatal efectiva está relacionada con la existencia de un aparato burocrático coherente, eficiente y relativamente autónomo y una red de lazos con importantes sectores sociales. Ambos factores dan como resultado lo que Evans ha llamado *embedded autonomy*³².

En este caso, el gobierno adquirió cierta autonomía en la adopción de la decisión merced al contexto de crisis y a una política de inclusión selectiva -no de aislamiento- de ciertos actores en el proceso de formación de la política económica. Se trató de autonomía respecto de ciertos sectores de la sociedad, aquellos sobre los que el modelo carga los costos

³² Véase Evans et al. (eds.), 1985, pp. 44-77.

del ajuste, pero no de grupos económicos locales y extranjeros que eran los únicos capaces de aportar el capital y el respaldo político necesarios.

Con ellos construyó una red de lazos en los que descansó el éxito en la implementación de la política privatizadora, principalmente, a través del otorgamiento de compensaciones y la creación de nuevos incentivos que hicieran el negocio atractivo. Los lazos históricos con el otro actor importante, los sindicatos, permitieron que vía disciplinamiento partidario y mano dura frente a la resistencia se neutralizara su oposición al proceso privatizador.

Todo ello se fue definiendo durante la etapa de implementación de la política, en la que permanentemente se priorizó el objetivo político de generar credibilidad en el compromiso del gobierno con la nueva orientación económica. Por eso, el diseño y el contenido de la política no importaban demasiado, había que privatizar y hacerlo rápido, sin excesivas consideraciones acerca del cómo. De ese modo, en el marco de una nueva coalición gobernante que sólo el menemismo se atrevió a plasmar en los hechos, quienes antes se habían opuesto, pasaron a respaldar y tomar parte activa en la definición del proceso privatizador.

En cuanto a la cuestión de las capacidades, la falta de recursos y de un aparato burocrático eficiente fue suplantada por la concentración de poder alrededor del Ejecutivo y la institucionalización del uso discrecional de dicho poder. Pero eso no sólo ocurrió a un nivel macro. La red de política que se construyó alrededor del tema privatizaciones tomó forma a medida que el proceso avanzaba y que las mismas interacciones entre actores iban moldeando sus reacciones futuras. A todos los niveles estuvo plagada de personalismos y discrecionalismos que operaron principalmente a través de canales informales de contacto. Estas mismas características determinaron, al mismo tiempo, su debilidad: las capacidades -en especial, la credibilidad política, elemento clave para la consolidación de las reformas- quedó sujeta a personas más que a instituciones o nuevas reglas de juego consensuadas socialmente³³.

³³ El hecho de que recientemente la discusión política haya girado durante más de un mes alrededor del posible alejamiento del Ministro de Economía es prueba de dicha personalización y de la fragilidad de la estabilidad lograda.

Es decir, hubo un amplio margen para que operaran los personalismos y la discrecionalidad, dos características históricamente presentes en nuestra cultura política. Lo que sí es novedoso es que no sólo se exacerbaron en este período sino que se legitimaron como la única manera de profundizar y mantener en el tiempo las reformas. El uso de esta lógica no es azaroso, ya que encaja perfectamente con el estilo tecnocrático de gestión del equipo económico al que se encargaron las reformas, el cual se inscribe en la tradición neoclásica que resume la acción política a sus efectos perturbadores de la racionalidad económica.

El problema es que la institucionalización de la discrecionalidad ha jugado en contra de la posibilidad de crear reales capacidades estatales que puedan trascender a las personas e incluso a los gobiernos. Por eso hoy el gobierno está preso de su propia trampa: ha hecho uso y abuso de prácticas políticas que le sirvieron para cambiar el escenario pero no para controlarlo. Y por eso hoy, al igual que en la última elección presidencial, se recurre a fantasmas: ya no es la hiperinflación, pero sí la inestabilidad monetaria. La continuidad del modelo ha venido a sustituir al argumento de la crisis, pero se lo agita con el mismo sentido de urgencia, de necesidad imperiosa, de emergencia que tenía hace seis años para pedir, reiteradamente, un nuevo cheque en blanco³⁴.

En otras palabras, este estilo de gobierno requiere permanentemente de un estado de emergencia para seguir justificando el uso de mecanismos inherentemente ilegítimos que en el largo plazo sólo realimentan la inestabilidad. Ha permitido un grado relativamente alto de éxito en la implementación de la política de privatizaciones y, en general, del conjunto de reformas económicas, pero ha consolidado todos aquellos factores que van en detrimento de la posibilidad de construir un régimen político estable.

³⁴ A mediados de noviembre de 1995 el Presidente volvió a pedir que el Congreso le delegue amplios poderes para poder llevar adelante con total libertad una nueva reforma del Estado.

Bibliografía

Acuña, Carlos H. (comp.), 1995: La nueva matriz política argentina, Buenos Aires: Nueva Visión.

Canitrot, Adolfo, 1994: "Crisis and Transformation of the Argentine State (1978-1992)", en Smith, William C. et al: (eds.): Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America, New Brunswick & London: Transaction Publishers.

Coleman, William D. and Grace Skogstad, 1990: Policy Communities and Public Policy in Canada. A Structural Approach, Toronto: Coop Clark Pitman Ltd.

Dinerstein, Ana C., 1993: "Privatizaciones y legitimidad: la lógica de la coerción", Realidad Económica, # 113, Enero-Febrero.

Evans, Peter et al. (eds.), 1985: Bringing the State Back In, Cambridge: Cambridge University Press.

Felder, Ruth, 1994: "El Estado se baja del tren: la política ferroviaria del gobierno menemista", Realidad Económica, # 123, Abril-Mayo.

Gerchunoff, Pablo (ed.), 1992: Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

Glade, William (ed.), 1991: Privatization of Public Enterprises in Latin America, San Francisco, CA: ICS Press.

Gourevitch, Peter, 1986: Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Hall, Peter A. (ed.), 1989: The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hall, Petre A., 1986: Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France, New York & Oxford: Oxford University Press.

Herrera, Alejandra, 1993: "The Privatization of Telecommunications Services. the Case of Argentina", Columbia Journal of World Business, Vol. XXVIII, # 1, Spring.

Hughes, Steven W. and Kenneth J. Mijeski, 1984: Politics and Public Policy in Latin America, Boulder & London: Westview Press.

Ikenberry, G. John et al., 1988: "Approaches to explaining foreign economic policy", International Organization, Vol. 42, # 1, Winter, pp. 1-14.

Ikenberry, G. John, 1988a: "An institutional approach to American foreign economic policy", International Organization, Vol. 42, # 1, pp. 219-243.

Ikenberry, G. John, 1988b: "The irony of state strength: comparative responses to the oil shocks in the 1970s", International Organization, Vol. 40, # 1, Winter, pp. 105-137.

Katzenstein, Peter, 1978: Between Power and Plenty, Madison: University of Wisconsin.

Kessler, Ana S. de, 1993: "Privatization of the Enterprises of the Argentine Ministry of Defense", Columbia Journal of World Business, Vol. XXVIII, # 1, Spring.

March, James and Johan Olsen, 1984: "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", American Political Science Review, Vol. 78, # 3, September, pp. 734-749.

March, James and Johan Olsen, 1989: Rediscovering Institutions, New York: Free Press.

Margheritis, Ana, 1994: "Privatizations in Argentina: the Case of ENTel (National Telecommunications Company)", University of Toronto, mimeo, September.

Margheritis, Ana, 1995a: "Privatizations in Argentina: the Case of the National System of Social Security", University of Toronto, mimeo, October.

Margheritis, Ana, 1995b: "Privatizations in Argentina: the Case of *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (National Oil Company)", University of Toronto, mimeo, March.

Marin, Bernd and Renate Mayntz (eds.), 1992: Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Boulder: Westview Press.

Marsh, Davis and R.A.W. Rhodes (eds.), 1992: Policy Networks in British Government, Oxford: Clarendon Press.

Mooney, Reynold W. and Scott Griffith, 1993: "Privatizing a Distressed State-Owned Enterprise. Lessons Learned through Privatization Work in Argentina's Steel Sector", Columbia Journal of World Business, Vol. XXVIII, # 1, Spring.

O'Donnell, Guillermo A., 1978: "State and Alliances in Argentina, 1956-1976", Journal of Development Studies, Vol. 15, # 1, October, pp. 3-33.

Palermo, Vicente, 1995: "¡Siganme!" Las reformas estructurales como procesos políticos: el caso argentino, 1989-1993, Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid.

Schvarzer, Jorge, 1981: Expansión económica del estado subsidiario, 1976-1981, Buenos Aires: CISEA.

Schvarzer, Jorge, 1993: "El proceso de privatizaciones en la Argentina. Implicaciones preliminares sobre sus efectos en la gobernabilidad del sistema", Realidad Económica, # 120, Noviembre-Diciembre.

Steinmo Sven et al. (eds.), 1992: Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis, Cambridge: Cambridge University Press.

Thwaites Rey, Mabel, 1993: "La política de privatizaciones en la Argentina. Consideraciones a partir del caso Aerolíneas", Realidad Económica, # 116, Mayo-Junio.

Torre, Juan Carlos, 1995: "El lanzamiento político de las reformas estructurales: Bolivia, Argentina, Brasil, México", Trabajo presentado en LASA XIX International Congress, Washington, Septiembre.

Wilks, Stephen and Maurice Wright (eds.): Comparative Government-Industry Relations. Western Europe, the United States, and Japan, Oxford: Clarendon Press, pp. 274-313.