

El Consenso de Washington y su correlato en la Reforma del Estado en la Argentina: los efectos de la privatización	Titulo
Duarte, Marisa - Autor/a	Autor(es)
Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2002	Fecha
	Colección
reforma del estado; consenso de Washington; desarrollo economico y social; neoliberalismo; privatizacion; Argentina;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110124035551/4duarte.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



EL CONSENSO DE WASHINGTON Y SU CORRELATO EN LA REFORMA DEL ESTADO EN LA ARGENTINA: LOS EFECTOS DE LA PRIVATIZACIÓN

MARISA DUARTE*

PRESENTACIÓN

La persistencia de la crisis de mediados de los años setenta sentó las bases para una profunda reforma del Estado y la sociedad en la mayoría de los países de América Latina. En la década del ochenta, el estancamiento de la producción, el crecimiento de los niveles de inflación y la profundización del endeudamiento externo exigieron la formulación de respuestas efectivas a la crisis. A inicios de los años noventa un corpus de ideas devino hegemónico para la mayoría de los Estados latinoamericanos: el Consenso de Washington (Williamson, 1990; Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1990) sostuvo, entre otros, que el logro de buenos resultados económicos requería la liberalización comercial, la estabilidad macroeconómica y la correcta fijación de precios.

En la Argentina, lo que había comenzado como un debate acerca de las posibilidades de reestructuración económica derivó, a la par del proceso hiperinflacionario, en la adopción absoluta del dogma neoliberal surgido en Washington. Al amparo de dichas ideas se formuló un paquete de leyes –compuesto, básicamente, por las Leyes de Reforma del Estado (23.696/89) y de Emergencia Económica (23.697/89)- que fue aprobado en tiempos sumamente cortos por ambas cámaras legislativas, donde se plasmaron los principales ejes de las reformas.

* Lic. en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Becaria de Conicet con Sede en Flaco de Argentina.

En dicho contexto, la privatización de las empresas del Estado se destacó como un problema económico central que encubrió la necesidad del capital de establecer –bajo este mecanismo- un nuevo impulso al régimen de acumulación en la Argentina. La privatización se erigió como la respuesta probable a una parte importante de los problemas de la economía argentina suponiendo -los organismos financieros internacionales- que “una vez que el gobierno es apartado del camino se asume que los mercados privados distribuirían eficientemente los recursos y generarían un fuerte crecimiento” (Stiglitz, 1998). El programa de privatizaciones perseguía varios objetivos: reducir el déficit fiscal y generar mayor liquidez para estabilizar la economía; reducir la deuda externa y mitigar las presiones de la balanza de pagos al convertir la deuda en acciones patrimoniales de las empresas privatizadas; y producir una estructura de precios adecuada; limitar las funciones del Estado a las áreas esenciales (educación, salud, seguridad) (Smith, 1993). El supuesto subyacente detrás de estas recomendaciones de política era que existía una complementariedad fundamental entre ajuste y crecimiento económico con tendencia a la distribución progresiva del ingreso (Guitian y Muns, 1999).

El presente trabajo se propone establecer, en primer lugar, la correspondencia existente entre el paradigma neoliberal y las políticas económicas aplicadas en la Argentina de los años noventa y, en segundo lugar, la incapacidad de las últimas de conducir al desarrollo económico en términos de crecimiento con distribución del ingreso.

En función de los objetivos, en el segundo apartado se revisan los antecedentes de la reestructuración ocurrida en la Argentina en los años noventa. En el tercer punto se presentan los ejes sobre los que se estructuró el “Consenso de Washington” puesto que tienen un fuerte correlato con las medidas de política económica que se tomaron con posterioridad en la Argentina. En el cuarto punto se realiza un resumen de las medidas de la Ley 23.696/89 de Reforma del Estado y de la Ley 23.697/89 de Emergencia Económica que encastran en el marco del Consenso, con especial énfasis en el proceso de privatizaciones. En el quinto punto se precisan los objetivos del proceso de privatización de las empresas prestatarias de servicios públicos. El sexto punto se dirige a señalar los efectos de las privatizaciones sobre las tarifas de los servicios públicos, sobre el fisco y sobre la configuración de la cúpula empresaria. El séptimo punto examina los efectos sobre el empleo puntualizando los cambios en el volumen, la dinámica y la composición del empleo de dichas empresas. Finalmente, en el octavo apartado se extraen las principales conclusiones emanadas de los desarrollos previos.

La importancia del proceso de privatizaciones, entre otras reformas, radica en el impacto que produjo en dos sentidos: sobre la configuración de los sectores dominantes, así como sobre el empleo y la distribución del ingreso del resto de los sectores sociales.

El trabajo intenta brindar elementos acerca "... del riesgo que implica, desde el punto de vista de la cohesión social, la retirada del Estado, la imposición de las leyes del mercado y el desmantelamiento del sistema de regulaciones vehiculizadas por el Estado social, con respecto al empleo asalariado - en tanto trabajo socialmente protegido-, en el seno de la sociedad nacional" (Peñalva, 2000). El tema fue tratado en lo que respecta a la privatización de las grandes empresas industriales (Somisa, Altos Hornos Zapla y el polo petroquímico), que se circunscribían a un ámbito geográfico y social determinado. En este caso se abordará el universo de las empresas prestatarias de servicios públicos que abarcan –directa o indirectamente- un amplio espectro de la economía.

En definitiva, se intenta razonar en términos de las propuestas del Consenso de Washington para el crecimiento, la forma en que se instrumentaron en la Argentina, y vincularlas con la aplicación práctica de una medida específica (la privatización de los servicios públicos) en dicho país.

ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES

El neoliberalismo, como fenómeno distinto al liberalismo clásico, surgió después de la segunda guerra mundial, como una reacción teórico-política contra el Estado intervencionista y de bienestar. El objetivo de sus propulsores, Hayeck y Friedman entre otros, era combatir el keynesianismo y la solidaridad imperantes y preparar las bases de otro tipo de capitalismo, duro y desregulado. Las ideas neoliberales tardaron en ser escuchadas con seriedad hasta la crisis de 1973. Allí, los defensores del Estado de Bienestar vieron revelarse como inocuas a las respuestas que habían sido efectivas hasta entonces. La particularidad del discurso neoliberal consistió en centrar la crisis del capitalismo en el poder de los sindicatos y del movimiento obrero en general, que habrían socavado las bases de la acumulación privada (Anderson, 1995). La solución sería reducir al mínimo el Estado en lo que respecta a gastos sociales e intervenciones económicas, pero mantener la fortaleza suficiente para romper la capacidad de negociación de los sindicatos. Por otro lado, la estabilidad monetaria debía basarse en la disciplina presupuestaria consistente en la contención del bienestar y en la restauración de la tasa natural de desempleo.

El Estado de Bienestar es suplantado entonces por un conjunto de proposiciones que escinde de la política económica, paradójicamente, cualquier connotación de política social. El neoliberalismo no constituye en rigor un cuerpo teórico sino que está conformado por un cúmulo de proposiciones prácticas y, en el plano conceptual, introduce formulaciones y propuestas que rozan el conservadurismo político y una suerte de darwinismo social muy lejano a las vertientes liberales de los inicios del siglo XX. Estas ideas y valores componen un ámbito particular, especie de cultura de solución de problemas: idealizando la especialización y la

competencia, la ideología neoliberal proyecta una cultura política despolitizada en apariencia, movida por la búsqueda de soluciones ágiles y eficientes (Draibe, 1994).

En el país, las políticas neoliberales tuvieron un largo proceso de construcción. Así, el programa de gobierno implementado en 1976 por los sectores económicos más concentrados en alianza con una fracción del ejército se propuso y logró romper la alianza social que sostuvo el modelo de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones socavando las relaciones sociales mediante instrumentos militares, políticos, ideológicos y económicos. En términos socioeconómicos, diversos procesos como la apertura y la desregulación, el endeudamiento externo y los distintos mecanismos por los que se subsidió al capital más concentrado fueron conformando una nueva cúpula económica que adquirió singular importancia en la definición de las políticas económicas implementadas desde el Estado en los gobiernos democráticos de los años ochenta y noventa. “Los procesos simultáneos de concentración y centralización del capital producidos a partir de 1976, tendrían continuidad bajo nuevas condiciones políticas” (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986; Acevedo, Basualdo y Khavisse, 1991).

La apertura democrática reactivó expectativas redistributivas del ingreso, democratizadoras de las instituciones y compensadoras de las transferencias de ingresos relegadas entre 1976 y 1983. Sin embargo, a poco de iniciarse el gobierno de Alfonsín, una parte del sistema político comenzó a asumir los límites estructurales impuestos por el poder económico y, por consiguiente, a reformular las políticas públicas a implementar: tras el intento de política distribucionista de Grinspun se inició el “desarme de la democracia” (Bonnet y Glavich, 1994) con el primer programa de ajuste bajo un régimen constitucional (el “Plan Austral” de 1985). Sin embargo, dicha política no logró construir el consenso necesario para el ajuste estructural, las privatizaciones, una mayor apertura y la más amplia desregulación económica y de las relaciones laborales.

En términos económicos -donde la cuestión del empleo es central- si bien se había avanzado en diversas direcciones no había sucedido lo propio en relación con la reestructuración o privatización de las empresas estatales; más aún, ciertas medidas referidas a la apertura de la economía fueron revertidas a partir de la crisis por la que atravesó el país entre 1981 y 1983, donde la deuda tuvo un papel fundamental. Por otro lado, las elecciones democráticas de 1983 demostraron que no se había logrado imprimir un quiebre ideológico en el conjunto de las clases y fracciones sociales del mismo tenor que el operado en la estructura económico-social de la Argentina (Duartey Ortíz, 1997).

En efecto, la reforma estructural no había alcanzado todavía un grado de legitimidad suficiente para comenzar a implementarse y hacía falta un proceso tan efectivo como la dictadura (la hiperinflación) para alcanzar el grado de disciplinamiento necesario para llevar a cabo las medidas de reestructuración pendien-

tes. Por un lado, el régimen democrático de gobierno no podía ser puesto en cuestión (la década del ochenta había demostrado la compatibilidad entre capitalismo y sistema democrático); por otro, quien tenía la ofensiva en la lucha de clases era una fracción de los sectores de la burguesía más concentrada. De tal modo, la disputa no se desarrollaría en la arena política, ya allanada, sino a través de mecanismos de mercado: el fantasma de la inflación rampante del período radical era entonces exhibido abiertamente contra Alfonsín, el futuro presidente, la pequeña burguesía y el conjunto de los trabajadores.

La crisis hiperinflacionaria en que culminó el período alfonsinista constituyó el marco de las contradicciones que llevarían al peronismo al gobierno. En el centro de los conflictos era esbozada la discusión acerca del papel que debía ocupar el Estado en la economía.

A fines de la década del ochenta, en un contexto de estancamiento con inflación, endeudamiento externo y deterioro de las estructuras productivas, comenzó a expandirse el legado neoliberal como solución hegemónica a los problemas de América Latina, promoviendo el desarme del Estado de Bienestar, el incremento de los niveles de desempleo y la desigualdad como un valor impulsor de la economía (Anderson, 1995). En mayo de 1989 Carlos Menem triunfó en las elecciones nacionales y asumió la presidencia en julio del mismo año, luego de la renuncia anticipada de Alfonsín. A menos de diez días de gobierno, el Poder Ejecutivo envió al Congreso los proyectos de las leyes de Reforma del Estado (23.696/89) y de Emergencia Económica (23.697/89).

En la primera se estableció, entre otras medidas, que las empresas públicas podían ser privatizadas mediante decretos, dando la posibilidad a los acreedores del Estado y/o sus empresas de capitalizar sus créditos. Disponía, entre otras medidas, los procedimientos para privatizar total o parcialmente o liquidar empresas del Estado; establecía preferencias para la adquisición de las empresas; implementaba un Programa de Propiedad Participada para las empresas a privatizar; autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional a declarar nulos los contratos de obra o consultoría aprobados antes de dicha ley.

La segunda tenía por objetivo reestructurar el gasto estatal (mediante la suspensión de los subsidios del régimen de promoción industrial y todo otro beneficio o exención al sector privado). Establecía, además, igual tratamiento al capital nacional y extranjero; la suspensión del régimen de compra nacional; la autorización al Poder Ejecutivo Nacional para declarar la prescindibilidad de los empleados designados sin concurso (Duarte, 1999).

La puesta en práctica de la reestructuración fue consolidando las características de una nueva estructura social que se condice con los cambios iniciados por la política de la dictadura de 1976 y con los preceptos neoliberales. Los últimos se precisan en el apartado siguiente.

EL CONSENSO DE WASHINGTON

Hacia fines de los años ochenta y principios de los noventa el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) produjeron, a partir de los fundamentos neoliberales, un conjunto de propuestas de política económica que fueron sistematizadas bajo la denominación de Consenso de Washington (Williamson, 1990). Allí se estableció un conjunto de instrumentos de política destinados a resolver los problemas de inestabilidad de las economías latinoamericanas (Williamson, 1990; Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1990):

- *Déficit fiscal*: fue presentado como la causa de los desajustes macroeconómicos y estaría asociado a la incapacidad de equilibrar los gastos y los ingresos públicos.
- *Gastos públicos*: los subsidios debían ser eliminados de la actividad económica y dirigidos a la educación y la salud. La inversión del gobierno debía dirigirse a la infraestructura pública.
- *Reforma impositiva*: se recomendaba ampliar la base impositiva y moderar la tasa marginal.
- *Tasa de interés*: debía estar determinada por el mercado; de esta manera se desalentaría la fuga de capitales y aumentaría el ahorro privado.
- *Tipo de cambio*: la política de tipo de cambio no sólo debía asegurar un nivel competitivo para este indicador, sino también garantizar su mantenimiento para estimular la confianza del sector privado. El crecimiento de las exportaciones era el propósito fundamental de esta política.
- *Política comercial*: sugería eliminar las barreras no arancelarias (licencias de importación) y eliminar los impuestos a las exportaciones.
- *Inversión externa directa*: los países debían establecer una legislación que favoreciera la inversión extranjera directa como forma de atraer capital y tecnología.
- *Privatización*: la reforma debía favorecer la privatización de las empresas estatales para su manejo más eficiente por parte de agentes privados.
- *Desregulación*: un mayor nivel de competencia estimularía el crecimiento. Son especialmente destacadas las políticas que apuntan a desregular los mercados de trabajo.
- *Derechos de propiedad*: existía la convicción de que los derechos de propiedad eran notablemente inseguros en América Latina. Por ello, la legislación y las instituciones deben ser adaptadas para garantizar la propiedad durante el proceso de reforma estructural.

Para muchos autores existía una estrecha relación entre desregulación y competitividad puesto que “la competencia fomenta el espíritu de invención, éste fomenta la innovación y la innovación fomenta, a su vez la productividad, así como la calidad de los productos y del servicio” (Sguiglia, 1994). El Consenso de Washington se construyó a partir del fundamento de que América Latina era un bloque homogéneo de economías similares, con problemáticas congruentes a las cuales –en consecuencia- se daría respuesta en forma conjunta. Aquí cabe una observación: si bien es cierto que existía una mirada absoluta sobre América Latina, también existieron en ciertos países del sur fracciones del bloque dominante que internalizaron el mensaje como propio. En este sentido, la Argentina –a diferencia de países como Brasil o Venezuela- constituyó un ejemplo extremo de alineación automática con Estados Unidos, a pesar de la resistencia de amplios sectores en contra del empobrecimiento y la exclusión social.

El punto siguiente extrae los principales conceptos de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica que recogieron el mandato del Consenso de Washington.

LA RELACIÓN ENTRE EL CONSENSO DE WASHINGTON Y LA REFORMA DEL ESTADO EN LA ARGENTINA

El programa de política neoliberal irrumpió en la economía argentina con el gobierno del Dr. C. S. Menem a través de asesores como el Ing. A. Alsogaray, R. Alemann, los sucesivos ministros de economía (M. Roig, N. Rapanelli, E. González, D. Cavallo) y un amplio grupo de economistas y analistas que se sumaron a la ola liberalizadora.

Las reformas fueron implementadas a través de dos leyes ómnibus denominadas de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, que rescataron las principales recomendaciones de política *aconsejadas* por Estados Unidos:

- con respecto al *déficit fiscal*, la tendencia al equilibrio se lograría a través de la suspensión de los subsidios y subvenciones a la vez que los ingresos mejorarían (en el corto plazo) mediante la privatización de empresas públicas y la venta de inmuebles del Estado (Leyes 23.696 y 23697 de 1989);
- en cuanto a los *gastos públicos*, el capítulo II de la ley 23.697 estableció la suspensión de los subsidios, subvenciones y todo otro compromiso que afecte los recursos del Tesoro Nacional. Se suspendieron los regímenes de promoción industrial y minera que incluían una larga serie de beneficios impositivos y fiscales;
- en cuanto a la *reforma impositiva*, la ley de Emergencia Económica avanzó en la suspensión de los incentivos vía reducción o exención de impuestos. Más tarde, se expandiría la base impositiva mediante el aumento y ampliación de los impuestos al consumo;

- *política comercial*: se liberalizó el comercio exterior eliminando todos los entes de regulación;
- en lo referido a la *inversión externa directa*, el capítulo VI de la Ley 23.697 refiere al régimen de inversiones extranjeras: “se garantizará la igualdad de tratamiento para el capital nacional y extranjero que se invierta con destino a actividades productivas en el país” (art. 15). En el mismo sentido se estableció la suspensión del régimen de compra y de contrato nacional;
- en lo que respecta a la *privatización*, el artículo 8 de la Ley 23.696 faculta al Poder Ejecutivo Nacional para proceder a la privatización total o parcial o a la liquidación de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado nacional;
- en cuanto a la *desregulación* se avanzó en la liberalización del comercio liquidando todos los entes de control de exportaciones (como la Junta Nacional de Granos o Junta Nacional de Carnes). La desregulación del mercado de trabajo se produjo a través de la Ley de Reforma Laboral, aprobada recién en el año 2000¹.

Las medidas referidas al tipo de cambio fueron impulsadas a partir de plataformas legales diferentes, como la Ley de Convertibilidad, que se aprobó con posterioridad (en 1991) y que vino a completar el proceso de reformas iniciado en 1989.

Como fue enunciado, el presente trabajo centra la atención en el proceso de privatizaciones para establecer las correspondencias que hubiere entre los enunciados de la Reforma del Estado y la puesta en práctica.

EL PROCESO DE PRIVATIZACIONES: SUS PRINCIPALES OBJETIVOS

El proceso de privatizaciones impulsado por las agencias financieras internacionales era justificado por la necesidad de “reordenar prioridades”, implementar “políticas económicas más apropiadas o eficientes” y realizar “ajustes estructurales”. Sin embargo, no hay dudas que el objetivo final del proceso era reducir el papel del Estado en la economía (Margheritis, 1999). En 1989 las empresas del Estado habían acumulado más de una década de deterioro, asociado al fin de los sectores dominantes de llevarlas al colapso que hiciera aceptable la privatización que la dictadura no había podido concretar. En este sentido se dijo que “las empresas públicas habían abandonado progresivamente el propósito social que había guiado su creación; por el contrario, la calidad de sus servicios era cada vez más pobre, su productividad declinaba, el rendimiento de sus inversiones era muy bajo, el precio de sus servicios se había deteriorado y su endeudamiento había crecido notablemente” (Gerchunoff et al, 1995).

La privatización tendía a lograr una economía más competitiva basada en el restablecimiento del libre funcionamiento de los mecanismos de mercado. Más específicamente, los objetivos a alcanzar serían, entre otros: mejorar la eficiencia de las empresas prestadoras de servicios públicos; transferir el esfuerzo inversor al sector privado, librando al Estado de su papel empresario; disponer de recursos a través de la venta de los activos públicos; reducir el stock de deuda externa con capitalización de bonos (Rofman, 2000).

Desde una perspectiva sociopolítica se puede establecer que en la raíz de la crisis económica de 1989 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. Ello contrarresta la idea de que en la Argentina se atribuye la responsabilidad de la crisis al Estado, y no a los actores sociales que determinaron su comportamiento (i.e., al Estado y no al nuevo Estado). La clave para la resolución de este conflicto, desde el punto de vista de estos sectores, se vislumbraba en 1985 cuando se puso en funcionamiento el Plan Baker, a partir del cual se instrumentaron los primeros programas de capitalización de la deuda externa argentina, y es precisamente a partir de entonces cuando se puso de manifiesto el interés, no sólo de los acreedores externos, sino también de la cúpula empresaria local, de hacer confluir dichos programas con la privatización de las empresas del Estado argentino.

En el caso de los acreedores externos, las privatizaciones podrían restablecer el pago de los servicios de la deuda externa, 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, si llegaban a participar en los consorcios adjudicatarios de las empresas públicas, la apertura de nuevos mercados y áreas de actividad con un reducido –o nulo– riesgo empresarial, en la medida en que se trataba de la transferencia o concesión de activos a ser explotados en el marco de reservas de mercado mono u oligopólicas, con ganancias extraordinarias garantizadas por vía legal.

De esta manera, en la medida en que, mediante la privatización de empresas estatales, pudieran converger los intereses de los acreedores externos y del capital concentrado radicado en el país, el círculo vicioso –y explosivo– al que había conducido la pugna por el excedente entre los distintos componentes del “gran capital” (interno y externo) 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 contar con un fuer-

te apoyo político, sobre el cual sustentaría su persistencia en el poder. En otras palabras, las privatizaciones darían lugar a una conciliación tanto entre actores internos y externos como entre éstos (tomados conjuntamente) y el nuevo gobierno: el Partido Justicialista contaría, a partir de entonces, con una nueva “columna vertebral”. Esta convergencia de intereses constituiría el trasfondo sociopolítico del vasto programa de reformas estructurales instrumentado por la administración Menem, dentro del cual las privatizaciones ocuparían un lugar central.

EL PROCESO DE PRIVATIZACIONES COMO EL NUEVO MOTOR DE LA ACUMULACIÓN DEL CAPITAL

En este punto se analizarán tres temas que refieren al impacto de la privatización sobre los precios y tarifas, sobre las cuentas fiscales y, por último, las consecuencias del proceso sobre la morfología de los mercados.

EL IMPACTO DE LAS PRIVATIZACIONES SOBRE LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Desde que el Estado se hiciera cargo de la prestación de la mayoría de los servicios públicos, especialmente a partir de las décadas del cuarenta y cincuenta, hasta los años noventa (bajo una concepción completamente diferente acerca de la relación Estado-economía-sociedad), los sucesivos gobiernos -militares o civiles- manipularon el nivel de las tarifas de los servicios públicos en función de, entre otros factores, su impacto sobre el nivel de vida, en particular de los asalariados y los restantes sectores de bajos ingresos.

El tratamiento de la evolución de los precios y tarifas de los servicios públicos se asocia con los argumentos difundidos a favor de las privatizaciones, en el sentido de que las empresas públicas necesitaban una inyección de capital cuya magnitud, en el marco de la llamada quiebra del Estado, sólo podía proveer el sector privado, a fin de aumentar la productividad y eficiencia de estas empresas, en beneficio del conjunto de la población.

Sin duda, una vez privatizadas, muchas de las empresas de servicios públicos mejoraron la calidad de sus prestaciones, sobre todo con respecto a los parámetros evidenciados a principios de los noventa –si bien, en varias ocasiones, muy por debajo de sus compromisos contractuales, aumentaron su eficiencia microeconómica y, fundamentalmente, su productividad (ello se manifiesta con particular intensidad en el caso de, por ejemplo, las telecomunicaciones, donde ha mejorado la calidad y cobertura del servicio en paralelo a un intenso proceso de expulsión de personal).

Ahora bien, si estos incrementos en la productividad, que además de implicar una mejora en la calidad suponen una disminución de los costos operativos de las

empresas, no se traducen en cierta disminución en las tarifas (manteniendo un margen de utilidad razonable), no es el conjunto de la sociedad el que se beneficia de dicha disminución en los costos, sino tan sólo un reducido grupo de empresas, propietarias o concesionarias de las empresas de servicios públicos, que vería incrementada la tasa de retorno de su capital. Este parece ser el caso, prácticamente excluyente, de la experiencia argentina en materia de privatizaciones de servicios públicos, si se tienen en cuenta la evolución de las tarifas de los servicios públicos y de las ganancias extraordinarias que han internalizado los distintos consorcios adjudicatarios de las empresas privatizadas en la década del noventa.

En el Cuadro 1, se observa que respecto de la evolución para el período comprendido entre marzo de 1991 (momento en que se lanza el Plan de Convertibilidad) y diciembre de 1998 la evolución de los precios y tarifas de una selección de servicios públicos privatizados, en relación con la variación de los precios minoristas y mayoristas², el incremento en las tarifas de estos servicios no parece reflejar, en la mayoría de los casos, los importantes incrementos de productividad (que se verán más adelante) registrados por las empresas privatizadas.

Con respecto al gas natural, la tarifa promedio se incrementó un 37,3%. En este caso, para aproximarnos al impacto distributivo del incremento del costo del gas, corresponde distinguir la evolución de las tarifas residenciales de las abonadas por los usuarios industriales. Así, se destaca la diferencia que se verifica entre el incremento registrado por la tarifa residencial (111,8%) y el del IPC (63,0%). Como se observa en el Cuadro 1, la tarifa del gas de uso residencial es la que más se incrementa desde el lanzamiento del Plan de Convertibilidad hasta la actualidad. En cuanto a las tarifas no residenciales, por otra parte, cabe distinguir la evolución de las tarifas correspondientes a los usuarios pequeños y medianos (que aumentaron un 15,1%, magnitud levemente superior al incremento del IPIM) de aquellas abonadas por los grandes usuarios industriales que, al disminuir o mantenerse prácticamente estables, dieron lugar a una reducción real en el costo del gas para este subconjunto de usuarios.

CUADRO 1
VARIACIÓN DE PRECIOS Y TARIFAS SELECCIONADOS
(ÍNDICES BASE MARZO 1991=100)

Sector	Índice Diciembre 1998
Índice de Precios Mayoristas Nivel General	112,9
Índice de Precios al Consumidor Nivel General	163,0
Telefonía básica	141,5
Gas natural (promedio)	137,3
Residencial	211,8
Servicio General Pequeño	115,1
Gran Usuario Industrial (Interrumpible)	95,1
Gran Usuario Industria (Firme)	101,4
Energía eléctrica	89,1
Residencial	91,5
Bajo consumo	98,4
Alto consumo	29,6
Industrial	86,1
Bajo consumo	75,3
Alto consumo	66,6

Fuente: Azpiazu y Schorr (2001).

En este sentido, esta evolución asimétrica entre las tarifas de las distintas categorías de usuario parecería reflejar dos tipos de transferencia, asociadas a la reconfiguración de la estructura tarifaria del sector. En primer lugar, de los usuarios residenciales a los no residenciales y, en segundo lugar, al interior del segundo grupo, de los pequeños y medianos usuarios hacia los grandes usuarios industriales. En otras palabras, parecería reflejar lo acontecido en la Argentina de los noventa desde una perspectiva más general: la transferencia de recursos, en primer lugar, desde los sectores asalariados y de bajos ingresos a los sectores empresarios, y, en segundo lugar, dentro de estos últimos, de las pequeñas y medianas empresas hacia las grandes empresas.

Cabe señalar que este incremento y reestructuración tarifarios se producen, fundamentalmente, antes de la privatización de la ex-Gas del Estado. En efecto, entre marzo de 1991 y enero de 1993 (fecha en la que se hace efectiva la privatización de la ex-Gas del Estado), la tarifa promedio del gas aumentó un 30,0%. Nuevamente, dicho aumento es explicado, sobre todo, por el incremento en las tarifas residenciales (de 101,2% entre marzo de 1991 y enero de 1993).

Este fenómeno se asemeja a lo ocurrido en el caso de las tarifas de energía eléctrica, donde las principales modificaciones en la estructura tarifaria fueron aplicadas con anterioridad a la firma de los contratos de concesión. En este caso, en el Cuadro 1 se observa cómo la tarifa promedio de electricidad disminuyó 10,9% entre marzo de 1991 y diciembre de 1998. Ello se debe al reordenamiento en la estructura del sector y, fundamentalmente, al elevado grado de hidráulidad verificado en las regiones donde se ubican las principales represas hidroeléctricas, lo que indujo, al incrementar la oferta de energía eléctrica, una disminución en su precio mayorista. Este es uno de los motivos por los cuales, hasta el “apagón” de Edesur, la privatización del sector eléctrico solía presentarse como el caso “ejemplar” o “modelo” a seguir, dentro del vasto programa privatizador encarado por el gobierno del Dr. Menem.

Cabe notar, sin embargo, que en este sector también se manifiestan evoluciones diferenciales según el tipo de usuario. En efecto, las tarifas residenciales reflejan una disminución inferior a la registrada por los usuarios industriales, y, a su vez, dentro de las tarifas residenciales, la que menos se redujo es la correspondiente a los usuarios de bajo consumo (1,6%), en tanto la que más disminuyó es la abonada por los usuarios de alto consumo (70,4%). Dado que existe una correlación significativa entre los niveles de consumo y los ingresos de los distintos hogares, puede inferirse que el sector que menos se benefició del reordenamiento del sector involucra a los sectores de la población con menores ingresos.

Los ajustes tarifarios efectuados en el período previo a la privatización se manifiestan con particular intensidad en el caso del servicio básico telefónico. En efecto, entre enero de 1990 y noviembre del mismo año (fecha en la que se firman los contratos de transferencia), durante la intervención de ENTel a cargo de la Ing. María Julia Alsogaray, el valor del pulso telefónico -medido en dólares estadounidenses- aumentó un 711% (pasó de u\$s 0,47 centavos a u\$s 3,81 centavos).

Si bien, como se observa en el Cuadro 1, entre marzo de 1991 y diciembre de 1998 el incremento del costo del servicio telefónico (41,5%) resulta inferior al verificado por el IPC (63,0%) -aunque mayor al registrado por el IPIM (12,9%), tal evolución relativa no contempla el salto de nivel que supuso el aumento instrumentado antes de la privatización. Al margen del rebalanceo tarifario, que dio lugar, a comienzos de 1997, a un nuevo incremento en el costo del servicio para los usuarios (especialmente para los de bajo consumo), el nivel tarifario con que se inició la gestión privada de la ex-ENTel redundó en niveles tarifarios y márgenes de rentabilidad significativamente superiores a los registrados internacionalmente.

Uno de los rasgos que ha caracterizado al proceso de privatizaciones (entre otros, como la escasa preocupación por difundir la propiedad de las empresas privatizadas, con la consiguiente profundización del proceso de concentración y centralización de capital; la celeridad y premura –no exenta de improvisaciones- con que se llevó a cabo el proceso, especialmente en los primeros años; la formu-

lación tardía, limitada y, en ocasiones, precaria, de los marcos regulatorios; la constitución de débiles organismos de regulación, muchas veces con posterioridad a la transferencia de los activos; la desprotección de usuarios y consumidores; etc.) es la recurrente renegociación de las cláusulas contractuales originales (en general, referidas al nivel de las tarifas, a los mecanismos para su ajuste periódico, a los compromisos de inversión y/o a los plazos de las concesiones).

La dolarización de las tarifas, y la formulación de cláusulas de ajuste sobre la base de la inflación estadounidense, encuentra su principal antecedente en la regulación de las tarifas del servicio básico telefónico, también objeto de sucesivas renegociaciones. En efecto, las cláusulas tarifarias incluidas en el marco regulatorio del servicio de telecomunicaciones sufrieron diversas modificaciones desde su formulación original en el inicio del proceso de privatización de ENTel. Originalmente, el valor del pulso telefónico, expresado en moneda local, se ajustaría según la evolución del índice de precios al consumidor.

Dicha cláusula fue objeto de algunas modificaciones al momento de la firma de los contratos de transferencia con las licenciatarias privadas. A partir de entonces, se incorporó una nueva y complementaria cláusula de ajuste, tendiente a mitigar el posible impacto sobre los costos empresarios de eventuales incrementos en el tipo de cambio. Así, al preverse un proceso de devaluación de la moneda local, dado que, durante el proceso hiperinflacionario de 1990, el tipo de cambio había quedado rezagado con respecto a la evolución de los precios domésticos, se dispuso (Decreto 2332/90) la aplicación de una fórmula combinada de ajuste entre las variaciones en el IPC (ponderando 60%), y la paridad cambiaria con el dólar (40%).

Ahora bien, como fuera señalado, con la sanción de la Ley de Convertibilidad quedó prohibida explícitamente la aplicación de toda cláusula de ajuste periódico de precios. En ese marco, se recurrió a una suerte de artilugio legal, instrumentado a partir del Decreto 2585/91, en el que se explicita que la Ley de Convertibilidad constituía un “obstáculo legal insalvable por el que quedan sin efecto las disposiciones del mecanismo de actualización automática del valor del pulso telefónico”, en función de lo cual resulta “conveniente expresar el valor del pulso telefónico en dólares estadounidenses”, ya que “es legalmente aceptable contemplar las variaciones de precios en otros países de economías estabilizadas como, por ejemplo, los Estados Unidos de América”. A partir de allí el valor del pulso telefónico quedó expresado en dólares, y pasó a ajustarse semestralmente (en abril y octubre) según la evolución del índice de precios al consumidor de los EE.UU.

Así, y al margen de toda consideración sobre el debatido rebalanceo tarifario, las recurrentes renegociaciones de las cláusulas de ajuste periódico de las tarifas tendieron a garantizar un prácticamente nulo riesgo empresarial y, fundamentalmente, la obtención de elevados márgenes de rentabilidad, sin exposición empresarial alguna frente a cualquier tipo de contingencia (como, por ejemplo, las que

podrían llegar a derivarse de modificaciones en la política y en la paridad cambiaria).

El racconto detallado del mecanismo por medio del cual se logró sortear el obstáculo que supuso la sanción de la Ley de Convertibilidad (en materia de indexación de precios) remite al hecho de que, en las privatizaciones realizadas con posterioridad a la sanción del Decreto 2585/91, se procedió a incluir, en este caso por ley y no por decreto, cláusulas de ajuste similares, sobre la base de la dolarización de las tarifas y ajuste por índices de precios de los EE.UU.

Se trata de los sectores eléctrico y gasífero, donde rigen mecanismos de ajuste tarifario semestrales basados en la evolución de los precios de EE.UU., incorporados en los contratos originales firmados por el Estado con las distribuidoras y transportistas de gas natural y energía eléctrica. Ello supone la concesión de un “seguro de cambio” a este grupo de empresas, en tanto quedan a resguardo de cualquier variación en el tipo de cambio, en un contexto donde el resto de los precios de la economía se expresa en la moneda doméstica –fundamentalmente, los salarios. Además, cabe señalar que, en los últimos años, los precios en EE.UU. se incrementaron a una tasa más elevada que en la Argentina, incidiendo en la evolución de las tarifas abonadas por los usuarios argentinos.

Efectivamente, esta recurrencia a la renegociación de los contratos originales de transferencia o concesión excede el ámbito de los sectores considerados hasta aquí. De hecho, ello se ha manifestado con distintas intensidades también en la prestación de servicios sanitarios y en el transporte ferroviario de pasajeros.

En el caso del transporte ferroviario de pasajeros, a mediados de 1997 se dispuso la “renegociación integral” de los contratos celebrados originalmente con los concesionarios. Sintéticamente, ello dio lugar, a comienzos de ese año, a un fuerte ajuste en las tarifas (casi del 80% acumulado hasta el año 2003), a la extensión de los plazos de las concesiones, y al mantenimiento y reajuste de los subsidios pagados por el Estado. Como contrapartida, los concesionarios se comprometen a realizar nuevas inversiones y a la renovación del material rodante.

Con respecto a las erogaciones a cargo del Estado, cabe señalar que en el año 1998 los subsidios estatales a los operadores metropolitanos de subterráneos y ferrocarriles ascendieron a u\$s 350 millones, nivel prácticamente equivalente a los u\$s 400 millones de déficit de la ex-Ferrocarriles Argentinos, a partir de los que se fundamentó el traspaso del servicio a manos privadas.

En definitiva, en todos los casos en que se efectuaron renegociaciones contractuales, parecería haber primado el interés privado por sobre el social. Así, la tan declamada “seguridad jurídica”, particularmente en el ámbito de las privatizaciones, parecería quedar en un segundo plano cuando se trata de preservar las rentas de privilegio de las que gozan las empresas de servicios públicos privatizados, en detrimento, cabe señalar, de la seguridad jurídica de los usuarios.

Al margen de ciertas especificidades sectoriales, de lo expuesto hasta aquí se infieren determinados patrones de desenvolvimiento comunes a los distintos servicios públicos privatizados, tanto en lo referido a los marcos regulatorios como a su impacto en la evolución tarifaria y el desempeño económico de las distintas empresas. En este sentido, se destacan los incrementos y reestructuraciones tarifarios aplicados con anterioridad al traspaso de las empresas públicas al sector privado, la dolarización de las tarifas, la aplicación de mecanismos de actualización tarifaria que por su naturaleza contradicen las prohibiciones que en materia de ajustes o indexaciones de precios establece la Ley 23.928 (Ley de Convertibilidad), la recurrencia a la renegociación de los contratos originales de transferencia o concesión y, como consecuencia de todo lo anterior, una evolución de los precios relativos que tiende a favorecer a las empresas de servicios públicos privatizadas con respecto a, en especial, los sectores productores de bienes, y en perjuicio de los usuarios residenciales, en particular los de menos recursos.

Las rentabilidades diferenciales hacen que las empresas privatizadas hayan pasado a conformar, en la década del noventa, el subconjunto de empresas más grandes dentro de las más grandes, y de las más rentables dentro de las más rentables del país. La contrapartida distributiva de este sobresaliente rendimiento microeconómico se manifiesta en el costo que suponen los servicios públicos para los usuarios. Ello pone de manifiesto, a su vez, que la evaluación del impacto de las privatizaciones de servicios básicos (como el transporte, el agua, el gas, la electricidad, las telecomunicaciones) en el nivel de vida de los sectores populares no puede restringirse a la consideración de las mejoras (cuando ellas tienen lugar) en la calidad de las prestaciones, sino también, y fundamentalmente, a su impacto sobre los ingresos reales de la población.

EL IMPACTO FISCAL DE LAS PRIVATIZACIONES

El abarcativo programa de privatizaciones le reportó al Estado argentino alrededor de u\$s 18.000 millones. De dicho monto, alrededor de u\$s 6.000 millones (la tercera parte) fueron el producto de la capitalización de títulos de la deuda pública, que corresponden a una deuda de aproximadamente u\$s 14.000 millones, si se considera el valor nominal de los títulos capitalizados.

Uno de los objetivos de la privatización era la reducción de la deuda externa. En este sentido, si bien se produjo una disminución del monto de la deuda en el corto plazo, en el mediano/largo plazo el endeudamiento se vio agravado. “En los años de la convertibilidad -1991 a 1997- los pagos de intereses más las amortizaciones de capital de la deuda ascendieron a 59.700 millones de dólares. Pero en el mismo lapso se contrajeron nuevas deudas por 63.500 millones. Esa acumulación de deudas ensombrece el futuro y es usada para imponer condiciones a la política económica de los sucesivos gobiernos” (Verbitsky, 1999).

En 1998 el total de la deuda (pública y privada) alcanzaba a 140.000 millones de dólares, mientras que en 1991 era de 61.000 millones de dólares (Basualdo, 1999).

Desde una perspectiva fiscal, la privatización de empresas públicas generó efectos muy diversos sobre las cuentas públicas, parte de los cuales se agotaron en el corto plazo -por ejemplo, los ingresos en efectivo- mientras que otros asumieron un carácter más permanente, como en el caso de los ingresos por los impuestos a abonar por los consorcios adjudicatarios.

El desarrollo del programa de privatizaciones tuvo su principal impacto fiscal -por única vez- en los ingresos en efectivo que percibió el Estado por la transferencia de empresas, de tenencias accionarias o de determinadas concesiones. Asimismo, cabe considerar un nuevo rubro derivado de los futuros recursos tributarios originados en el pago de impuestos -esencialmente, sobre las ganancias- por parte de los consorcios adjudicatarios de las firmas privatizadas.

En contraposición, el Estado dejó de percibir diversos impuestos internos de asignación específica -como el correspondiente a la seguridad social- que gravaban las tarifas de diversos servicios públicos. Cabe señalar que, en la generalidad de los casos, tales "sobrepuestos" fueron absorbidos por el ajuste tarifario que acompañó a las privatizaciones y, por ende, fueron transferidos a los adjudicatarios como parte de las nuevas tarifas.

Desde el punto de vista de los egresos fiscales, el Estado se ha visto beneficiado por la supresión de la incidencia de los déficits operativos de buena parte de las empresas transferidas, así como también por la eliminación de los servicios de la deuda externa capitalizada en las privatizaciones. En sentido opuesto, dado que en la generalidad de los casos el Estado se hizo cargo del endeudamiento de las empresas privatizadas (alrededor de u\$s 20 mil millones), ello supone posteriores -y significativos- egresos fiscales en concepto de amortizaciones y servicios.

De las consideraciones precedentes se infiere que, si bien es posible realizar ciertas aproximaciones en algunos ejemplos concretos, muy difícilmente pueda estimarse con precisión el impacto fiscal global de las privatizaciones. De todas maneras, en el plano agregado puede afirmarse que, en el corto plazo, el generalizado proceso de privatización de empresas públicas tuvo un efecto positivo sobre las cuentas fiscales. Sin embargo, agotado ese primer impacto, derivado esencialmente de los ingresos en efectivo y de la supresión de los servicios de las deudas capitalizadas, las cuentas públicas se han visto crecientemente erosionadas por la incidencia de ciertos rubros -como los servicios de la deuda externa e interna absorbida por el Estado- que tienden a compensar en el mediano y largo plazo ese primer impacto positivo. Ello se pone de manifiesto cuando, al agotarse el programa privatizador, reemergen los problemas de déficit fiscal que a fines de la década del ochenta fueran considerados como argumento central para llevar a cabo las privatizaciones.

Más allá del efecto fiscal en términos de flujos de ingresos y egresos, cabe mencionar otros aspectos que -directa o indirectamente- están vinculados con tal impacto. Tal el caso de, por ejemplo, la valoración de los activos que fueron transferidos al sector privado donde, en general, el valor presente de las rentas futuras resultó significativamente superior a los respectivos precios de transferencia de las empresas. En tal sentido, la subvaluación de los activos públicos privatizados estuvo asociada a la celeridad de los procesos y a la despreocupación oficial por la reestructuración y el saneamiento tecno-productivo, económico y financiero de las empresas a privatizar.

De todas maneras, al margen de la generalizada subvaluación de los activos estatales, los ingresos provenientes de las privatizaciones fueron un elemento clave para modificar la situación de las finanzas del sector público. En efecto, los recursos provenientes de las privatizaciones han asumido un papel central en el reordenamiento de las cuentas fiscales, muy particularmente en los inicios del Programa de Convertibilidad, donde emergen como el sustento fundamental del necesario equilibrio fiscal.

En síntesis, en la medida en que estos ingresos extraordinarios no derivaron y/o coadyuvaban a sustentar transformaciones estructurales que llevaran a una mejora cierta y de largo plazo en las arcas fiscales, su impacto efectivo tiende a diluirse -como está ocurriendo- por la persistencia de desequilibrios estructurales e, incluso, por los costos implícitos en los propios procesos de privatización (Abeles y Schorr, 1999).

EL IMPACTO DE LAS PRIVATIZACIONES SOBRE LA DINÁMICA Y LA ESTRUCTURA DE LOS MERCADOS

Una de las cuestiones centrales del proceso de privatizaciones instrumentado en el decenio pasado remite a la importancia que el mismo ha desempeñado en la profundización y consolidación de ciertos patrones estructurales que han venido condicionando, en gran medida, el desenvolvimiento de la economía argentina desde mediados de los setenta. En este sentido, la creciente oligopolización de diversos mercados, la polarización del poder económico en un núcleo acotado -aunque muy diversificado, en cuanto a sus actividades- de grandes conglomerados empresarios y, adicionalmente, la consolidación y preservación de reservas de mercado con ganancias extraordinarias, emergen como algunos de los principales efectos de la consecución de dicho programa.

En efecto, la dinámica asumida por el proceso privatizador conllevó la consolidación estructural de un conjunto reducido de grandes conglomerados empresarios, los cuales pasaron a controlar firmas que operan en sectores de actividad que poseen una importancia estratégica. Como queda reflejado en el Cuadro 2, tales actores cubrieron prácticamente la totalidad de los sectores públicos privatizados,

lo cual les brindó la posibilidad de insertarse en aquellas áreas decisivas en la definición de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía argentina en los noventa. Ello supone, adicionalmente, la posibilidad de manejar una serie de variables que inciden directamente sobre la competitividad de vastos sectores y agentes económicos, y, en consecuencia, del conjunto de la economía.

CUADRO 2
PARTICIPACIÓN DE LOS PRINCIPALES CONGLOMERADOS ECONÓMICOS EN LOS
DISTINTOS SECTORES PRIVATIZADOS A INICIOS DE LA DÉCADA DEL '90

Servicio	Astra (Repsol)	Roggio	CEI Citicorp Holdings	Loma Negra	Macri	Pérez Companc	Soldati	Techint
Electricidad (distribución)	*		*	*		*		*
Electricidad (generación)			*			*	*	*
Electricidad (transporte)						*	*	
Gas (distribución)	*		*	*	*	*	*	
Gas (transporte)			*			*	*	*
Telecomunicaciones			*			*	*	*
Transporte ferroviario		*		*			*	*
Otros			*				*	*

Fuente: Azpiazu y Schorr (2001).

Asimismo, otro rasgo distintivo que surge del análisis de las privatizaciones es la profundización de otra tendencia que incide, igualmente, sobre la configuración estructural de los mercados. En este sentido, cabe señalar que del análisis del proceso privatizador se desprende el incremento de la concentración económica en tres dimensiones, claramente articuladas entre sí.

En primer lugar, a nivel de las empresas se observa un acentuado grado de concentración de la propiedad en manos de un número muy reducido de accionistas.

En segundo lugar, a nivel del proceso en sí, es posible constatar que, con la excepción de algunas áreas y empresas –marginales, en cuanto a su significación económica–, prácticamente no existen casos de empresas privatizadas en cuyos respectivos consorcios adjudicatarios no se encuentre alguno de los principales conglomerados empresarios que desarrollan actividades en el país. En este sentido, cabe señalar que en la generalidad de los casos se fijaron patrimonios mínimos muy elevados para poder participar de las licitaciones y concursos o, de lo contrario, tales montos patrimoniales representaron una de las principales varia-

bles a considerar al momento de la adjudicación. De esta manera, la capacidad patrimonial de los potenciales interesados devino la principal “barrera al ingreso” al proceso privatizador (Azpiazu, 1994).

En tercer lugar, y a nivel de la morfología de los mercados, a pesar de la transferencia de monopolios públicos al sector privado, no se modificó la dinámica de funcionamiento de los diversos mercados involucrados. Por el contrario, a pesar de la segmentación realizada en gran parte de los mismos, dichos mercados siguieron caracterizándose por una estructura de tipo monopólica o, en algunos casos, oligopólica.

Otra dimensión de análisis es aquella que surge de analizar el impacto del proceso privatizador sobre el comportamiento empresarial. En este sentido, y en forma estilizada, cabe señalar que dicho proceso ha inducido el despliegue de tres tipos distintos –aunque no excluyentes– de estrategias empresarias. Así, en primer lugar, debe destacarse el caso de aquellas firmas o conglomerados que adquirieron empresas públicas o tenencias accionarias del Estado en firmas que operaban en su mismo sector de actividad (concentración)³. En segundo lugar, se da el caso de empresas o conglomerados que adquirieron u obtuvieron la concesión de empresas o servicios públicos que suponen, directa o indirectamente, un mayor grado de integración vertical u horizontal de sus actividades (integración)⁴. Por último, es posible constatar la existencia de empresas o conglomerados que revelaron una activa y difundida participación en los distintos procesos de privatización, lo cual les permitió diversificar significativamente sus actividades (conglomeración)⁵.

En el punto siguiente se intentará analizar el reverso de la situación detallada hasta el momento. Para ello se examina el efecto sobre los niveles de empleo de la privatización de las empresas prestatarias de servicios públicos.

EL IMPACTO DE LA PRIVATIZACIÓN SOBRE EL EMPLEO: LA CONTRACARA DE LA CONCENTRACIÓN DEL CAPITAL

A mediados de la década del setenta, el papel empleador del Estado comenzó a deteriorarse y cobró auge el Estado subsidiador o contratista a través de mecanismos como la promoción industrial (Orlansky, 1989). Comenzó entonces un proceso de privatización del empleo público en paralelo a una disminución del volumen de ocupación de las empresas estatales, en parte debido a la escasez de la inversión pública⁶. Ello produjo la caída de la ocupación en las empresas y constituyó una de las principales causas del estancamiento del nivel de empleo en el conjunto del sector público nacional. La reducción del empleo público significó, en el sector de empresas públicas, una tasa negativa de más del 5% para el quinquenio 1975-1980 (Bonifacio, 1986). Lo característico de este hecho fue que, mientras la reducción anterior (producida entre 1958-1962) fue gradual, la que se

produjo entre 1976-1983 fue de tipo shock, recayendo todo su impacto en el primer año (-10,6%).

Por otro lado, la incidencia de las empresas estatales era muy significativa en el volumen del empleo estatal ya que absorbía entre el 36% y el 45% del total del empleo estatal (Bonifacio, 1986). Dicha significancia estaba asociada a la importancia que ocupaba en el gasto público y a la elasticidad de su comportamiento, esto es, que en períodos de retracción es el más afectado y en los períodos de expansión se muestra como el sector más dúctil a la absorción de personal. En particular, en el período recesivo iniciado en 1989 se produjo una reducción de los puestos de trabajo que llevó los 350.000 puestos del sector público a 68.000 en 1993, para finalizar en 27.500 en 1995 (Orlansky, 1997).

La reducción es un efecto directo de la privatización de empresas públicas y la desaparición del Estado empresario o generador de empleo productivo, puesto que el empleo del sector público nacional total no sólo no disminuyó sino que el agregado (nacional, provincial y municipal) experimentó un crecimiento entre 1989 y 1995 (de 1.827.630 personas a 2.089.684, lo que implica un aumento del 14%).

Hacia los años noventa, la viabilidad del modelo neoliberal se fundaba en la capacidad del gobierno de contener la combatividad de la clase obrera, implementar una política salarial restrictiva y promover la flexibilización del mercado laboral (Smith, 1993). Los dirigentes gremiales, los miembros no jerárquicos de los sindicatos, respondieron críticamente a las decisiones del gobierno y una parte de ellos se negó abiertamente a la tregua de dos años sin huelgas que exigía la consolidación de las reformas estructurales. La reacción derivó en la escisión de la central de trabajadores en la CGT San Martín y la CGTAzopardo. Esta última, liderada por Saúl Ubaldini, incluía a los sindicatos más combativos de la administración pública que se oponían a los planes de liberalización y privatización. Esta fracción del sindicalismo intentaba contrarrestar las consecuencias sobre el mercado de trabajo que produjo el proceso de transición de un modelo de desarrollo proteccionista con fuerte participación estatal hacia un modelo estructural alrededor de las privatizaciones y la apertura de la economía a los flujos internacionales de bienes y capitales. Sin embargo, no pudo evitarse la pérdida neta de puestos de trabajo asociados al cambio estructural. Por ello, la transformación de la demanda tendrá carácter permanente a menos que se introduzcan cambios de significación en el modelo económico imperante (Sautú, 1997; CTA, 2000).

Por otro lado, las reformas al sistema legal de protección al trabajo de los asalariados del sector privado, incluidas en el plan de reformas estructurales, impactaron sobre el mercado de trabajo y la generación de empleo. En este sentido, la "legislación laboral en Argentina, Colombia, Ecuador y Perú reformó la protección frente al despido y flexibilizó el contrato de trabajo, argumentando que tendría efectos positivos para la *performance* del empleo. En Brasil, Chile y Vene-

zuela, por el contrario, las modificaciones tendieron a ampliar la protección de los trabajadores” (Marshall, 1998). La situación diferencial de ambos grupos de países determinó que si bien la flexibilidad de las normas sobre contratos y despidos influye sobre las prácticas empresarias y por consiguiente sobre la estructura del empleo, no incide sobre el nivel y ritmo de crecimiento del empleo y del desempleo. En efecto, el debilitamiento de la protección al trabajo, si bien influyó en la práctica de los empleadores no ha estimulado la creación de empleo y, por lo tanto, no cumplió con el propósito declarado de las reformas. Por el contrario, se convirtió en una herramienta eficaz para ajustar los planteles laborales a los vaivenes del ciclo económico.

La contradicción existente entre el propósito declarado de las reformas y los efectos reales de las mismas puede verse a través del análisis del empleo generado por las empresas privatizadas en forma agregada para establecer la magnitud de los puestos de trabajo involucrada en cada una de ellas. Justifica la idea el hecho de que en general se abona la hipótesis de que la reforma no afectó directamente el nivel de empleo y/o desempleo más allá de las estrategias de los empleadores.

Entre los efectos negativos de la privatización se encuentra el hecho de que “numerosos trabajadores pertenecientes a las empresas estatales debieron -voluntariamente o no- abandonar sus puestos de trabajo, ya que su presencia constituía una traba, tanto para asegurar una futura rentabilidad elevada a los nuevos responsables de esas empresas, como por razones de organización productiva y técnica” (Rofman, 2000).

A partir de estos antecedentes se plantea la hipótesis que existe en las privatizaciones un aporte importante al desempleo, a la regresividad en la distribución del ingreso y al incremento de la precarización del empleo que se produjo en los años noventa.

LA PRIVATIZACIÓN Y EL VOLUMEN DE EMPLEO DE LAS EMPRESAS

El empleo de las empresas estatales representaba en 1985 el 36,11% del empleo total del sector público, en 1992 el 21,35% y en 1997 sólo el 6,50% comprendiendo a los entes residuales. Como puede verse en el Cuadro 3, la reducción calculada sobre el total del empleo de las empresas de servicios públicos es de casi el 70 % entre 1985 (100) y 1998 (31,7). No obstante, la distribución del porcentaje es desigual según los sectores de actividad variando no sólo el momento de la reducción sino también la intensidad de la misma.

CUADRO 3
LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS
ÍNDICE DE EMPLEO DESAGREGADO POR SECTOR DE ACTIVIDAD
1985-1998 (1985=100)

Empresas	Fecha de transferencia	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Telefonía	nov-90	100	98,24	97,93	99,44	96,55	93,38	85,33	78,66	73,47	66,86	64,42	59,33	50,30	47,89
Correos	nov-97	100	97,13	95,98	90,31	91,08	88,58	77,66	60,67	60,67	50,44	45,73	45,80	51,25	39,89
Transporte aéreo	nov-90	100	97,75	97,37	98,21	102,18	103,21	91,02	78,83	59,04	60,21	54,05	49,46	45,99	45,47
Agua y cloacas	dic-92	100	98,36	97,89	98,38	97,08	87,03	87,03	83,91	66,70	53,03	42,16	43,56	45,20	44,92
Energía eléctrica	jul-93	100	97,19	99,80	102,33	104,89	103,25	95,55	86,84	50,48	44,64	40,49	37,03	33,16	31,44
Transporte ferroviario	11/91 a 11/92	100	97,04	94,44	94,71	91,52	87,43	83,48	65,59	21,87	19,37	15,78	15,79	15,16	15,29
Gas	dic-92	100	95,61	93,61	98,46	102,88	104,43	106,38	102,36	57,18	55,45	55,09	54,05	53,01	50,17
Total		100	97,33	96,09	96,01	94,76	91,55	85,32	71,97	45,85	40,69	36,81	35,34	33,79	31,14

Fuente: Informe de la SIGEP(1985-1990) e Inspección General de Justicia, Memoria y balance de las empresas privatizadas (1991-1998).

El sector de telefonía, cuya privatización se realizó en noviembre de 1990, redujo a más de la mitad su planta de personal operándose el grueso de la disminución entre 1990 y 1994 pero manteniendo una tendencia homogéneamente decreciente entre 1988 y 1998. Ello responde, en lo sustantivo, al “trabajo sucio” (Abelles, 2001) que realizó el Estado consistente en el despido de trabajadores, el incremento de la deuda de la empresa y en el aumento de las tarifas, y, una vez privatizada, las sucesoras privadas (Telefónica de Argentina y Telecom), que continuaron con la dinámica de los despidos y con la terciarización de ciertas actividades de la empresa.

La empresa de correo postal disminuye empleos en forma gradual pero con un pico de caída entre 1991 y 1992, luego mantiene la magnitud del empleo hasta la caída de 1997/98 coincidente con la privatización.

La empresa estatal de aeronavegación incorporó empleados en forma gradual hasta 1990 cuando se produjo la privatización y comenzó el proceso de expulsión de personal agudizado entre 1991 y 1993, donde el índice pasa de 91 a 59 puntos para finalizar en alrededor de los 47 puntos. Puede verse que los despidos se produjeron una vez privatizada la empresa en noviembre de 1990.

El comportamiento de la empresa de aguas y cloacas, privatizada en diciembre de 1992, es diferente debido a lo temprano de la primera reducción que se opera entre 1989/90 e involucra diez puntos del índice, mientras el resto de las empresas aún no había despedido trabajadores en esta magnitud. La reducción es previa a la privatización y la siguiente reducción fuerte se produjo entre 1994 y 1997, posterior a la privatización, donde el índice muestra una caída del 83 al 42.

El sector de energía eléctrica, cuyo traspaso al sector privado se produjo en julio de 1993, generó la fuerte reducción entre 1992 y 1993 llevando el índice de 86,8 a 50,5. El período de la reducción coincide con la del sector de aeronavegación, pero se mantiene posteriormente la tendencia decreciente aunque con mucha menos intensidad.

Los ferrocarriles que se privatizaron a lo largo de 1992 pierden en los primeros seis años de la serie unos 17 puntos de empleo, mientras que en el bienio 91/93 la reducción es de 60 puntos, convirtiéndose en la empresa que expulsó la mayor cantidad de trabajadores en el período inmediatamente anterior a la privatización. De esta manera, a partir de 1993 el nuevo piso de la serie se encuentra alrededor de los 20 puntos.

El sector gasífero hasta 1992 -año en que se privatizó- incorporaba trabajadores, situación coincidente con los sectores de aeronavegación y electricidad. Empero entre 1992 y 1993 se produce una caída del empleo de alrededor de 50 puntos, con lo cual se convierte en la reducción más tardía pero más pronunciada de la serie. Sólo el sector eléctrico muestra una caída similar en tiempo e intensidad.

El índice muestra que las empresas de teléfonos, gas, aeronavegación, aguas y correo encuentran luego de 1993 un nuevo rango de variación entre 40 y 60 puntos porcentuales. Paralelamente, el sector eléctrico no alcanza a 40, y ferrocarriles tiene como techo los 20 puntos.

El Cuadro 4 muestra en valores absolutos que en 1985 los empleados de las empresas estatales consideradas eran 243.354. En 1998, las empresas privatizadas seleccionadas ocupan 75.770 empleados en total. En 1985 el empleo de las empresas de servicios públicos explicaba 2,33 puntos de la PEA, mientras que hacia 1998 sólo comprendían el 0,1% de la misma. Si bien el porcentaje es reducido en términos de la PEA, en términos del sector del empleo al que se refiere la variación muestra que el empleo actual es 23 veces inferior al empleo que producían.

CUADRO 4
LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS
VOLUMEN DE EMPLEO TOTAL DESAGREGADO POR SECTOR DE ACTIVIDAD
1985-1998 (EN VALORES ABSOLUTOS)

Sector de actividad	Período													
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Telefonía	47088	46261	46115	46823	45463	43973	40179	37041	34597	31484	30336	27939	23683	22550
Correos	41484	40292	39815	37465	37784	36747	32215	25169	25169	20926	18969	19000	21261	16548
Transporte aéreo	10561	10323	10283	10372	10791	10900	9613	8325	6235	6359	5708	5223	4857	4802
Agua y cloacas	9652	9494	9448	9496	9370	8400	8400	8099	6438	5118	4069	4204	4363	4336
Energía eléctrica	21745	21134	21702	22251	22809	22451	20778	18883	10976	9707	8805	8053	7210	6837
Transporte ferroviario	102941	99897	97218	97500	94216	90000	85936	67521	22517	19943	16244	16250	15609	15739
Distr. de gas	9883	9449	9251	9731	10168	10321	10514	10116	5651	5480	5445	5342	5239	4958
Total	243354	236850	233832	233638	230601	222792	207635	175154	111583	99017	89576	86011	82222	75770

Fuente: Informe de la SIGEP(1985-1990) e Inspección General de Justicia, Memoria y balance de las empresas privatizadas (1991-1998).

La estructura porcentual (ver Cuadro 5) muestra cómo se modificó la composición del empleo por sector de actividad. Así como en 1985 el principal tomador de mano de obra era el transporte ferroviario (con un aporte de más de 42,30%), a partir de 1993 fluctúa alrededor del 20 % del personal, habiéndose incrementado en diez puntos porcentuales el aporte del sector telefónico.

Los sectores que mantuvieron su participación relativa en el total del empleo fueron energía eléctrica y gas natural. Por el contrario, y a pesar de que también son sectores expulsores de mano de obra, aumentó la participación del empleo del transporte aéreo, de correos y telégrafos y telefonía, asociado a que los demás sectores despiden trabajadores en mayor proporción.

CUADRO 5
EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS SELECCIONADAS
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL EMPLEO SEGÚN
SECTOR DE ACTIVIDAD 1985-1998 (EN PORCENTAJES)

Sector de actividad	Período													
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Telefonía	19,35	19,53	19,72	20,04	19,72	19,74	19,35	21,15	31,01	31,80	33,87	32,48	28,80	29,76
Correos	17,05	17,01	17,03	16,04	16,39	16,49	15,52	14,37	22,56	21,13	21,18	22,09	25,86	21,84
Transporte aéreo	4,34	4,36	4,40	4,44	4,68	4,89	4,63	4,75	5,59	6,42	6,37	6,07	5,91	6,34
Servicios de agua y cloacas	3,97	4,01	4,04	4,06	4,06	3,77	4,05	4,62	5,77	5,17	4,54	4,89	5,31	5,72
Energía eléctrica	8,94	8,92	9,28	9,52	9,89	10,08	10,01	10,78	9,84	9,80	9,83	9,36	8,77	9,02
Transp. ferroviario	42,30	42,18	41,58	41,73	40,86	40,40	41,39	38,55	20,18	20,14	18,13	18,89	18,98	20,77
Distr. de gas	4,06	3,99	3,96	4,16	4,41	4,63	5,06	5,78	5,06	5,53	6,08	6,21	6,37	6,54
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Informe de la SIGEP(1985-1990) e Inspección General de Justicia, Memoria y balance de las empresas privatizadas (1991-1998).

LA PRIVATIZACIÓN Y EL DESMEMBRAMIENTO DE LAS EMPRESAS

En la serie construida, las 7 empresas estatales que se consideraron al inicio del período (ver Anexo)⁷ se desarticularon en 33 empresas privatizadas al final de la serie bajo la propiedad de un reducido número de grupos económicos y grandes empresas extranjeras. El promedio del personal ocupado por las primeras 7 es de 34.764 personas en 1985 y de 31.827 en 1990 (9% menos), mientras que las 33 ocupan en promedio 3.381 personas en 1993 y 2.296 en 1998, es decir un 32% menos en cinco años y más del 90% menos que sus antecesoras estatales.

La disminución del volumen de empleo se produjo fundamentalmente entre los años 1991 y 1992, que en muchos casos es el período previo a la privatización. Cabe aclarar que las empresas una vez declaradas “sujetas a privatización” pasaron inmediatamente por un período de reestructuración consistente, entre otros, en programas de “racionalización” del personal llevados a cabo por el Estado. En casos como Entel (Abeles, 2001) y Metrovías (1993) dicho proceso fue acompañado también por importantes cambios en las condiciones laborales, como es el incremento en la duración de la jornada de trabajo. En efecto, la reduc-

ción al mínimo de los planteles, avalado por las políticas de Estado, fue una constante previa a la toma de posesión de las empresas por parte del sector privado. El Estado no sólo respaldó la política de expulsión de empleados que conllevó el proceso de privatizaciones, sino también las políticas referidas a tarifas y condiciones laborales posteriores a la privatización de las empresas prestatarias de servicios públicos.

CUADRO 6
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DE LAS EMPRESAS ESTATALES SELECCIONADAS
1985-1990 (EN VALORES ABSOLUTOS Y PORCENTAJES)

Período 1985-90	Empleo de las EE.EE.
1985	243.354
1986	236.850
1987	233.832
1988	233.638
1989	230.601
1990	222.792
Variación 1990/1985	-8,45

Fuente: elaboración propia basada en el Informe de SIGEP(1985-1990) y en la Inspección General de Justicia, Memoria y balance las empresas privatizadas (1991-1998).

Luego de la gran reducción de empleo operada entre 1991/92, que involucró a más de 100.000 ocupados, el dato de 1993 es el nuevo techo a partir del cual decrece el empleo de las empresas de servicios públicos.

CUADRO 7
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS
SELECCIONADAS 1993-1998 (EN VALORES ABSOLUTOS Y PORCENTAJES)

Período 1993-98	Empleo de las EE.PP.
1993	111.583
1994	99.017
1995	89.576
1996	86.011
1997	82.222
1998	75.770
Variación 1998/1993	-32,1

Fuente: elaboración propia en base a la información de la Inspección General de Justicia, Memoria y balance de las empresas privatizadas (1991-1998).

La variación del volumen de empleo 1990/1985 es de -8,45%; la reducción del volumen 1993/1990 es del 49,9% y durante el último período (1998/1993) el empleo disminuyó en un 32,1%. En el trienio 1990-1993 el empleo se redujo, en términos absolutos, de 222.792 a 111.583 puestos de trabajo. Se concluye que el tercer período (que corresponde a las empresas ya privatizadas) se parece más al segundo (al de implementación de las privatizaciones) que al primero (período previo a las privatizaciones), por lo que el proceso de reestructuración de las empresas habría instaurado un régimen progresivamente expulsor de mano de obra (Geldstein, 1997).

Recuérdese que la reducción 1990/1985 del 8,5% es la menos notoria comparada con la de los años siguientes. A juicio de Bonifacio la “fuerte” reducción que se produjo entre los años 1980/1975 había alcanzado el 5%, cifra que se revelaría mínima a la luz de la magnitud de las transformaciones operadas en el empleo estatal de las dos décadas siguientes.

En el cuadro siguiente se presenta la información desagregada según el número de empresas privatizadas para cada año.

CUADRO 8
EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS SELECCIONADAS
EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE PUESTOS DE TRABAJO 1985-1998
(EN VALORES ABSOLUTOS)

Año	Empresas Estatales		Empresas Privatizadas	
	Nº empresas	Ocupados	Nº empresas	Ocupados
1985	7	243.354	0	0
1986	7	236.850	0	0
1987	7	233.832	0	0
1988	7	233.638	0	0
1989	7	230.601	0	0
1990	7	222.792	0	0
1991	4	125.628	4	82.007
1992	1	18.883	32	156.271
1993	1	25.169	32	86.414
1994	1	20.926	32	78.091
1995	1	18.969	32	70.607
1996	1	19.000	32	67.011
1997	1	21.261	32	60.961
1998	0	0	33	75.770

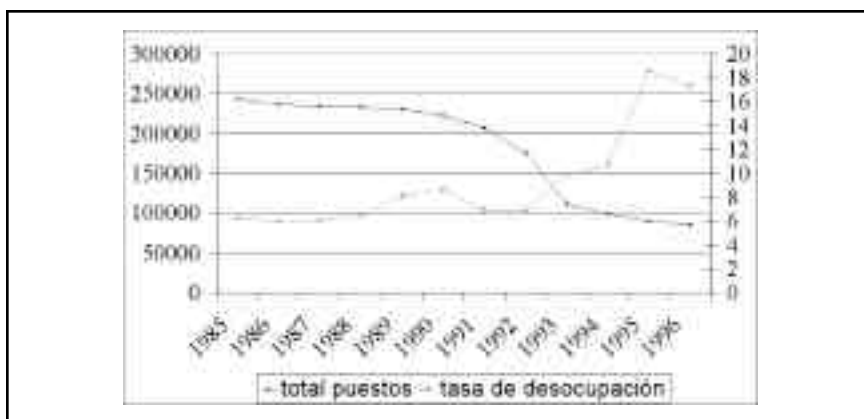
Fuente: elaboración propia en base al Informe de la SIGEP(1985-1990) y de la Inspección General de Justicia, Memoria y balance de las empresas privatizadas (1991-1998).

Existen algunas características del proceso de privatización de las empresas estatales que merecen remarcar. El proceso implicó la transformación de la empresa original en una nueva, con otra razón social –bajo la forma jurídica de Sociedad Anónima- pero con menos puestos de trabajo. Es el caso de OSN, Aerolíneas Argentinas y Encotel, que pasan a llamarse Aguas Argentinas S.A., Aerolíneas Argentinas S.A. y Correo Argentino S.A. Las restantes empresas se convirtieron en varias otras de menor envergadura. En cualquiera de los casos poseen un nivel de empleo global mucho menor que su antecesora estatal. Las privatizaciones se realizaron predominantemente entre 1992 y 1993, mientras que la reducción de puestos de trabajo comenzó antes y se mantuvo durante los años siguientes.

LA PRIVATIZACIÓN Y EL EFECTO SOBRE LA TASA DE DESEMPLEO

La fuerte reducción del empleo estatal durante el período 1990-1993 puede analizarse como una de las causas que indujeron el incremento de la tasa de desempleo. En el Gráfico 1 se muestra la evolución del volumen del empleo de las empresas estatales en el primer eje y la evolución de la tasa de desocupación en el segundo.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO Y DE LA OCUPACIÓN
DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS SELECCIONADAS 1985-1996



Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (1985-1996) y el informe de la SIGEP (1985-1990) y de la Inspección General de Justicia, Memoria y balance de las empresas privatizadas (1991-19989).

Así, la tasa de desempleo crece alrededor de 12 puntos porcentuales entre 1985 y 1995 puesto que pasa de 6 puntos porcentuales a 18% de la PEA, convirtiendo el techo de la década del ochenta (los ocho puntos) en el piso del desempleo de los años noventa.

La simultaneidad de la reestructuración del Estado empresario mediante la “racionalización” del personal, “retiros voluntarios”, jubilaciones anticipadas, cesantías y liquidación de entes contribuyó en el mediano plazo al aumento de la desocupación. Al respecto, el Gráfico 1 muestra, por un lado, la abrupta caída del empleo de las empresas públicas entre 1990-1993, que reducen en absoluto más de 110.000 puestos de trabajo, y por otro, a partir de 1992, la tasa de desocupación, que no había superado hasta entonces los ocho puntos porcentuales, comenzó una escalada que alcanzó los 18 puntos. Las empresas de servicios públicos aportaron con 2,3 puntos aproximadamente a ese incremento.

Una parte del efecto fue observada con cierto retraso debido a la efímera reconversión productiva a la que dio lugar al pago de indemnizaciones, que permitió al personal cesanteado iniciar actividades por cuenta propia. De esa manera se contuvo parcialmente la escalada de la tasa de desempleo hasta 1993, donde el agotamiento de los recursos volcó masivamente al desempleo al grueso de los indemnizados.

La situación de desempleo se vio agravada por la ausencia de políticas destinadas a orientar a los empleados desvinculados de las empresas a invertir los ingresos derivados de dichas indemnizaciones (Beccaria y Quintar, 1995; Peñalva, 2000). El resultado fue la dilapidación de los recursos en actividades cuentapropistas (servicios, recreación, etc.) que se agotaron en un plazo relativamente corto: a modo de ejemplo, en la ciudad de San Nicolás, donde está ubicada la planta de SOMISA, entre 1992 y 1993 habían iniciado alguna actividad comercial o de servicios 710 establecimientos, y en ese mismo período habían cesado en su actividad 442 establecimientos (Beccaria y Quintar, 1995).

Debe aclararse que es altamente probable que las subcontrataciones que realizan las empresas privatizadas estén incidiendo en el volumen de empleo generado por las empresas, y ello merece un seguimiento que excede los objetivos y las posibilidades del presente trabajo. Habría actividades realizadas por empresas de servicios subcontratados que de lo contrario engrosarían los puestos de trabajo de las empresas, lo que no puede cuantificarse a partir de la información de los balances. De todas maneras aquí se pretende establecer tendencias o líneas de comportamiento del empleo en un grupo de empresas significativo en el conjunto de la economía.

La escalada ascendente de la tasa de desocupación (fenómeno que se expandió a todos los grandes conglomerados urbanos) fue acompañada de otros fenómenos como el incremento de la tasa de subocupación abierta, el desaliento, la

subocupación horaria y la precarización de los nuevos puestos de trabajo generados (Peñalva, 2000). Excediendo el plano de la privatización y extendiendo el análisis al conjunto de las desregulaciones al que fue sometida la economía argentina en los años noventa, puede pensarse la desregulación como un elemento económico, social e ideológico clave de la hegemonía neoliberal. Por un lado, “al liberar al capital para que circule con la menor cantidad de trabas posible, instaura una relación de fuerzas entre capital y trabajo claramente favorable al primero, ya sea por el aumento del desempleo o por la fragmentación social que introduce” (Sader, 2001).

LA INCIDENCIA DEL PROGRAMA DE RETIRO VOLUNTARIO EN EL EMPLEO

La reducción del empleo producida entre 1991 y 1993 se explica, en parte, por los programas de “retiro voluntario” que consistieron en el acuerdo de abandono del puesto de trabajo por parte del trabajador, a cambio de un pago indemnizatorio que contemplaba los años de servicio y la categoría laboral. Bajo esta modalidad se suprimieron de las empresas 86.274 puestos de trabajo en las empresas prestatarias de servicios públicos. El Cuadro 9 muestra la distribución de retiros voluntarios producidos en las seis empresas de mayor importancia en los tres años clave de la “racionalización”.

La empresa Ferrocarriles Argentinos explica el 76 % de los “retiros voluntarios” del trienio, mientras el 24 % se repartió en las empresas restantes. La mayor parte de los “retiros voluntarios” se acumularon en el año 1992. Ferrocarriles Argentinos implementó dicho programa en 1991, pero al año siguiente duplicó la cantidad de trabajadores despedidos bajo esta modalidad. Así, la planta de alrededor de 90.000 trabajadores que ocupaban los ferrocarriles se redujo por esta vía en un 50%⁸.

CUADRO 9
EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS SELECCIONADOS
EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE RETIROS VOLUNTARIOS 1991-1993
(EN VALORES ABSOLUTOS Y PORCENTAJES)

Empresa	1991	1992	1993	Total 1991/93	Total Porcentajes
Gas del Estado	0	1000	0	1000	1,64
Segba	0	1500	0	1500	2,46
AyEE	0	2450	1720	4170	6,84
Encotel	109	6000	0	6109	10,02
OSN	0	1893	0	1893	3,10
FF.CC.	12327	25981	8000	46308	75,94
Total	12436	38824	9720	60980	100

Fuente: Banco Mundial (1993).

Los programas de retiro voluntario explican una parte de la pérdida de puestos de trabajo de las empresas estatales, especialmente para los años 1991 y 1992; no obstante, la magnitud de la reducción del empleo indica que hubo otras formas de desvinculación de los trabajadores de similar importancia (jubilaciones prematuras, despidos, cesantías, etc.). La financiación de los programas de retiro voluntario se realizó con recursos propios de las empresas, con préstamos del Banco Mundial y del Banco de la Nación Argentina, y con aportes del Tesoro.

El monto de las indemnizaciones del período 1992/1993 fue de U\$S 1.299,5 millones, lo que da un promedio por trabajador cesanteado de alrededor de U\$S 20.000.

Luego de la privatización de Encotesa se llevó a cabo un nuevo programa de retiro voluntario que involucró un monto de \$99 millones. Esta suma fue imputada como inversión por el Grupo Macri y aceptada por las autoridades⁹.

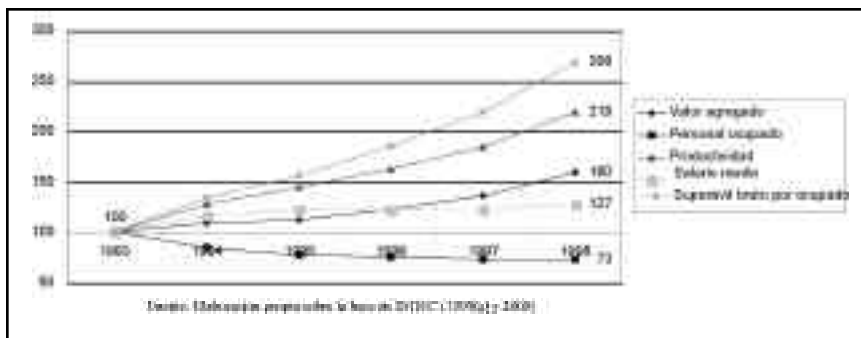
LA SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES EMPLEADOS EN LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS PRIVATIZADOS

El Operativo Especial a Grandes Empresas realizado en forma anual por el INDEC (1998 y 1999) permite observar la evolución, para el período comprendido entre 1993 y 1998, de importantes variables estructurales y de comportamiento de las quinientas firmas de mayor tamaño del país. A los fines del presente estudio se han seleccionado de dicho panel a las empresas que se dedican a la prestación de “electricidad, gas y agua” y “comunicaciones”, bajo el supuesto de que estos dos sectores de actividad están integrados mayoritariamente por empresas privatizadas (dado que en 1993 ya se había privatizado prácticamente la totalidad de las grandes empresas públicas prestatarias de energía eléctrica, gas natural, agua y telecomunicaciones de la Argentina).

Hechas estas aclaraciones, en el Gráfico 2 se puede apreciar cómo entre 1993 y 1998 el valor agregado generado por las empresas seleccionadas se expandió significativamente (al 9,8% anual acumulativo). Dicho incremento se vio acompañado por un todavía más importante crecimiento en la productividad laboral de las firmas (medida como la relación entre el valor agregado y la cantidad de personal ocupado)¹⁰, que creció a una tasa promedio anual del 16,9% (lo cual equivale a un aumento de casi un 120% en el período bajo análisis).

Ahora bien, al indagar acerca de los factores que permitirían dar cuenta de semejante incremento en la productividad de la mano de obra ocupada en tales empresas, se constata que una parte considerable del mismo está asociada a un significativo proceso de expulsión de asalariados y, en directa relación con ello, a un aumento de consideración en la intensidad de la jornada de trabajo de los obreros en actividad.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL VALOR AGREGADO, EL PERSONAL OCUPADO, LA PRODUCTIVIDAD,
EL SALARIO MEDIO Y EL SUPERÁVIT BRUTO POR OCUPADO DE LAS EMPRESAS
SELECCIONADAS 1993-1998 (EN ÍNDICE BASE 1993=100)



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC (1999[a] y 2000).

En efecto, entre 1993 y 1998 las firmas de los sectores mencionados despidieron a más de 33.000 asalariados, lo cual determinó que al final del período la masa de ocupados por estas empresas representara el 73% de la vigente en 1993. Asimismo, cuando se analiza la evolución del producto bruto generado por las firmas del panel vinculadas a la prestación de electricidad, gas y agua y comunicaciones en términos relativos al comportamiento de la productividad laboral, se corrobora que esta última variable se incrementó más que el valor agregado en todos los años del período 1993-1998.

Sin duda, el carácter que asumen estos desempeños permite inferir que durante el decenio de los años noventa el incremento registrado en la productividad laboral de las empresas analizadas ha estado sumamente asociado a la evolución del empleo o, más precisamente, a la dinámica que adoptó la prácticamente sistemática expulsión de asalariados. En dicho contexto, si bien no se dispone de información que permita determinar en cuánto varió la extensión de la jornada de trabajo, cabe concluir que el importante aumento registrado en la productividad de la mano de obra estuvo estrechamente ligado a un ostensible incremento en la intensidad del trabajo.

Apartir del notable aumento de la productividad media de la mano de obra ocupada en las principales empresas de servicios públicos privatizadas del país, resulta interesante explorar qué fracciones se han apropiado mayoritariamente del mismo. En otras palabras, se intenta precisar si dicho incremento se ha “derramado” con la misma intensidad hacia los distintos “factores de la producción” (capital y trabajo), o si, por el contrario, ha sido crecientemente apropiado por los empresarios.

En este sentido, en el Gráfico 2 se observa que mientras la productividad laboral de estas empresas más que se duplicó entre 1993 y 1998, el superávit bruto de explotación por ocupado (esto es, la parte del producto bruto por obrero que recibe el empresario una vez descontada la masa salarial) se incrementó aproximadamente un 168%, mientras que la masa salarial por ocupado (salario medio) creció apenas un 27% (manteniéndose prácticamente sin variaciones desde 1994). De ello se desprende que una parte mayoritaria del importante incremento registrado en el transcurso del decenio pasado en el rendimiento productivo promedio de los asalariados ocupados en las firmas analizadas fue apropiado por los empresarios. Ello indica que la restauración del proceso productivo –con nuevas tecnologías y nuevas formas de organización de la producción– permite elevar las tasas de explotación de la fuerza de trabajo (Sader, 2001).

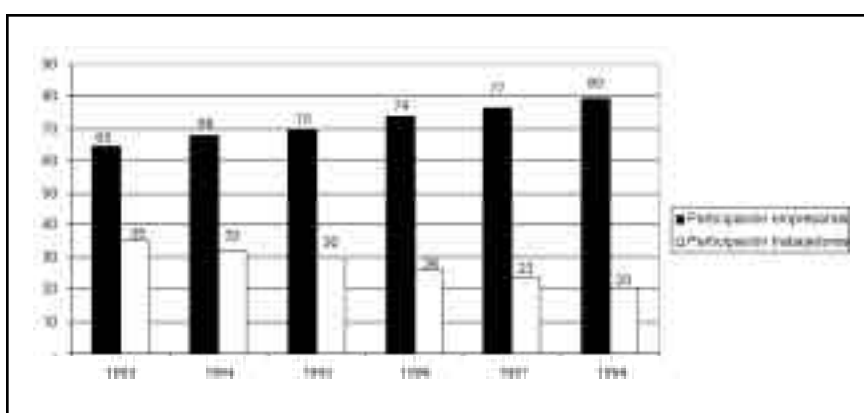
A este respecto, cuando se consideran exclusivamente los salarios abonados por las empresas bajo estudio y las utilidades empresarias, del trabajo del INDEC (1998 y 1999) se desprende que mientras las últimas crecieron un 86% entre 1993 y 1998, la masa salarial se contrajo un 7% en el mismo período. Como producto de dichos patrones de desenvolvimiento se registró una alteración de consideración en la relación que se establece entre los dos componentes centrales del valor agregado. Así, mientras en 1993 el monto total de utilidades representaba el 73% de la masa salarial abonada por las firmas, en 1998 dicha relación se había incrementado al 146%. En consecuencia, del conjunto de las evidencias empíricas analizadas surge que durante buena parte de la década de los noventa una porción significativa de los ostensibles incrementos registrados en la productividad de la mano de obra empleada en las empresas líderes vinculadas a la prestación de servicios públicos básicos (asociados, cabe enfatizar, a una intensificación en la utilización del “factor trabajo” o, en otros términos, a un aumento en la tasa de explotación de los obreros en actividad) fueron absorbidos casi íntegramente por los empresarios bajo la forma de una importante –y creciente– masa de beneficios.

La tasa de rentabilidad de los sectores de electricidad, gas y agua y comunicaciones, calculada a partir del cociente entre las utilidades y el valor bruto de producción, es en 1993 de un 14,3%, mientras que en 1998 es de 17,2 % (es decir, creció más de un 20%). Por otro lado, la misma variable para el total de las quinientas empresas tiene una magnitud y una evolución diferente: en 1993 es de 9 puntos y en 1998, luego de oscilaciones ascendentes y descendentes, permanece en el mismo valor. Como producto de ello en 1998 las empresas seleccionadas registraron un margen de beneficios que prácticamente duplicó al obtenido por el conjunto de las quinientas empresas líderes.

Naturalmente, el proceso descripto repercutió en la distribución funcional del ingreso al interior de estas empresas. Así, tal como se desprende del Gráfico 3, en tan sólo seis años los asalariados perdieron más de 15 puntos porcentuales en su

participación en el producto bruto total (lo cual equivale a una disminución de casi el 43%), mientras la retribución al capital pasó del 65% en 1993 al 80% en 1998.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL PRODUCTO DE LAS EMPRESAS SELECCIONADAS 1993-1998 (EN PORCENTAJES)



Fuente: elaboración propia sobre base de INDEC (1999 y 2000).

La Encuesta Nacional a Grandes Empresas publicó recientemente el corte analítico que diferencia a las empresas privatizadas del conjunto de las grandes empresas para el período 1995-1998. Allí puede verse que si bien se trata de un número relativamente reducido de firmas (79, el 15,8% del total), no resulta para nada despreciable su significación relativa en la mayor parte de las variables relevadas en el estudio del INDEC (1998 y 1999). En efecto, en 1998 las mismas aportaban casi el 30% de la producción generada por las 500 líderes, más de la tercera parte del valor agregado, casi la mitad de las utilidades globales, el 17,7% de la ocupación y el 22,2% de los salarios pagados. “El segmento de las privatizadas ha pasado a ocupar un papel protagónico en el interior de la cúpula empresaria; tal vez no tanto en términos de por ejemplo su capacidad de generación de empleos pero sí por el hecho de apropiarse de una proporción mayoritaria del excedente económico acumulado por las líderes (se trata de apenas el 16% de las empresas, que dan cuenta de casi la mitad de los beneficios obtenidos por las 500 empresas líderes)” (Azpiazu, 2001).

En función de la información presentada, cabe introducir una somera reflexión en torno a la “validez” –o, más concretamente, al sustento político e ideológico– de uno de los principales argumentos con los que se justificó el programa

de reformas estructurales instrumentado en el país a fines de los años noventa. Entonces, se señalaba que la conjunción de la apertura de la economía a los flujos internacionales de bienes y capitales, con la desregulación de ciertas actividades y la privatización de empresas públicas, conllevaría un significativo crecimiento en la productividad de la economía argentina que no tardaría en “derramarse” hacia el conjunto de la sociedad, muy especialmente hacia los sectores de menores recursos. En función de ello, y a partir del conjunto de la información analizada en esta parte del trabajo, cabe indagar acerca de la “validez” de tal afirmación, puesto que en los años noventa lo que parece haberse consolidado, tanto a nivel de las empresas privatizadas como del conjunto de la economía, es un patrón de funcionamiento económico-social en el que los incrementos registrados en la productividad de los trabajadores han sido “derramados” casi en exclusiva hacia las fracciones más concentradas del capital (bajo la forma de una ingente – y, en el caso de las empresas privatizadas, también creciente- masa de beneficios), mientras que las demandas de los sectores sociales más postergados por las políticas económicas implementadas a lo largo de la década fueron relegadas cada vez más a un segundo plano.

El Consenso de Washington se centró preponderantemente en la privatización antes que en la competencia. Esto dio lugar en los hechos a la conversión de monopolios públicos a oligopolios privados (no regulados apropiadamente) con el consecuente impacto sobre las tarifas sufridas por los consumidores. En este sentido los propios apologistas del libre mercado expresan que “...el proceso de privatización ha sido defectuoso, si bien en aquellos momentos privatizar rápida y lo más ampliamente posible parecía ser un juego razonable, los partidarios de la privatización parecen haber sobrestimado los beneficios e infraestimado los costes de la privatización, particularmente por los costes políticos del propio proceso y los impedimentos que han supuesto para futuras reformas” (Stiglitz, 1998). Ello se evidencia en la ausencia de la infraestructura institucional de la privatización que incluya mercados competitivos y cuerpos reguladores. En consecuencia, la desregulación no ha logrado vincularse a la competitividad. En este sentido, la competitividad o posibilidad de colocar crecientemente productos en los mercados internacionales, depende en última instancia de las características de dichos mercados y del precio final al que las empresas nacionales pueden poner los productos en dichos mercados (Obschatko, 1994). La privatización afectó a servicios monopólicos (no exportables) que contribuyeron al aumento de los costos de producción de exportables, por lo que no contribuyó a mejorar la competitividad de la producción argentina.

CONCLUSIONES

Las políticas neoliberales fueron impulsadas con especial énfasis a fines de los años ochenta.

La Argentina había ingresado en cesación de pagos externos cuando en 1989 un nuevo gobierno se propuso terminar con la etapa de inestabilidad (económica y social) y de estancamiento económico. Para ello, se plasmó en una profunda reforma del Estado una parte importante de las políticas impulsadas desde Washington. La reforma logró la estabilidad tras conformar una “comunidad de negocios” entre los acreedores externos y los sectores económicos más concentrados del país. La síntesis en la que coincidió esta comunidad fue la apropiación del capital acumulado por la sociedad argentina en sus empresas estatales, producida entre 1989 y 1993. En ese período se privatizaron las principales empresas del Estado con el objeto de “librar los precios al libre juego del mercado”, aumentar la productividad y la eficiencia en beneficio del conjunto de la población. En este sentido, si bien es cierto que se incrementó la productividad y la eficiencia, ello no redundó en beneficio del conjunto de la ciudadanía en virtud de un marcado aumento de las tarifas (producto de la indexación en dólares y de las renegociaciones contractuales).

Otra de las pretensiones de la privatización era disminuir el stock de deuda externa. El impacto inmediato de los ingresos al fisco fue largamente contrarrestado por un proceso de endeudamiento que superó la duplicación en 1999 del monto de la deuda en 1991.

Las políticas neoliberales tenían, además, el objetivo de fomentar la competencia de los mercados una vez desregulados. Sin embargo, la privatización tendió a perpetuar (en la mayor parte de los sectores) la oligopolización de los mercados, la polarización del poder económico en un núcleo de grandes conglomerados y, por último, a conservar las reservas de mercado con ganancias extraordinarias en sectores de actividad de importancia estratégica. A las características enunciadas se suman las estrategias de concentración, integración y conglomeración que restringen las posibilidades de desarrollar en la Argentina un mercado libre.

La contraparte del fuerte proceso de concentración de la riqueza que se describió produjo una disminución en términos absolutos de los puestos de trabajo que contribuyó a los 18 puntos porcentuales de desempleo que se registraron en 1998. Asimismo, puede verse que se instaló en los sectores analizados una lógica de expulsión de mano de obra que se sostuvo durante toda la década pasada. A su vez, ello se vio agravado por la inexistencia de políticas de reinserción laboral de los trabajadores despedidos de las empresas, más la ausencia de orientación de los recursos que el Estado destinó a las indemnizaciones. Ello redundó en la virtual dilapidación de los fondos en el bienio siguiente (en un contexto agravante de desempleo estructural). Hasta entonces, los procesos de retiro volunta-

rio de las empresas del Estado derivaban en la reabsorción en el mercado de trabajo en lapsos relativamente cortos; la particularidad de la década del noventa es que el desempleo mutó de friccional a estructural. En otro sentido, la masa de trabajadores desocupados comenzó a actuar estrictamente como ejército de reserva. El mismo se caracteriza por presionar el salario a la baja y por deteriorar las condiciones de los empleos generados en el resto de la economía. Esta situación profundiza la precarización de las condiciones de empleo.

En los sectores considerados, la productividad del trabajo se incrementó en forma exponencial, mientras que el empleo se redujo en términos absolutos. El salario medio aumentó entre 1993 y 1994 como parte de la recuperación que se venía operando respecto de los años 1989 y 1990, pero a partir de allí permaneció estable hasta 1998. Finalmente, el crecimiento de la productividad unido al estancamiento del salario redundó en un incremento de la participación de los empresarios del sector en la apropiación del ingreso en detrimento de los asalariados.

La disminución del empleo unida a los incrementos de productividad se tradujo en ganancias extraordinarias de las empresas, puesto que no redundó en incrementos salariales ni en disminución de las tarifas de los servicios. El aumento de la productividad está basado fuertemente en la disminución del personal ocupado antes que en el incremento del valor agregado. No se deduce de la información analizada un crecimiento virtuoso de la productividad sino asociado a la reducción de los planteles, a la disminución de los salarios (con la consecuente precarización de los trabajadores que perduran), a la distribución regresiva del ingreso y al incremento de la tasa de explotación vía un incremento en el margen de explotación de los trabajadores ocupados en esas empresas, asociado a importantes incrementos en la intensidad de la jornada de trabajo. Este comportamiento refleja un cambio en la dinámica del empleo que generaban las empresas estatales respecto de la que asumen las empresas privatizadas.

Por otra parte, los incrementos de productividad unidos a la caída del salario indican que la apropiación de los beneficios es realizada preponderantemente por el sector empresario. Ello redundó, contrariamente a los pronósticos neoliberales, en un acrecentamiento de la brecha existente entre los ingresos de los asalariados respecto de los ingresos de los sectores dominantes.

En definitiva, de las evidencias analizadas surge que el acelerado proceso de privatizaciones encarado en la Argentina en el transcurso de los años noventa no sólo tuvo un papel central en la explicación del notable incremento que se registró en la cantidad de personas desocupadas, sino que también constituye un factor clave para comprender los motivos por los cuales en la década pasada se registró un ostensible deterioro en las condiciones laborales de los trabajadores en actividad (que, en el caso particular de las empresas privatizadas, se expresó bajo la forma de mayores niveles de explotación de los trabajadores, fuertes aumen-

tos en la productividad media que no fueron trasladados a salarios y, de resultas de todo lo anterior, una acentuada regresividad en materia de distribución del ingreso), así como en la imposibilidad de mejorar la competitividad de la industria argentina.

El proceso de privatizaciones fue impulsado bajo el discurso de que si el Estado se desprendía de sus empresas (en general, deficitarias, particularmente a partir de fines de la década del ochenta), podría a un tiempo resolver sus problemas estructurales de déficit y abocarse a sus tareas fundamentales e indelegables: educación, salud, justicia, seguridad (siempre y cuando esté cubierto, cabe señalar, el pago de los servicios de la deuda externa pública).

Las falencias que presenta el Estado en la actualidad en materia de, por ejemplo, salud y educación públicas, dan cuenta de la importancia social que asume esta temática, en particular en su relación con el nivel de vida de los sectores de menores ingresos. En este sentido, la posibilidad de reestructurar las cuentas públicas que supuso el programa de privatizaciones parece haber sido desaprovechada, o haber quedado relegada a un plano meramente discursivo, como se manifiesta en la coyuntura actual, donde el ajuste de las cuentas públicas vuelve a plantearse en detrimento de los gastos que, como la salud y educación públicas, tienen como destinatarios fundamentales a los sectores populares. En todo caso, lo que se pone de manifiesto en la presente coyuntura fiscal es que el objetivo primordial que motivó la implementación del programa de privatizaciones no radicaba, precisamente, en la posibilidad de incrementar los recursos destinados al gasto social. Por el contrario, respondía, como fuera mencionado, a la resolución de las contradicciones que a fines de los ochenta se manifestaban al interior de los sectores dominantes. Además, dio lugar a la consolidación del área de actividad más rentable de la economía argentina durante la década del noventa: la explotación privada de los servicios públicos.

El fin histórico de alcanzar la reanudación del capitalismo avanzado a escala mundial restaurando tasas altas de crecimiento estable no ha sido alcanzado. Desde 1970 en adelante no hubo ningún cambio significativo en la tasa media de crecimiento, debido a que la desregulación financiera ha creado condiciones mucho más propicias para la inversión especulativa que productiva.

La versión doméstica de la Reforma del Estado ha dejado marcas indelebles en la nueva estructura social: contribuyó a la distribución regresiva del ingreso (a través de las medidas descriptas más el aumento de las tarifas de los servicios públicos), al incremento de las tasas de desempleo y a la profundización de la precarización de las condiciones de trabajo. De esta manera se confirma que el conjunto de las políticas neoliberales tiene como trasfondo ideológico el fomento de las desigualdades sociales en función de la competitividad de las economías; por tanto es impensable esperar que aún con crecimiento se produzca el “derrame” de recursos sobre la sociedad. Una vez más se prueba que la privatización no impli-

ca en sí misma el inicio de un camino de crecimiento; éste tiene como indicadores también la capacidad de la economía de promover el ascenso social, consolidar trayectorias ocupacionales calificantes y generar empleo. Por otro lado, toda política macroeconómica es directa o indirectamente política de empleo: si la primera no ampara el impacto sobre la tasa de desocupación, mal pueden los programas focalizados de empleo resolver el problema.

En efecto, si la tesis en este sentido es que las empresas del Estado estaban superpobladas de empleados y era necesario ajustar los niveles de empleo, también es un deber del Estado implementar políticas que contrarresten el alto costo social de un incremento explosivo del desempleo. En efecto, los países integrados con éxito a la economía internacional son aquellos que han logrado legitimar socialmente sus procesos de reestructuración a partir de la acción del Estado y de la incorporación de consideraciones de equidad social en el diseño de las políticas que moldearon sus transiciones.

En definitiva, la política de privatizaciones instrumentada en la Argentina ha tenido un papel central en la explicación de dos de los rasgos característicos que presentó el mercado de trabajo urbano local en el transcurso de la década pasada: un incremento de significación en la tasa de desempleo, en la precarización de la mano de obra ocupada y, de resultas de ello, una creciente regresividad en materia de distribución del ingreso.

ANEXO

ACLARACIONES METODOLÓGICAS

FUENTES DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA UTILIZADAS

- Encuesta Permanente de Hogares, INDEC, ondas de mayo/junio. Información de Prensa (1999).
- Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP), Informe de Empresas Públicas 1985 a 1990.
- Memorias y balances de las empresas privatizadas 1991/1999, Inspección General de Justicia, Ministerio de Justicia de la Nación.
- Grandes Empresas en la Argentina, INDEC (1998 y 1999).

La serie se compone de las siguientes empresas estatales y privatizadas:

Empresa Estatal	Empresa Privatizada
Entel	Telecom Stet France Telecom Telefónica de Argentina S.A.
Encotel	Correo Argentino S.A.
Aerolíneas Argentinas	Aerolíneas Argentinas S.A.
Obras Sanitarias de la Nación	Aguas Argentinas S.A.
Segba	Edesur S.A. Edenor S.A. Edelap S.A. Central Costanera S.A. Central Puerto Nuevo S.A. Central Dock Sud S.A. Central Pedro de Mendoza S.A.
Ferrocarriles Argentinos	Trenes de Bs. As. S.A. Ferrocarril Metropolitano S.A. Ferrovías S.A. Metrovías S.A. Ferrocarril General Belgrano S.A. Ferrocarril General San Martín S.A. Ferrosur Roca S.A. Ferroexpreso Pampeano S.A. Nuevo Central Argentino S.A. Ferrocarril Mesopotámico S.A. Bs. As. al Pacífico S.A.
Gas del Estado	Transp. de Gas del Sur S.A. Transp. de Gas del Norte S.A. Distribuidora de Gas Metropolitana S.A. Distribuidora de Gas Pampeana S.A. Distribuidora de Gas del Litoral S.A. Gas Natural Ban S.A. Litoral Gas S.A. Camuzzi Gas del Sur S.A. Distribuidora de Gas Cuyana S.A. Distribuidora de Gas del Noroeste S.A. Distribuidora de Gas del Centro S.A.

Fuente: elaboración propia basado en Sigep e IGJ.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, Martín 2001 “La privatización de Entel. Regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica”, en Abeles, Martín; Karina Forcinito y Martín Schorr.
- Schorr, Martín *El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado. De la privatización de Entel a la conformación de los grupos multimedia* (Buenos Aires: UNQ/FLACSO/IDEP).
- Abeles, Martín y Martín Schorr 1999 *Privatizaciones y hegemonía en los noventa*, ponencia presentada en las VII Jornadas Interescuela y Departamentos de Historia, Universidad Nacional del Comahue (Neuquén) del 22 al 24 de septiembre.
- Acevedo, Manuel; Eduardo Basualdo y Miguel Khavisse 1991 *¿Quién es quién? Los dueños del poder económico (Argentina 1973-1987)* (Buenos Aires: Editora 12/Pensamiento Jurídico).
- Anderson, Perry 1995[a] “Balance del neoliberalismo” en Revista *El Rodaballo* N° 8 (Buenos Aires).
- Anderson, Perry 1999[b] “Origen y porvenir del neoliberalismo”, en Revista *Realidad Económica* N° 129 (Buenos Aires).
- Azpiazu, Daniel 2001 “Asimetrías en la cúpula empresaria”, en *Página/12, Suplemento Cash* (Buenos Aires), 3 de diciembre.
- Azpiazu, Daniel 1994 “La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la economía. La creciente polarización del poder económico”, en Azpiazu, Daniel y Hugo Nochteff *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política* (Buenos Aires: FLACSO/Tesis Norma).
- Azpiazu, Daniel; Eduardo Basualdo y Miguel Khavisse 1986 *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta* (Buenos Aires: Hyspamérica).
- Banco Mundial 1992 *Reforma de Empresas Públicas* Préstamo Banco Mundial 3292-AR, Informe de Avance (Buenos Aires).
- Basualdo, Eduardo 1999 *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política* (Buenos Aires: UNQ/FLACSO/Página/12).
- Beccaria, Luis y Aída Quintar 1995 “Reconversión productiva y mercado de trabajo. Reflexiones a partir de la experiencia de Somisa”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 139 (Buenos Aires).

Bonifacio, José 1986 “El empleo en la Administración Pública Nacional entre 1959-1985. Características Generales”, Informe de Investigación del *Instituto Nacional de la Administración Pública*–INAP (Buenos Aires).

Bonnet, Alberto y Edauro Glavich 1994 “El huevo y la serpiente. Notas acerca del régimen democrático de dominación y la reestructuración capitalista en Argentina 1983-1993”, en *Cuadernos del Sur* N° 16 y 17 (Buenos Aires).

Central de Trabajadores Argentinos 2000 *Transformar la crisis en una oportunidad. Shock redistributivo y profundización democrática*, Instituto de Estudios y Formación (Buenos Aires).

Discusión Parlamentaria de la *Ley 23.696 de Emergencia Administrativa* 1989, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados (Buenos Aires).

Discusión Parlamentaria de la *Ley 23.697 de Emergencia Económica* 1989, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados (Buenos Aires).

Draibe, Susan 1994 “Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N°134 (Buenos Aires).

Duarte, Marisa 1999 “Reforma del Estado en la Argentina. El debate parlamentario de la Ley 23.696/89”, en *Epoca*, Año 1, N° 1 (Buenos Aires).

Duarte, Marisa y Ricardo Ortíz 1997 “Tres procesos para conformar un bloque de poder”, artículo presentado en las *II Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*.

Fanelli, José; Roberto Frenkel y Guillermo Rozenwurcel 1990 “Crecimiento y reforma estructural en América Latina”, en *Documentos del Cedes* N° 57 (Buenos Aires).

Geldstein, Rosa 1997 “Gender Bias and Family Distress: The privatization experience in Argentina” en *Journal of International Affairs* (Nueva York: The Trustees of Columbia University).

Gerchunoff, Pablo y Guillermo Cánovas 1995 “Privatizaciones en un contexto de emergencia económica” en *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 136 (Buenos Aires).

Guitian, Manuel y Joaquim Muns 1999 “La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington” Colección de informes y estudios N°15 (Barcelona: Fundación la Caixa).

- Indec 1998 *Grandes Empresas en la Argentina, 1993-1997* (Buenos Aires).
- Indec 1999 *Grandes Empresas en la Argentina, 1993-1998* (Buenos Aires).
- Indec 1999 *Información de Prensa. Encuesta Permanente de Hogares* (Buenos Aires).
- Inspección General de Justicia 1991/1999 *Memoria y balance de las empresas privatizadas*, Ministerio de Justicia (Buenos Aires).
- Margheritis, Ana 1999 *Ajuste y Reforma en Argentina (1989-1995). La economía política de las privatizaciones* (Buenos Aires: Ediciones Nuevaohacer/Grupo Editor Latinoamericano).
- Marshall, Adriana 1998 *Reformas a la protección del empleo y comportamiento del mercado de trabajo*, ponencia presentada en el 4º Congreso de Estudios del Trabajo (Buenos Aires) Agosto.
- Metrovías 1993 *Memoria y Balance* (Buenos Aires).
- Obstchatko, Edith 1994 *Efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina*, Premio Fulvio Salvador Pagani 1993, Fundación Arcor (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales).
- Orlansky, Dora 1997 “El Estado en transición 1989-1995: el nuevo Estado empleador” en Cantón, Darío y Raúl Jorrot (compiladores) *La Investigación Social Hoy. A cuarenta años de la recreación del Instituto de Sociología (UBA)* (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC).
- Orlansky, Dora 1989 “Empleo público y condiciones de trabajo. Argentina 1960-1986” en *Desarrollo Económico*, Vol. 29, N° 113 (Buenos Aires).
- Peñalva, Susana 2000: “Retirada del Estado, flexibilidad neoliberal y desintegración social a la luz de un enfoque institucionalista, efectos y consecuencias sociales del proceso privatizador a partir de una revisión del caso de Somisa” en Banco Mundial *Privatizaciones e impacto en los sectores populares* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano).
- Rofman, Alejandro 2000 “La privatización de los servicios básicos y su impacto en los sectores populares en Argentina” en Banco Mundial *Privatizaciones e impacto en los sectores populares* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano).
- Sader, Emir 2001 “Hegemonía y contrahegemonía para otro mundo posible” en Seoane, José y Emilio Taddei (compiladores) *Resistencias mundiales (De Seattle a Porto Alegre)* (Buenos Aires: CLACSO).

Sautú, Ruth 1997 “Reestructuración económica, política de ajuste y su impacto en los patrones de ocupación-desocupación de la mano de obra del área metropolitana de Buenos Aires: 1991-1996” en *Estudios del Trabajo* N° 14 (Buenos Aires).

Sguiglia, Eduardo y Ricardo Delgado 1994 *Efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina*, Premio Fulvio Salvador Pagnani 1993. Fundación Arcor (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales).

Sindicatura General de Empresas Públicas, SIGEP1985/1990 *Informe de Empresas Públicas* (Buenos Aires).

Smith, William 1993 “Estado, mercado y neoliberalismo en la Argentina de la pos transición: el experimento de Menem” en *El Cielo por Asalto*, N° 5 (Buenos Aires).

Stiglitz, Joseph 1998 “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington” en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD N° 12 (Venezuela).

Verbitsky, Horacio 1999 “Prólogo” en Basualdo, Eduardo “*Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política*” (Buenos Aires: UNQ/FLACSO/Página/12).

Williamson, John 1990 “What Washington Means by Policy Reform” en *Latin American Adjustment. How much has happened?* (Washington: Institute for International Economics).

NOTAS

1. En medio de amenazas cruzadas acerca de la compra de voluntades políticas para aprobar la ley.
2. Se trata, respectivamente, del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y del Índice de Precios Internos al por Mayor (IPIM).
3. Tal el caso de, por ejemplo, el conglomerado Indupa en Petropol e Induclor, la firma Ipako, del grupo Garovaglio & Zorraquín, en Polisur, Viniclор y Monómeros Vinílicos, o del grupo Techint que, a través de Propulsora Siderúrgica y Siderca, participó en el consorcio adjudicatario de Somisa.
4. Al respecto, cabe reconocer una multiplicidad de ejemplos: las firmas siderúrgicas de Techint y Acindar en el ámbito de los energéticos, las principales empresas aceiteras del país (Bunge & Born, Compañía Continental, La Plata Cereal, Aceitera General Deheza, etc.) en lo atinente a ferrocarriles e instalaciones portuarias, los oligopolios cementeros en ferrocarriles, las empresas

proveedoras de la ex ENTel en la privatización de dicha empresa (Pecom Nec, asociada al grupo Pérez Companc y Telettra e Italtel del grupo Techint).

5. En este punto, y a modo de ejemplo, cabe destacar los casos de los grupos Pérez Companc (generación y distribución de energía eléctrica, transporte y distribución de gas natural, explotación de petróleo, refinerías y destilerías, telecomunicaciones, etc.), Techint (distribución de energía eléctrica, explotación petrolífera, transporte de gas, telecomunicaciones, industria siderúrgica, etc.), o Soldati (generación de energía eléctrica, explotación de petróleo, aguas y servicios cloacales, telecomunicaciones).

6. El argumento que remitía a la “ineficiencia” en las prestaciones de los servicios fue utilizado posteriormente como fundamento principal de la política de privatizaciones.

7. En el sector eléctrico sólo se consideró a Segba y sus sucesoras privadas, esto es, no se tomaron ni Agua y Energía Eléctrica ni Hidronor debido a las dificultades para establecer continuidades y de acceso a la información.

8. La magnitud de los retiros voluntarios es similar a los registrados en YPF, que redujeron a 20.168 la planta de 45.000 empleados de 1990. Hacia 1994 la empresa sólo tendría 5.000 asalariados, producto de la segmentación de la empresa y de la terciarización de diversas actividades.

9. German Kammerath, siendo titular de la CNC, autorizó al Correo Argentino a imputar como inversión \$99 millones que se utilizaron para financiar los programas de retiro voluntario. La decisión fue convalidada por el ex Juez Adolfo Bagnasco en un fallo dictado antes de retirarse de la justicia para dedicarse a la actividad política. Tanto la Dirección Nacional de Inversiones Públicas como la Dirección Nacional de Cuentas y la Auditoría General de la Nación declararon que no se puede imputar como inversión aquello que es claramente un gasto. No obstante, el fallo permite que la concesionaria del grupo Macri dé por cumplidas las obligaciones de inversión por los próximos cinco años sin desembolsar dinero.

10. Cabe señalar que en el trabajo del INDEC la ocupación se mide exclusivamente por los puestos de trabajo asalariado de cada empresa.