



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

I JORNADAS DE ECONOMÍA POLÍTICA

6 y 7 de diciembre de 2007 - Campus UNGS

Pensamiento liberal argentino

¿capacidad heurística o funcionalidad política?

Germán Diego Pinazo

INSTITUTO DE INDUSTRIA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO

jornadaecopol@ungs.edu.ar / www.ungs.edu.ar/ecopol

(54 11) 4469-7552 o 4469-7500 int. 7160

Pensamiento liberal argentino

¿capacidad heurística o funcionalidad política?

Introducción, ideas e hipótesis	1
La dictadura militar, el enfoque monetarista y la consolidación del Grupo Económico	3
Las medidas y sus consecuencias	3
Beneficiarios, padres del modelo e ideología	11
Los '90 y la (des)ilusión desregularizadora	14
Algunos casos particulares	15
Las privatizaciones en la Argentina: la antítesis del mercado	18
Bibliografía	25

Introducción, ideas e hipótesis

Este trabajo pretende corroborar fundamentalmente la hipótesis según la cual, la vigencia del paradigma económico liberal se explica más por su funcionalidad política que por su capacidad explicativa. En otras palabras; la idea es mostrar de qué manera, en determinados períodos de la historia argentina, operó más como herramienta ideológica que como doctrina científica.

Esto no significa que se pretenda cuestionar la validez de los distintos razonamientos de la teoría económica, su coherencia interna, e incluso la eventual complejidad de los primeros. La cuestión pasa por saber si los supuestos y simplificaciones, de los que parte necesariamente cualquier razonamiento teórico, tienen capacidad heurística; o, en otras palabras, si son adecuados para la realidad que se pretende explicar. En caso de no ser así, y como veremos más adelante, cualquier intento de justificar una política pública, pura y exclusivamente desde la teoría, se vuelve una operación lógicamente falaz. En otras palabras, siendo válidos todos los razonamientos teóricos, e incluso aplicando correctamente las políticas que se deducen de los mismos; es imposible obtener los resultados esperados, si los supuestos de los que se parte no se adecuan a la realidad que se pretende transformar.

Ahora bien, la utilización ideológica, o la función encubridora de la teoría, se pone de manifiesto cuando además se violan sistemáticamente los principios de la misma y, no obstante, se la utiliza para justificar en lo discursivo una transferencia particular y arbitraria de valor. En este trabajo se intentará dar cuenta de la forma específica en que esto último ocurrió, tanto durante la última dictadura militar, como durante la década del '90.

Antes de comenzar me gustaría realizar una aproximación, aunque breve y esquemática, a los principales supuestos y lineamientos de la teoría en cuestión. A mi entender, son 3 los elementos rectores de la doctrina neoliberal: la teoría del equilibrio general, elaborada por Walras; la teoría cuantitativa del dinero; y el concepto de óptimo de Pareto. De los mismos se deducen a su vez dos líneas fundamentales de acción: la no ingerencia del Estado en cuestiones económicas, más allá de aquellas funciones que deba cumplir para garantizar la libertad de las fuerzas de mercado; y la "neutralidad", en lo que respecta a política monetaria. La conclusión, brevemente, es que los mayores niveles de eficiencia y productividad sólo pueden alcanzarse bajo el ejercicio pleno de

las fuerzas de mercado; son los agentes económicos racionales quienes distribuyen los recursos de la mejor forma posible. El óptimo económico en este sentido, es aquella situación donde el conjunto de magnitudes, tanto cantidades como precios, se relaciona de tal manera que hace imposible aumentar alguna sin disminuir otra en mayor medida.

Por su parte, son fundamentalmente 2 los supuestos que dan validez al razonamiento neoclásico, y que deben cumplirse para que la conclusión anterior sea verdadera. La famosa Ley de Say y un mercado perfectamente competitivo, que suponga una igualmente perfecta movilidad de capitales e información.

Según el primero, las distintas retribuciones a los agentes económicos se consumen, o bien en forma directa o bien indirectamente; ya que se supone que “todo acto de ahorro individual conduce inevitablemente a otro paralelo de inversión”.¹ En otras palabras, para cada nivel de oferta existe como correlato un nivel de demanda que la agota*. Lo que demostró Keynes, es que los incentivos que determinan el nivel de inversión, no están unilateralmente determinados por el nivel de ahorro; por lo tanto, y dado que las personas no consumen el total de sus ingresos, la demanda efectiva que tiene como consecuencia el pleno empleo, es un caso muy particular entre otros posibles. La conclusión lógica, es que un nivel de inversión que no se traduzca en una demanda efectiva que agote la oferta, tiene como consecuencia un nivel de utilización de los recursos por debajo del pleno y, en términos neoclásicos, una situación de equilibrio general ineficiente. Lo cual es lógica y empíricamente posible y no puede resolverse exclusivamente desde el mercado.

El análisis del segundo es fundamental a los efectos argumentales de este trabajo. Se intentará demostrar que la situación de fuerte concentración y control oligopólico que exhibían los mercados argentinos, hacía imposible que la retracción del Estado tuviera las consecuencias que se afirmaban a priori. Es más, se describirán los mecanismos particulares que se utilizaron desde el aparato estatal para profundizar las imperfecciones del mismo, que hicieron posible dos cosas complementarias: una transferencia fenomenal de ingresos; y, que ninguno (o casi ninguno) de los pronósticos elaborados desde lo teórico se cumplieran.

¹ John Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, p. 37

* El ingreso *total* de una persona se gasta en la compra de bienes y servicios (...) es un axioma muy conocido que el Hombre compra trabajo y bienes con aquella parte de su ingreso que ahorra del mismo modo que lo hace con la que gasta. Alfred Marshall, citado por John Keynes en *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, p. 36

La dictadura militar, el enfoque monetarista y la consolidación del Grupo Económico

En este apartado mi idea es realizar fundamentalmente dos cosas. En primer lugar, una descripción del conjunto de las medidas económicas llevadas adelante por el Proceso de Reorganización Nacional, junto con un análisis de las consecuencias que suponen en relación al régimen de acumulación. En segundo, mostrar tanto las inconsistencias en términos lógicos de las políticas, como las contradicciones entre los objetivos explicitados a la hora de aplicarlas y su aplicación efectiva. En su conjunto, y como fuera mencionado anteriormente, la idea es poner en evidencia la función ideológica que cumple, en este caso, el paradigma teórico que las justifica².

Las medidas y sus consecuencias

En relación al conjunto de políticas llevadas adelante, aquí se analizarán los efectos conjuntos que tuvieron la Reforma Financiera del año '77 y la apertura externa asimétrica del mercado de bienes; particularmente a partir del último trimestre del '78, donde se combinan con el enfoque monetario de la balanza de pagos, con una drástica reducción arancelaria y a una particular política devaluatoria.

Es interesante mencionar que, como una de sus primeras medidas, la dictadura militar anuló los convenios colectivos de trabajo, intervino la CGT y congeló los salarios; acciones que, junto con una fuerte devaluación, supusieron una modificación de los precios relativos y en este sentido una fuerte redistribución regresiva del ingreso³. Siguiendo a Canitrot, fundamentalmente el diagnóstico oficial de la dictadura militar era que la intervención del Estado en el período inmediatamente precedente había desarrollado un aparato industrial sobre la base de una asignación ineficiente de los recursos; y que, la protección del mismo en un contexto de fortaleza sindical, había

² Se intentará demostrar cómo “el enfoque monetarista contribuye a racionalizar las políticas deseadas y ejecutadas por los grupos que ejercen el poder político y económico” Ferrer, A ; *El monetarismo en Argentina y en Chile*, Revista Comercio Exterior; p.191

³ La devaluación fue de aproximadamente el 80 %; y ya para el año '77, la participación del salario en el ingreso había caído un 15% y el salario medio lo había hecho en un 48%. *Información elaborada en el Área de Economía y Tecnología de FLACSO.*

conducido inevitablemente a situaciones de inestabilidad e inflación⁴. Por ende, el objetivo fundamental era volver a una situación de “normalidad económica”, y la principal herramienta para lograrlo era el sistema económico del libre mercado; que, a su vez, “era condición necesaria para la existencia de una sociedad disciplinada”⁵. La reducción asimétrica de los aranceles que comenzó a operar en forma progresiva al comienzo del período⁶, se combinó con un descenso del tipo de cambio de paridad de la moneda local; ambas se justificaron en términos de la defensa de los consumidores y a partir de la ineficiencia inherente a toda actividad protegida.

Los supuestos teóricos que subyacen a este tipo de medidas son varios, y como veremos, de escasa capacidad heurística. En forma un tanto esquemática pero elocuente, podemos mencionar, en primer lugar, que la desregulación aparece como sinónimo de competencia. En este sentido, la apertura debería desacelerar el ritmo inflacionario a través de dos mecanismos complementarios: “la competencia externa en el sector de bienes comerciables y la creación de un excedente de oferta en el de bienes no comerciables”⁷

Más allá de lo inadecuado*, incluso desde la misma teoría, que puede resultar aplicar medidas de este tipo en contextos de fuerte concentración de los mercados; lo que me interesa destacar, es el esfuerzo sistemático del gobierno militar por profundizar las imperfecciones del mercado, que hacían imposible cualquier adecuación con los supuestos de la doctrina.

Si bien pueden registrarse distintos momentos o estrategias por parte de la conducción económica entre los años '76 y '81,^{*1} hay algunas contradicciones

⁴ En un contexto protegido, el descenso en la relación e/w (tipo de cambio/salario) tendría como consecuencia una caída en los precios relativos de los bienes comerciales con respecto a los salarios y a los bienes no transables; en consecuencia, el déficit del sector externo aparece como inherente al modelo.

⁵ Adolfo Canitrot; *Teoría y Práctica del liberalismo económico en la argentina*; Revista Desarrollo Económico n° 82; p. 133

⁶ Pero como veremos se consolida entre mediados del '78 y principios del '79, cuando se conjuga con la sobrevaluación cambiaria. Ver A. Canitrot; *Teoría y Práctica...* o E. Basualdo; *Estudios ...*

⁷ Adolfo Canitrot; *Teoría y Práctica del liberalismo económico en la argentina*; Revista Desarrollo Económico n° 82; p. 158

* En contextos oligopólicos; al no existir información perfecta ni perfecta movilidad de capitales, las empresas que controlan los mercados tienen la capacidad de no traducir a sus precios los aumentos de productividad; apropiándose de una cuota extraordinaria de valor. De hecho, siguiendo a Schvarzer, la misma fue de alrededor del 100% durante los primeros cuatro años del gobierno, frente a las tasas muy inferiores del período anterior. Schvarzer, J.; “*Argentina 1976-81. El endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera*”, Cuadernos del Bimestre, N° 1; p. 27

^{*1} En lo referido al tema de la inflación, al congelamiento salarial del '76 (el cual en lo sucesivo fue ajustado siempre a un ritmo menor al de los precios) le sucedió la política de contracción monetaria que duró hasta el IV trimestre del '77; la misma se combinó, por un lapso de 120 días, con una tregua de precios a mediados del mismo año. Finalmente se adopta en diciembre del '78, como veremos, la

flagrantes que atraviesan todo el período y que me parece interesante mencionar en un principio.

Tanto la desregulación de los mercados como la apertura económica tienen como elemento común una marcada asimetría a la hora de su aplicación. Dentro de las excepciones, “el caso más notorio fue el régimen especial de 1979 para la industria automotriz, por el cual se autorizó –además de la importación de automotores con aranceles elevados pero decrecientes- la importación de autopartes, a través de la fijación de porcentajes crecientes al valor de los vehículos” Algo similar ocurrió en el ámbito de la siderurgia; donde, si bien se disminuyeron los aranceles para productos básicos, fue fundamental para la consolidación oligopólica del mercado la entrega de exenciones y otros mecanismos impositivos, por parte de la Dirección General de Fabricaciones militares a empresas como Techint y Acindar⁸.

Es lógico que en un contexto donde disminuyen los ingresos de amplias capas de la población, donde se ve afectada la demanda de bienes industriales, la larga etapa de sobrevaluación del tipo de cambio tenga como consecuencia un desaliento a la exportación y promueva la importación de bienes competitivos con la industria local; lo que permite explicar que entre los años '75 y '82 el PBI industrial haya caído aproximadamente en un 22%⁹. Lo interesante de todo esto es observar cómo las medidas económicas del Gobierno militar, en abierta contradicción con los postulados que las justifican, permiten explicar cambios en la cúpula empresaria que de otra manera (en un contexto de libre mercado) no podrían haberse producido.

En primer lugar, es necesario mencionar que el comportamiento de las 100 empresas más grandes, a lo largo del período, es marcadamente heterogéneo. En un contexto como el antes mencionado, de fuerte caída de la actividad industrial, 9 de las 10 empresas más grandes incrementan su facturación en términos reales entre el 20% y

estrategia antiinflacionaria “definitiva” que combinó el enfoque monetario de la balanza de pagos, con la reforma financiera y la pauta devaluatoria.

⁸ Siguiendo a Basualdo, el manejo discrecional de los instrumentos arancelarios aparece como elemento destacado. A lo mencionado anteriormente se le suma, en algunos sectores, el adelantamiento de modificaciones arancelarias o la eliminación de aranceles para la importación de bienes de capital en casos donde se “hacía necesario” el aumento de la productividad sectorial. Eduardo Basualdo; *Estudios de historia económica argentina*; Ed. S. XXI; p. 137

⁹ Datos elaborados en el Área de Economía y Tecnología de FLACSO.

el 50% anual en relación al '75*. Lo que observa Schvarzer es que las distintas medidas que se toman desde el aparato estatal durante el período, entre las que destaca la sobrevaluación de la moneda, el encarecimiento asimétrico del crédito, y fundamentalmente la promoción industrial selectiva; a la vez que determinan el cierre de muchas empresas industriales*¹ (o la expulsión de la cúpula), permiten la consolidación del Grupo Económico*² como actor central de un proceso que tiene como característica principal la concentración y centralización del capital.

A partir de una vinculación particular con el aparato del Estado, empresas como Aluar o Papel Prensa ingresan en el grupo de las más grandes en términos de facturación; lo mismo que Perez Companc o Bidas, que inician una estrategia combinada de diversificación e integración vertical que explica su comportamiento diferenciado del resto de los cúpula¹⁰, a partir de una también particular política de promoción industrial, y de un lugar destacado como proveedoras del Estado.

El siguiente cuadro muestra en forma elocuente la influencia del aparato Estatal*³ en la consolidación de la cúpula empresaria.

* Este dato excluye a YPF. Jorge Schvarzer; *Cambios en el liderazgo industrial argentino*; Revista Desarrollo Económico n° 91; p. 397

¹ De las cuales creo que el ejemplo paradigmático lo constituye el cierre de la planta de General Motors en el año 1980.

² Se definirá más adelante.

¹⁰ La primera por ejemplo adquiere al control de Aguila Saint y SADE (dedicada a instalaciones pesadas) y la segunda por su parte adquiere Papel Prensa y Condor (una petrolera mediana). Siguiendo a Azpiazu en "*La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial. 1974-1987*", en relación a los proyectos de promoción industrial aprobados entre el '74 y el '83, pueden hacerse algunos comentarios. En primer lugar que "casi todos los grandes proyectos han sido realizados por firmas que ejercían el liderazgo en sus mercados respectivos" Y que muchos de los están vinculados a estrategias de integración vertical, ante la amenaza de los productos importados o a la consolidación en ramas escasamente afectadas por la competencia

³ Se tuvo en cuenta la participación de las empresas en las políticas que permitieron la consolidación de las fracciones: privatización periférica del sector petrolero y telefónico; promociones sectoriales; vinculación con obra pública y provisión de bienes y servicios a empresas públicas.

Evolución del perfil de la cúpula empresaria según su vinculación con el complejo económico estatal-privado

Complejo estatal-privado	1976	1979	1983
VINCULADAS			
% de empresas	18	22	30
% de ventas	19,9	19,4	27,6
% de utilidades	21,5	28,6	65,9
Rentabilidad s/ventas	96	7,5	20,5
NO VINCULADAS			
Cantidad	82	78	70
% Ventas	80,1	80,6	72,4
% Utilidades	78,5	71,4	34,1
Rentabilidad s/ventas	8,8	4,5	4
Rentabilidad cúpula	9	5,1	8,6
Total Cúpula	100	100	100

FUENTE: Elaboración del Área de Economía y Tecnología de FLACSO en base a Castellani (2006)

De lo observado anteriormente surge una primera observación casi evidente: la abierta contradicción entre lo enunciado por el equipo económico y lo efectivamente realizado. Resulta al menos llamativo ver estos datos teniendo en cuenta que el equipo económico y la teoría legitimante veían en la protección del Estado un sinónimo de distorsión e ineficacia. Por último y como dato de color, según la Memoria de Heredia S.A. correspondiente al ejercicio cerrado en 1982; “resulta mucho más redituable para el empresario contar con un fluido acceso al poder o a los mecanismos habituales de presión en lugar de incorporar tecnología moderna”¹¹.

Ahora bien, a la luz de lo anterior, quedan por analizar las consecuencias de esta participación en relación a las distintas fracciones del capital. Como primer elemento entonces hay que decir que las empresas que participan en alguna de las políticas estatales no sólo evidencian un mayor volumen de ventas y una elevada rentabilidad en un contexto crítico; sino que son además aquellas firmas “con elevada capacidad financiera y un grado apreciable de control sobre sus respectivos mercados”¹². Por ello, me parece interesante analizar para este período, siguiendo la caracterización de Basualdo, el comportamiento del Grupo Económico y del Conglomerado Extranjero*; entendidos como aquellas unidades económicas que aglutinan bajo su órbita la

¹¹ En Jorge Schvarzer; *Cambios en el liderazgo industrial argentino*; Revista Desarrollo Económico n° 91; p. 412

¹² En Jorge Schvarzer; *Cambios en...*; Revista Desarrollo Económico n° 91; p. 405

* En el GE es preponderante el papel que cumple el capital concentrado local. Según el área de economía y tecnología de FLACSO, representan, tanto en el '76 como en el '83, más del 60% de los mismos. Por su parte el CE se diferencia de las Empresas Transnacionales tradicionales en cuanto al control diversificado de empresas y al lugar de que ocupa la actividad estrictamente industrial (Se definen, como el Grupo, por estar presentes en 6 o más ramas de actividad).

propiedad de distintas empresas ubicadas en diferentes actividades, y que responden tanto a estrategias de integración vertical, horizontal o de diversificación de actividades.

Como vemos en el cuadro siguiente, este agrupamiento permite una mejor comprensión de cuál fue la transferencia de ingresos operada en el período.

Evolución de la composición de las ventas de la cúpula empresaria industrial (200 empresas de mayor facturación), según tipo de empresa, 1976-1983

Tipo de Empresa	1976	1983	Diferencia Porcentual
Estatual	34,3	23,4	-10,9
GE	19,4	26,7	7,3
ET	5,4	5,5	0,1
Independiente	19,4	12,6	-6,8
CE	21,2	31,2	10
Asociación	0,3	0,7	0,4
Total	100	100	0

FUENTE: Área de Economía y Tecnología de FLACSO

Si bien en este trabajo no pretendo aportar un análisis exhaustivo en relación a las distintas prácticas de valorización del capital, lo que sí puedo afirmar es que la fenomenal transferencia de recursos, en un contexto de fuerte recesión del aparato industrial, sólo pudo tener lugar gracias al accionar selectivo del Estado¹³.

Me interesa analizar ahora cuáles fueron los efectos combinados de esta reestructuración en el marco de la “economía real”, y de la particular intervención estatal en el mercado de dinero. La Reforma Financiera ocupa en este sentido un lugar destacado: a partir de las leyes 21.495 y 21.526, que establecen tanto la descentralización de los depósitos como un nuevo régimen para entidades financieras; el equipo económico termina con los tres rasgos centrales del sistema financiero argentino: la nacionalización de los depósitos por parte del Banco Central, la vigencia de una tasa de interés controlada por la autoridad monetaria y con los límites al endeudamiento con el exterior por parte del sector privado. Brevemente, la idea que pretendía legitimar estas medidas consistía en que; suponiendo ilimitada la oferta de crédito externo y perfectamente conocida y confiable la tasa de variación del tipo de cambio, la

¹³ Acindar, Bunge y Born, Alpargatas, Perez Companc, Loma Negra, Techint, Macri, Soldati; aparecen como firmas destacadas dentro de estos GGEE, y la mayoría además tiene una fuerte vinculación con lo que fuera definido como el complejo estatal-privado. Para más información ver Eduardo Basualdo; *Estudios de historia económica argentina*; Ed. S. XXI

desregulación del mercado financiero debería tener como consecuencia que, en equilibrio, la tasa de interés interna sea igual al costo del crédito externo. De esta manera el equipo económico pretendía eliminar las distorsiones e ineficiencias derivadas de la intervención estatal previa.

Contrariamente a lo esperado, el sector público fue a lo largo de todo el período uno de los principales tomadores de crédito en el mercado interno. En sintonía con la necesidad de financiar niveles record de inversión pública, según estadísticas del Banco Central, su participación en el crédito bancario interno alcanzó el 30,5% y el 26,6% del total, para los años '77 y '78 respectivamente. Pero más allá de esto, me interesa resaltar la inconsistencia formal entre la estrategia inflacionaria y la idea según la cual “la apertura financiera también llevaría a una convergencia de la tasa de interés interna con la internacional”.¹⁴

Luego del fracaso de la política de contracción monetaria, que duró hasta el IV trimestre de 1977, y que estalló al finalizar la tregua de precios iniciada a mediados de ese año; el equipo económico dio inicio a lo que Canitrot llama la estrategia antiinflacionaria definitiva. La misma combinaba una devaluación creciente pauta del tipo de cambio, con una reducción progresiva y acelerada de los aranceles. Se suponía que la pauta cambiaria, además de brindar certezas, implicaría un retraso significativo de la moneda local que traería aparejado, junto con la apertura, un techo para el incremento de precios. El desequilibrio del sector externo, derivado del aliento a las importaciones que suponía el retraso, sería compensado por la entrada de ahorro externo “a través de la liberalización de los movimientos de capital, combinada con tasas de interés lo suficientemente atractivas en el mercado local”;¹⁵ a esto último se lo conoció con el nombre de enfoque monetario de la balanza de pagos.

Ahora bien, lo contradictorio reside en que en la medida en que fuera exitosa la estrategia de antiinflacionaria, los efectos recesivos y las crisis externas derivadas de la misma, llevarían al Banco Central a una situación de endeudamiento forzoso para mantener la sobrevaluación de la moneda; y, como no es cierto que la pauta cambiaria sea una variable perfectamente conocida a futuro, los niveles crecientes de endeudamiento público externo necesarios para mantener dicha política, tuvieron como consecuencia necesaria un aumento constante de la prima de riesgo y una brecha

¹⁴ Schvarzer, J.; “Argentina 1976-81. El endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera”, Cuadernos del Bimestre, N° 1, p. 26

¹⁵ Schvarzer, J.; “Argentina 1976-81. El endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera”, Cuadernos del Bimestre, N° 1; p. 27

sistemática entre el costo del crédito interno y la tasa de interés en el mercado local. “Es precisamente cuando la tasa de inflación se aproxima a la tasa de devaluación cuando la volatilidad se hace máxima y, vía la prima de riesgo de los créditos externos, impone altas tasas de interés real”¹⁶

En términos empíricos, es justamente a principios del '80, en momentos en que comienza a desacelerarse el ritmo inflacionario, cuando se ponen en evidencia las inconsistencias del modelo. Como se observa en el siguiente cuadro, en condiciones de apertura externa y fuerte retraso cambiario, el balance comercial de dicho año arrojó un saldo negativo de 2.519 millones de dólares; que se explica fundamentalmente por el aumento estrepitoso de las importaciones, que a valores constantes aumentaron un 43% en relación a las ya elevadas del '79.

Evolución del Comercio Exterior y de la Deuda Externa Neta

Período	Deuda Neta	Balanza Comercial*	
	En millones de dólares corrientes	Importaciones	Exportaciones
1977	(828)	8.682	12.277
1978	820	7.836	13.221
1979	2.095	11.852	12.920
1980	10.925	16.928	12.419
1981	5.818**	15.271	13.420

* En dólares constantes de 1970

** Hasta marzo de 1981

Fuente: Elaboración propia en base a Jorge Shvarzer Cuadernos de Bimestre n° 1 s/f

Los datos de los 15 meses que van de diciembre del '79 a marzo del '81 son más que elocuentes: justamente en el período donde la diferencia entre el costo de endeudarse con el exterior y la tasa de interés del mercado local es más abultada*, el sector público perdía reservas por 6.190 millones de dólares, mientras seguía endeudándose con el exterior por un valor neto de 7.210.^{*2}

¹⁶ R. Frenkel; *El desarrollo reciente del mercado de capitales*; Rev. Desarrollo Económico n° 78; p. 240

* Información del Área de Economía y Tecnología de FLACSO.

^{*2} “De acreedor neto con el exterior, el sector público pasó, en ese breve lapso a deudor neto por 12.880 millones de dólares” J. Schvarzer, “Argentina 1976-81. El endeudamiento externo ...”, Cuadernos del Bimestre, N° 1; p. 32

Beneficiarios, padres del modelo e ideología

Lo que resta explicar ahora es lo siguiente: ¿a quién beneficia este diferencial entre el costo del crédito en el mercado interno y externo? ¿Qué financia el gobierno con su política de endeudamiento forzoso? En otras palabras, es necesario explicar a qué situación responden las inconsistencias que estamos analizando.

La primer respuesta evidente que podría esbozarse es que beneficia a aquellos sectores que tienen la capacidad de endeudarse con el exterior. Y aquí aparece un elemento interesante: El aparato estatal no sólo garantizaba con su política de endeudamiento forzoso el diferencial de tasas, sino que oficiaba de garante de las deudas privadas de grupos económicos, que además eran los principales beneficiarios de la relación particular, que como vimos, supuso el complejo estatal-privado. “En otras palabras, 30 empresas y poco más de una docena de bancos manejaban más de la mitad de la deuda total en divisas del sector privado”.¹⁷

Siguiendo la caracterización planteada por Basualdo, en el siguiente cuadro podemos observar cómo se distribuye la deuda externa privada según las distintas fracciones del capital.

Distribución de la deuda externa privada según formas de propiedad y empresas endeudadas, 1983.
En cantidad, millones de dólares y porcentajes*.

	Unidades Económicas	Cantidad de Empresas	Deuda Externa	% del Total	Deuda promedio por empresa	Deuda promedio por unidad económica	Empresas*
Estatales	6	6	170	1,02	28,3	28,3	Bco. de la Prov. de Bs. As., Bco. del Chaco, Atanor, Bco. de Mendoza, Petroquímica Río III, Bco. de la Prov. de Río Negro
Grupos Económicos Local	39	181	8.146	48,99	45,0	208,9	Celulosa Argentina, Acindar, Bco. Río, Alto Paraná, Bco. de Italia, Bco. de Galicia, Alimentaria San Luis, Bridas, Alpagatas, Cia. Naviera Pérez Companc, Dálmine
Conglomerados Extranjeros	37	90	2.093	12,59	23,3	56,6	Citibank, Bco. de Crédito Argentino, Bco. de Londres, Bco. Sudameris, The F. N. Bank Boston, Bco. Roberts, Ford, Bco Supervielle, Industrias Pirelli, Esso
Empresas Locales Independientes	50	50	1.073	6,45	21,4	21,4	Juan Minetti, IMPSA, Bco. de Crédito Rural, Ventura Mar del Plata, Uzal, Azucarera Concepción, Banco Mariva, Frymat-Friar, Sancor
Empresas Transnacionales	81	81	4.499	27,06	55,5	55,5	Cogasco, Autopistas Urbanas, Swift Armour, IBM, Mercedes Benz, Bco. Gral. de Negocios, Continental, Nat. Bank, Deere y Co., Macrossa, Chase Manhattan Bank
Asociaciones	2	2	48	0,29	24,0	24,0	Papel Prensa, Nuclar
Sin Identificar	23	23	599	3,60	26,0	26,0	Parque Interama, Selva Oil, La Fenice, Baiter, Apemar, Distrimotor, Chincul, Argenbel, ISIN, Fouquet
Total	236	433	16.627	100,00	38,4	69,9	

* En todos los casos, se menciona la razón social de las 10 empresas de mayores montos de deuda externa. Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del B.C.R.A publicada por la Revista "El Periodista", 4 de julio de 1985.

Lo interesante es que, pese a la fuerte presencia de la banca en el total de la deuda, el 67% de la misma perteneció a empresas con inserción en la producción

¹⁷ Schvarzer, J.; “Argentina 1976-81. El endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera”, Cuadernos del Bimestre, N° 1, p. 39

* Eduardo Basualdo; *Estudios de historia económica argentina*; Ed. S. XXI; p. 170

industrial; y el 40%, específicamente a las fracciones de capital nacional presentes en los grupos económicos¹⁸. Esto permite una primera vinculación entre lo que podríamos denominar como los dos grupos de inconsistencias; el que tiene lugar en el contexto de la economía “real”, y aquel relacionado con el manejo de la tasa de interés. En base los datos que estamos manejando, podemos concluir que: el fuerte proceso de concentración y centralización del capital que permite la consolidación de ciertas fracciones del capital industrial, es el origen del excedente que luego es valorizado a partir del diferencial de tasas; todo lo cual sólo puede suceder gracias al accionar del aparato estatal. Esta hipótesis es consecuente con el crecimiento inédito de la deuda externa privada que tiene lugar fundamentalmente hasta el '79^{*}; y con la fuga posterior, en momentos en que los síntomas de agotamiento eran evidentes^{*1}.

Lo contracara de este proceso son aquellas fracciones del capital industrial que, por sus características, no tuvieron acceso al mercado internacional de crédito ni a los beneficios de las políticas públicas. El limitado margen de maniobra de algunos sectores luego de la apertura, los obligaba a continuar el proceso de endeudamiento, prácticamente cualquiera fuera el precio¹⁹; esto explica su posterior desplazamiento de la cúpula en algunos casos, o en otros, simplemente su desaparición.

Para finalizar este apartado, me interesa hacer algunas reflexiones. En primer lugar, es necesario decir que la coherencia lógica entre las distintas proposiciones de una teoría económica no necesariamente habla de su relación de adecuación con la realidad. Repitiendo lo planteado al principio: en la medida en que los supuestos o simplificaciones de los que parte necesariamente cualquier razonamiento abstracto, se distancian del escenario que se pretende explicar; cualquier intento de justificar una política pública exclusivamente desde la teoría se convierte en una operación lógicamente falaz. En este sentido, al ser utilizada para legitimar, desde la “objetividad

¹⁸ Eduardo Basualdo; *Estudios de historia económica argentina*; Ed. S. XXI; p. 171

^{*} Hasta ese año, el aumento de los compromisos en dólares con el exterior (que ascendía a 9.074 millones) lo explicaba en un 80% el sector privado. Ver Schvarzer, J.; “*Argentina 1976-81. El endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera*”, Cuadernos del Bimestre, N° 1

^{*1} En los 15 meses a los que hicimos referencia anteriormente, según estimaciones del mismo autor, salieron del país el equivalente al 80% del la deuda externa privada total registrada en el BCRA, durante el período de Martínez de Hoz.

¹⁹ Schvarzer hacer referencia a ciertos productores regionales acostumbrados, por las características de su actividad, a operar con amplias masas de crédito; o a ciertas fracciones industriales que en contextos desregulados y ante la escasez de demanda no podían reducir sus necesidades crediticias. Schvarzer, J.; “*Argentina 1976-81. El endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera*”, Cuadernos del Bimestre, N° 1, p. 49

científica”, políticas de “normalización”^{*} como las anteriormente analizadas, la teoría económica marginalista o neoclásica necesariamente se vuelve un instrumento ideológico. La eventual validez o complejidad lógica de sus razonamientos, se tornan intrascendentes al ser soslayados los supuestos que le sirven de fundamento. En términos concretos: justificar desde lo teórico una política de desregulación de los mercados, en contextos que distan mucho de la libre movilidad de capitales y la competencia perfecta, es claramente una operación político ideológica; máxime teniendo en cuenta que la misma se introduce en forma asimétrica, fomentando, en forma sistemática y selectiva, distinto tipo de distorsiones.

Ahora bien, esto último me lleva a una segunda reflexión. Al menos en la Argentina, es común escuchar que existe una distinción entre el ámbito de lo técnico y el de lo político. Suele decirse, desde ciertos sectores de la academia, que contradicciones como las anteriormente analizadas son propias de la arbitrariedad política en clara oposición a la neutralidad objetiva de lo científico; en otras palabras: si se hubiera permitido actuar a la teoría sin trabas, ésta habría funcionado.

El siguiente cuadro presenta datos interesantes en relación a esta cuestión.

Miembros del gabinete económico pertenecientes a las principales fundaciones de investigación económica* entre 1976 y 1983

Miembro	Cargo	Fundación de pertenencia y puesto ocupado en la misma
José A. Martínez de Hoz	Ministro de Economía entre 1976 y 1981	FIEL (vicepresidente hasta 1976)
Juan Alemann	Secretario de Hacienda durante la gestión de Martínez de Hoz y Ministro de Economía en 1981-1982	FIEL (asesor general)
José M. Dagnino Pastore	Representante financiero de Argentina en Europa durante la gestión de Martínez de Hoz y Ministro de Economía en 1982	FIEL (primer director y asesor)
Luis Martínez García	Jefe del Gabinete de Asesores durante la gestión de Martínez de Hoz	FIEL (economista asociado)
Armando Ribas	Asesor del Gabinete Económico durante la gestión de Martínez de Hoz	FIEL (economista asociado)
Carlos Brignone	Asesor del Gabinete Económico durante la gestión de Martínez de Hoz	FIEL (economista asociado)
Manuel Solanet	Secretario Técnico del Instituto Nacional de Planificación Económica	FIEL (consejero académico)
Carlos Rodríguez Roque Fernández	Secretario de Hacienda de la Nación Asesor del Gabinete Económico durante la gestión de Martínez de Hoz Asesor del Gabinete Económico durante la gestión de Martínez de Hoz	CEMA (fundador) CEMA (fundador)
Domingo Cavallo	Asesor Externo durante la gestión de Sigaut y Director del Banco Central en 1982	Fundación Mediterránea (director)
Aldo Dadone	Director del BCRA en 1982	Fundación Mediterránea (investigador asociado)
Humberto Petrei	Director del BCRA en 1982	Fundación Mediterránea (investigador asociado)
José Castro Garaayzábal	Asesor del BCRA en 1982	Fundación Mediterránea (investigador)
Rafael Conejero	Asesor del BCRA en 1982	Fundación Mediterránea (investigador)
Gustavo Parino	Asesor del BCRA en 1982	Fundación Mediterránea (investigador)

* Entre otras empresas patrocinantes de estas fundaciones se encuentran: Aceitera Gral. Deheza, Acindar, Alpargatas, Astra, Bunge y Born, Celulosa Argentina, Ducilo, Duperial, Esso, Firestone, Gatic, IBM, Industria Met. Pescarmona, Laboratorios Bagó, Loma Negra, Mastellone Hermanos, Masuh, Pérez Companc, Pirelli, Shell, Techint.

Fuente: Elaborado en el Área de Economía y Tecnología de FLACSO en base a Heredia (2004).

^{*} Como bien señala Canitrot: “Cuando se habla de estabilización –de políticas de estabilización- se sugiere, implícitamente, la existencia básica de un comportamiento normal aceptado. Se estabiliza lo que temporariamente se ha apartado del equilibrio. Estabilizar es reencauzar las cosas a su estado previo, a su normalidad” 79) Canitrot, Adolfo; “*La disciplina como objetivo de la política económica.*”; en Revista Desarrollo Económico (IDES), N° 76, Vol. 19, Buenos Aires, 1980.

Resulta esclarecedor en este caso, que los intelectuales o académicos que elaboran y defienden la teoría, sean los mismos que la ponen en práctica de manera inconsistente. No sólo no existe la dicotomía entre objetividad científica y discrecionalidad política; sino que el hecho de que los patrocinadores de las fundaciones que respaldan a los funcionarios, sean a su vez los principales beneficiarios de los “errores” del Estado, no hace más que evidenciar la función encubridora que cumple, en este caso, el paradigma económico.

Los '90 y la (des)ilusión desregularizadora

La idea para este apartado, es realizar fundamentalmente dos niveles de análisis. En primer lugar, se pretende observar cómo, desde lo teórico, el paradigma se redujo casi exclusivamente al concepto de desregulación como condición necesaria y suficiente para el pleno reconocimiento de las fuerzas de mercado; en este sentido, la misma fue utilizada desde lo discursivo como garantía y sinónimo de competencia. En consecuencia, se supuso que el retiro de los controles del Estado traería automáticamente aparejado la entrada de nuevos capitales, elevados niveles de inversión y, en consecuencia, un aumento de la productividad que en contextos competitivos debería redundar en un beneficio para el consumidor.

Por una cuestión de extensión y por considerar que es representativo de un clima de pensamiento, en este trabajo me remito a analizar algunas breves cuestiones del texto de Sguglia y Delgado²⁰, sobre los efectos de la desregulación de los mercados. El análisis de ambos autores parte de una idea fundamental: la desregulación tiende a incrementar la competitividad a través de una asignación más eficiente de los recursos. A su vez, los incrementos en la productividad de los factores que se derivan de la competencia, deben redundar en un aumento del salario real vía reducción de precios. La distorsión, por su parte, aparece siempre como un elemento propio de la intervención estatal.

Lo interesante de este análisis, es que parte de una serie de supuestos que nunca son mencionados, ni constatados y, que en definitiva, no se cumplen. Para que la desregulación tenga como consecuencia un aumento en la inversión, y para que los incrementos en los niveles de productividad se traduzcan en un descenso de los precios;

²⁰ Sguglia y Delgado; “*Desregulación y competitividad: evaluación de la experiencia argentina*”; Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; 1996.

es necesario que la misma se produzca en entornos competitivos. Como veremos más adelante, la desregulación en mercados oligopólicos acentúa el proceso de concentración y centralización del capital y supone un traslado de la capacidad reguladora desde lo público a lo privado. Esto es así, fundamentalmente porque no es cierto que exista perfecta movilidad de capitales. En mercados como el farmacéutico, por ejemplo, no sólo existe una gran asimetría en relación al tamaño de los mismos, sino que el control de los conocimientos y la tecnología de los más grandes, hace poco interesante la entrada de nuevos capitales que estén en condiciones de competir.

Ahora, en segundo lugar, el ejercicio de comparar las recetas abstractas con las realidades particulares de implementación, resultará nuevamente útil para ver los intereses políticos que se esconden detrás de afirmaciones o doctrinas aparentemente técnicas y neutrales. No sólo podremos observar que los resultados concretos de las políticas son contrarios a los objetivos proclamados a priori (como consecuencia del “desconocimiento” de la situación particular de un mercado que lejos se encuentra de la competencia perfecta); sino que muchas veces la violación sistemática del recetario de la doctrina pondrá en evidencia, como en el apartado anterior, la incongruencia entre los objetivos explícitos y los velados.

Algunos casos particulares

Aquí la idea es mostrar brevemente algunos datos relacionados con los resultados que tuvo la política de desregulación en tres mercados específicos: el lácteo, el farmacéutico y el petrolífero; mencionando de paso que, como en el período anteriormente analizado, la misma tuvo una profunda asimetría en cuanto a los sectores involucrados*.

Siguiendo brevemente el análisis que realiza Azpiazu en “*La desregulación de los mercados: paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*”, existen al menos dos denominadores comunes en relación al conjunto de cambios regulatorios

* En este sentido cabe mencionar la fuerte protección del sector automotriz, la implementación discrecional de distintos derechos a la importación en áreas específicas y el mantenimiento de diversos regímenes de promoción regional. “el régimen especial que beneficia a la industria automotriz, el nulo riesgo empresarial en la mayor parte de las actividades privatizadas, la no remoción de espurios regímenes de promoción regional, para nada se condicen con esa “uniformidad”, y mucho menos con la inexistencia de ganadores ex -ante” Azpiazu, Daniel; “*La desregulación de los mercados: paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*”; Ed. FLACSO; p. 20

operados en la década del '90. En primer lugar, en su mayoría, han contribuido a incrementar las imperfecciones de mercado preexistentes; y, en segundo y de manera complementaria, evidencian una nula preocupación por parte del Estado por compensar o morigerar dichas fallas²¹.

En este sentido, en la industria láctea y luego del cambio regulatorio que tuvo lugar durante los '90, puede verificarse un triple proceso de concentración: en la producción primaria, en la producción industrial y en los canales minoristas de distribución (con la aparición de las grandes cadenas de hipermercados). En relación con la producción primaria, si bien las medidas de desregulación trajeron aparejados un aumento en la tecnología, en la productividad y hasta en la calidad de la leche; hicieron también muy difícil la supervivencia del pequeño tambo frente al gran productor. Así que, mientras la producción de leche aumentó del '88 al '96 un 44%, la cantidad de tambos se redujo en un 28%. En este sentido, en la provincia de Bs As por ejemplo (una de las principales zonas productoras) la cantidad de los mismos se redujo en el período un 37%; encontrándose además, una importante mayoría en situaciones de alta precariedad*.

En lo que respecta a la producción industrial, la tendencia es similar. Para el año '93, las tres mayores empresas generan el 57% del valor de la producción, el 51% del valor agregado y el 48% de la ocupación. Si bien es cierto que este sector ya se encontraba altamente concentrado previo a la desregulación, es justamente por eso que la misma tuvo como consecuencia una profundización de dichas características.

En relación al mercado de productos farmacéuticos, debemos analizar dos cuestiones íntimamente relacionadas. En primer lugar la evolución de los volúmenes físicos vendidos en relación a los volúmenes facturados; y en segundo, la morfología de los agentes del mismo.

El mercado de productos medicinales al ser uno de los que presenta mayores niveles de oligopolización, permite reflejar claramente las consecuencias de una política desregularizadora en un contexto imperfecto. Al respecto podemos decir que, de alrededor de 350 plantas fabriles, tanto en el año '91 como en el '96 sólo 10 empresas concentraron una tercera parte de los volúmenes comercializados (y las primeras 20, la

²¹ Azpiazu, Daniel; *“La desregulación de los mercados: paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo”*; Ed. FLACSO; p. 20

* El 48% del total, que con un tamaño menor a las 100ha, producían sólo el 11% del total de la leche.

mitad de los mismos). En este contexto, la ausencia de una política regulatoria por parte del Estado o de estímulo a la competencia, es lo que permite explicar la disociación existente entre los volúmenes físicos de productos comercializados por un lado y los montos de facturación por el otro. Mientras que, en términos relativos, en unidades vendidas, para el período '91-'96, se registró una caída del orden del 12% (un 20% medio por habitante); como contrapartida, en lo que respecta a los montos de facturación, el mercado registra a valores corrientes, un crecimiento del 70,9% (un 60% medio por habitante). Esta asimetría sólo puede entenderse si se observa que el precio medio por unidad comercializada pasa de \$4,58 en el '91 a 8,98% en el '96 (un crecimiento de aproximadamente el 96%); y, resulta ilustrativo en cuanto a la concentración del capital, señalar que el crecimiento es mayor para los productos de los primeros 10 laboratorios, cuyo precio medio crece en torno al 107%.

Estos dos breves ejemplos* sirven para empezar a corroborar lo que había sido dicho en términos abstractos al principio; que en mercados altamente imperfectos, la liberalización de los mismos no puede tener nunca como consecuencia un aumento de la competencia, sino todo lo contrario.

Párrafo aparte merece el análisis de la desregulación del mercado petrolero. Según el pensamiento neoliberal, el rompimiento de los arreglos oligopólicos que controlan la provisión de servicios por parte del Estado, debería redundar en la introducción de criterios de competencia, que se pondrían de manifiesto en el comportamiento de los precios y en profundos cambios en los niveles y calidad de las inversiones²². Según el informe del Instituto de Economía Energética, de marzo del '94 en relación a la desregulación del sector, podemos decir en principio que esto no es necesariamente así.

En el plano discursivo, los defensores de la desregulación planteaban que, una de las evidencias del éxito de la política de liberalización del sector, la constituía el hecho de que la producción de petróleo, en el período '90-'93, había aumentado de 76.723 metros cúbicos diarios a 97.949. Ahora bien, teniendo en cuenta quién realizó las inversiones, el informe constata que la mayor parte del aumento es atribuible a inversiones realizadas por YPF antes de su privatización; es decir, “que la mayor

* Para un análisis más exhaustivo del comportamiento de los mercados desregulados durante el período, ver Azpiazu, Daniel; *“La desregulación de los mercados: paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo”*; Ed. FLACSO.

²² Ver al respecto Felipe De la Balze (comp.); *Reforma y Convergencia; CARI*; Bs As, 1993

producción petrolera se hizo con dinero público”²³. Además, se agrega que la ecuación precio-costo de las empresas, es atractiva en tanto no deba computar un aumento de los últimos, producto de un eventual crecimiento de la inversión, consecuente con una estrategia de expansión a largo plazo; es decir, no alienta nuevas inversiones. De hecho, la reducción de costos, que es esgrimida desde la empresa como indicador de eficiencia y productividad; fue realizada, según el autor, a expensas de una pérdida en la capacidad de ventas, estimada en alrededor de 11.900 miles de metros cúbicos para ese período.

Por otra parte, los precios evidenciaron un interesante comportamiento que contradice los postulados de la doctrina. Si bien en términos nominales los mismos no registraron un aumento significativo, siendo menores incluso a los registrados en el índice de precios minorista; la correlación registrada entre el precio del crudo y la nafta, es baja e incluso de elasticidad negativa. Es decir, que cuando baja el precio del crudo, no lo hace el de sus derivados; pero cuando sube, estos últimos lo hacen más que proporcionalmente. Esto quiere decir que el descenso real de los precios, no es una consecuencia de la introducción de criterios de competencia, sino de la modificación en los precios relativos de la economía, y no se traduce en un beneficio para los consumidores. Es más, según el informe, el margen bruto de refinanciación y comercialización que registran las empresas argentinas es muy superior al registrado en la mayoría de las empresas del mundo²⁴. “Existen algunos indicios a partir de los cuales se puede inferir que se estarían produciendo una suerte de acuerdos oligopólicos, de características perjudiciales para el consumidor final”²⁵

Estos dos breves datos nos permiten refutar algunos pronósticos previos. No se produjo un aumento real de las inversiones, ni aumentos de productividad; y no se experimentaron alteraciones de precios, producto de la introducción de competencia.

Las privatizaciones en la Argentina: la antítesis del mercado

El tema de la privatización de los servicios públicos merece un párrafo aparte porque constituye, en primer lugar, la contradicción más flagrante entre el discurso

²³ Roberto Kozulj; *La evolución del sector petrolero desde la desregulación*; Revista Desarrollo y Energía; vol 3 n°5; p.100

²⁴ Por ejemplo, mientras el margen bruto de explotación de los tres productos derivados del petróleo de mayor venta; crecen en argentina a un promedio de 5 U\$S por barril ('90-'93), en la costa del golfo de los EEUU lo hacen a 2 U\$S.

²⁵ Instituto Argentino de la Energía general Moscón; *Análisis comparativo de precios de petróleo y combustibles*; Bs As, 1993.

legitimador y la práctica política. En segundo, porque gracias a ello, pudo constituirse en un negocio inédito que permitió aglutinar, los intereses de el gran capital concentrado local, los conglomerados extranjeros y los representantes de la banca acreedora²⁶.

En el espacio de este apartado evidentemente no puede agotarse el tema; lo que sí se puede hacer, es demostrar que el mercado, la eficiencia y el beneficio a los consumidores nunca fueron objetivos reales de la política económica.

En primer lugar, lo que deberíamos analizar es si existieron desde del Estado políticas públicas que tuvieran como propósito la introducción de criterios de competencia o la promoción de patrones de comportamiento empresario que se asemejen en lo posible a las del mercado ideal. En este sentido, los pasos lógicos²⁷ a seguir para garantizar esas condiciones al privatizar debieron ser los siguientes: creación de un marco regulador, de un ente regulador capaz de monitorear y dirigir el proceso; y, recién por último, la privatización.

Ahora bien, salvo en el caso de la provisión de agua potable, en ninguno de los procesos de transferencia se siguió dicha lógica. Lo cual, es interesante, contradice incluso “las recomendaciones Standard que difundían aquellos organismos internacionales que, como el BM o el FMI, propiciaron y apoyaron diversos procesos de privatización en América Latina”²⁸. En el caso de las telecomunicaciones, los ferrocarriles y las concesiones viales, el contrato se firmó incluso antes que la creación del marco regulatorio.

Otro rasgo fundamental del proceso fue la absoluta despreocupación por difundir la propiedad del capital.* El establecimiento de patrimonios mínimos muy elevados y la capacidad de lobby de los principales grupos económicos del capital concentrado nacional, fueron determinantes a la hora de limitar la cantidad de oferentes. El resultado fue que las concesiones fueron otorgadas a un reducido número de empresas que, o bien operaron en escenarios monopólicos de nulo riesgo empresario, o bien adquirieron empresas estatales de importancia estratégica para la consolidación de monopolios u

²⁶ Ver al respecto, Eduardo Basualdo; *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del '90*; FLACSO/UNQ/IDEP; Primera Parte.

²⁷ Recomendados incluso desde los organismos multilaterales de crédito. Ver al respecto, Mabel Thwaites Rey; *La (des)ilusión privatista*; EUDEBA; p. 45 en adelante.

²⁸ Abeles, M; *El proceso de privatizaciones en la Argentina de los '90: ¿refora estructural o consolidación hegemónica*; Revista Epoca nº 1; p.100

* Que sí fue preocupación en otros países. Por ejemplo, Gran Bretaña, bajo administración conservadora se plantea la distribución de acciones u ofertas preferenciales para usuarios. Ver al respecto, Daniel Azpiazu; *Las privatizaciones en la Argentina*; Fundación CIEPP; p. 77 en adelante.

oligopolios en los sectores del mercado donde estuvieran presentes. La ex empresa estatal SOMISA, constituye un ejemplo claro de este tipo de práctica. Fue concedida a un consorcio donde participaban los grupos empresarios Techint y Acindar, líderes en el mercado siderúrgico. Luego de un tiempo, el segundo vende su participación y decide discontinuar su producción de aceros planos; por lo que quedan conformados virtualmente dos monopolios en el sector; el de la producción de este tipo de aceros, liderado por Techint; y el de la producción de no-planos liderados por Acindar.

En el siguiente cuadro se observa la participación de los principales grupos económicos, en los distintos sectores privatizados.

Presencia de los principales conglomerados económicos en los distintos sectores privatizados^(a)

Servicio	Pérez Companc	Techint	Astra (Repsol)	Roggio	CEI Citicorp Holdings	Loma Negra	Macri	Soldati
Concesiones viales	*	*		*			*	
Electricidad (distribución)	*	*	*		*	*		
Electricidad (generación)	*	*			*			*
Electricidad (transporte)	*							*
Gas (distribución)	*		*		*	*	*	*
Gas (transporte)	*	*			*			*
Petróleo(b)	*	*	*	*			*	*
Subterráneos				*				
Telecomunicacio.	*	*			*			*
Transporte ferroviario(c)	*	*		*		*		*
Agua y desagües								*
Industria siderúrgica		*			*			

(a) Se incluyen las principales participaciones de los conglomerados seleccionados en las diversas privatizaciones realizadas.

(b) Además de YPF, incluye áreas de explotación, destilerías, refinerías y buques de YPF transferidos al

(c) Incluye los ferrocarriles de carga y de pasajeros.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a información oficial.

A grandes rasgos, puede decirse que el proceso privatizador tuvo como una de sus características más salientes la concentración del capital. Todas las empresas fueron otorgadas a consorcios que no presentaban un gran número de firmas; a su vez, al observar el proceso en su conjunto, se aprecia que son los mismos grandes grupos económicos los que están presentes en la mayoría de los contratos; lo que lleva a concluir, por último, que a nivel de la estructura de los mercados, el proceso privatizador contribuye a elevar los niveles de integración vertical y/o horizontal de dichos grupos.

Con lo mencionado hasta aquí podemos afirmar 2 cosas en cuanto al accionar del Estado. En primer lugar, que “la escasa preocupación oficial por difundir la propiedad de las empresas privatizadas devino en efectos agregados de concentración del capital que, a su vez, atentaron contra el desenvolvimiento competitivo de los

mercados privatizados y de un número considerable de sectores de la actividad”²⁹. En segundo, que la inexistencia de marcos regulatorios antimonopólicos y entes reguladores consecuentes, devino en la preservación de mercados imperfectos que fueron fundamentales para dicho proceso.

Para completar el cuadro sobre el accionar del Estado, haremos referencia brevemente a la forma en que éste negoció, en representación de la sociedad, con las asociaciones adjudicatarias.

Como primera medida habría que decir que, previo a la desregulación, el Estado llevó adelante un proceso de saneamiento de las empresas públicas, que incluyó el hacerse cargo de sus pasivos y el despido de una parte más que importante de su personal. Esto, sumado a un incremento sustancial de las tarifas (el pulso telefónico aumento un 711%, frente a un aumento del IPM del 450% y del dólar de un 235%) tenía como propósito hacer de estas un negocio “más atractivo” para el capital privado.

En cuanto a la negociación de los contratos, es interesante ver cómo es el Estado mismo el que viola explícitamente la ley; dolarizando las tarifas e introduciendo cláusulas de indexación vinculadas a los índices de precios de los Estados Unidos.^{*1} A su vez, en todas las renegociaciones emergen ciertos denominadores comunes: incremento de tarifas, postergación de los planes de inversión comprometidos, condonación de deudas por incumplimiento, extensión de los plazos de concesión, etc³⁰

Este escenario lo que pone de manifiesto es que el interés del gobierno no fue nunca la desregularización del monopolio del Estado para que penetren las fuerzas del mercado y la competencia; sino el de asegurar un negocio de nulo riesgo para los grupos económicos interesados. Teniendo esto en claro, no resulta para nada extraño que las tarifas de los servicios públicos de los negocios privatizados estén totalmente disociadas de los precios del resto de la economía y que la masa de utilidades y la rentabilidad lo esté también de las del conjunto de la cúpula empresaria.

²⁹ Daniel Azpiazu; *Las privatizaciones en la Argentina*; Fundación OSDE/CIEPP, p. 61

^{*1} Lo cual además de violar la Ley de Convertibilidad, ata las tarifas a un índice sistemáticamente superior al local a lo largo del período, con las consecuencias que ello supone. De enero del '95 a diciembre de 2001 el índice de precios minoristas de EEUU crece un 17,6 %; mientras que el local cae en aproximadamente un 3%. Esto permite explicar la disociación entre los precios de los servicios públicos y los del resto de la economía. *Información tomada del Área de Economía y Tecnología de FLACSO.*

³⁰ Daniel Azpiazu; *Privatizaciones y regulación pública en la Argentina. Captura institucional y preservación de beneficios extraordinarios*; FLACSO/UNQUI/IDEP; julio 2002.

Al analizar los siguientes cuadros, podemos observar que, excepto en el área de la energía eléctrica, las tarifas han crecido sustancialmente y con una evolución diferenciada a la del índice de precios. A su vez es interesante observar que los aumentos son asimétricos en cuanto al tipo de usuario, lo que contribuye a consolidar un modelo particular de distribución del ingreso. En relación con esta idea, podemos observar cómo impactan los servicios públicos en los distintos tipos de hogares según sus ingresos, y cómo además son los más pobres los que tienen un acceso limitado a los mismos (lo que surge al comparar el gasto en servicios públicos del total del hogares en relación con aquellos sectores que efectivamente los consumen).

Porcentaje del ingreso total familiar destinada al pago de servicios públicos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. 1996-1997 *

Decil IPCF	Todos los hogares					Sólo los hogares que poseen el servicio				
	Electricidad	Gas por red	Teléfono no fijo	Agua y cloacas	Total	Electricidad	Gas por red	Teléfono no fijo	Agua y cloacas	Total
1	4,5	0,9	2	0,5	7,9	4,5	4,2	7,3	1,1	17,1
2	3,4	1,4	1,9	0,6	7,2	3,4	3,1	4,4	1	11,9
3	2,8	1,6	2,1	0,7	7,1	2,8	2,7	3,7	1	10,2
4	2,5	1,6	2,3	0,6	7,1	2,6	2,4	3,7	0,9	9,5
5	2,2	1,6	2,2	0,6	6,6	2,2	2,1	3	0,9	8,1
6	1,9	1,5	2,2	0,5	6	1,9	1,8	2,6	0,6	6,8
7	1,7	1,4	2	0,6	5,7	1,7	1,6	2,3	0,7	6,3
8	1,5	1,2	2,1	0,5	5,3	1,5	1,3	2,3	0,6	5,6
9	1,1	1	1,9	0,5	4,6	1,1	1	2,1	0,5	4,7
10	0,7	0,6	1,7	0,3	3,4	0,7	0,7	1,8	0,3	3,5
Total	1,7	1,2	2	0,5	5,3	1,7	1,4	2,4	0,6	6

* En hogares agrupados por decil de ingreso per cápita familiar (IPCF).

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a ENGH 1996/97, INDEC.

Evolución de las tarifas, marzo 1991-diciembre 2001

Índice de Precios Mayoristas Nivel General	110,9
Corredores viales*	81,7
Telefonía básica (pulso telefónico)	124,4
Gas natural (promedio)	143,9
Residencial	221,3
Pequeñas y medianas empresas	120,3
Gran Usuario Industrial (Interrumpible)	100,6
Gran Usuario Industria (firme)	106,6
Energía eléctrica	76,3
Residencial de bajo consumo	91,3
Residencial de alto consumo	24
Industrial de bajo consumo	71,7
Industrial de alto consumo	47,5

*Abril 1991=100.

Fuente: Elaborado por el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

A partir de todo lo anterior es que pueden empezar a comprenderse algunos de los datos relacionados con el comportamiento de las empresas privatizadas. En primer lugar, su carácter disociado del ciclo económico: mientras la tasa anual acumulativa de crecimiento del PBI, fue para el período '93-'01, del 1,75%; la de las empresas privatizadas, ubicadas dentro de las primeras 500, fue del 8,75%*. Y resulta llamativo además, que incluso los estancamientos del primero (con la crisis del tequila en el '95 y la recesión a partir del '98) no parecen afectarla. En este sentido también, la rentabilidad y la masa de utilidades vinculadas a este tipo de negocios son muy superiores a los del resto de la cúpula empresaria, y el impacto que la desaceleración económica tiene sobre los mismos no es igual para la elite que opera vinculada a los servicios públicos que para el resto. Este desempeño extraordinario explica que, para el período 1993-2000, de

* Información elaborada en el Área de Economía y Tecnología de FLACSO.

las 200 empresa que integran la cúpula empresaria, sólo 59 de ellas vinculadas al negocio de las privatizaciones, se apoderen del 83,1% de la masa total de utilidades³¹.

Evolución de la tasa de rentabilidad sobre ventas de la elite empresaria local según el vínculo de las firmas con el proceso de privatizaciones, 1993-2001

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Prom. 93/01
Privatizadas	11	10,5	12,8	11,2	12,2	10,4	7,8	8,8	4,9	9,7
Vinculadas a las privatizaciones*	3,4	5,3	9,8	6,4	9,2	6,2	4,4	6,7	5,4	6,4
No vinculadas a las privatizaciones	2,6	4,1	2,3	1,1	0,8	0,9	-0,3	-1,2	-2,3	0,7
Total	4,5	5,6	5,8	4,3	4,7	3,8	2,4	2,4	0,5	3,6

* Se trata de aquellas firmas que participan en la propiedad accionaria de algunas
Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a balances de las empresas.

Por último y para finalizar con el tema de la desregulación de los servicios públicos, habría que hacer una breve mención a la cuestión de la inversión. Uno de los postulados del discurso neoliberal consistía en afirmar que la desregulación de los monopolios estatales traería aparejado, con la entrada de capitales privados, un aumento en los niveles y en la calidad de las inversiones.

Al respecto, cabe afirmar fundamentalmente 3 cosas. En primer lugar, que en casi todos los casos se registraron incumplimientos en las metas pautadas en los acuerdos de concesión. En segundo, que las empresas no arriesgaron capital propio para expandir los servicios. “En rigor, lo que las empresas comprometieron, cuando salieron a buscar créditos para poder quedarse con el negocio de los servicios (...) fue su capacidad de hacer funcionar la actividad sobre la base del cobro de tarifas muy rentables en un negocio cautivo”³²; otra vez, nulo riesgo empresario. Por último, y fundamentalmente, la tasa de inversión de las empresas vinculadas con las privatizaciones es marcadamente inferior a la del resto de las grandes empresas. Mientras que en las últimas la inversión bruta fija en relación al valor agregado se eleva un 16% en el período 1993-2000, en el caso de las primeras desciende casi un 60%; lo cual es más significativo aún teniendo en cuenta sus elevados niveles de rentabilidad y su relación con la masa total de utilidades³³. El escenario es aún peor si tenemos en

³¹ Daniel Azpiazu; *Las privatizaciones en la Argentina*; Fundación CIEPP; p. 45

³² Mabel Thwaites Rey; *La (des)ilusión privatista*; Ed. Libros del Rojas; p. 74

³³ Para un análisis más completo del tema de la inversión ver: Daniel Azpiazu; *Las privatizaciones en la Argentina*; Fundación CIEPP; p. 80

cuenta que las empresas privatizadas, computan como inversión los gastos de indemnizaciones por despido.

En resumidas cuentas, los discursos que abogaban por la desregulación de los servicios públicos, aseguraban que la introducción de criterios de competencia y del capital privado en áreas previamente controladas por el Estado, tendría como consecuencia un aumento en la inversión y una reducción en los precios, que redundarían en un beneficio para los consumidores. Nada de esto sucedió, y lo fundamental es que, para que ello ocurra de esta manera, fueron fundamentales las acciones y/u omisiones del Estado.

Para finalizar este apartado, y de una forma similar a lo analizado en el apartado anterior; lo importante es destacar que “el incumplimiento de los propios “manuales privatizadores” no puede ser achacado, como pretenden los defensores del neoliberalismo para salvar la pureza de sus teorías, a la mala praxis de los políticos que la implementaron”. “Esta inscripto en la lógica del funcionamiento neoliberal realmente existente en la periferia capitalista, el producir estos efectos adversos para la gran mayoría de los sociedad, en beneficio del capital más concentrado”³⁴

Resulta curioso que, justamente en la semana en que este trabajo esta siendo escrito, haya salido en los diarios una nota sobre el nuevo libro de Alan Greenspan, “el gran maestro de las finanzas internacionales”³⁵. Allí Cavallo, según la cronista, aparecería elogiado en repetidas oportunidades, junto a otros ministros que instrumentaron políticas liberales: “A mi juicio América Latina estaría mucho peor sin ellos”³⁶, dice el autor.

La pregunta para el cierre entonces sigue siendo la misma: si, como vimos, las políticas de desregulación de los mercados implementadas, contradicen los puntos nodales de la teoría liberal; ¿qué papel cumple la misma cuando se la evoca para justificar las primeras?

³⁴ Mabel Thwaites Rey; *La (des)ilusión privatista*; Ed. Libros del Rojas; p. 74

³⁵ Diario Clarín; Miércoles 19/9/07; p. 17

³⁶ Alan Greenspan; *La Edad de la turbulencia*; citado en la nota del diario antes mencionada. Para el autor además, el modelo de convertibilidad habría fracasado, no por sus contradicciones internas; sino por el despilfarro de dólares que los políticos populistas habrían realizado con fines proselitistas.

BIBLIOGRAFIA

- John Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE
- Ferrer, A ; El monetarismo en Argentina y en Chile, Revista Comercio Exterior
- Adolfo Canitrot; *Teoría y Práctica del liberalismo económico en la argentina*; Revista Desarrollo Económico n° 82
- Schvarzer, J.; “*Argentina 1976-81. El endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera*”, Cuadernos del Bimestre, N° 1
- Eduardo Basualdo; *Estudios de historia económica argentina*; Ed. S. XXI
- Azpiazu; “*La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial. 1974-1987*”
- Jorge Schvarzer; *Cambios en el liderazgo industrial argentino*; Revista Desarrollo Económico n° 91
- R. Frenkel; *El desarrollo reciente del mercado de capitales*; Rev. Desarrollo Económico n° 78
- Canitrot, Adolfo; “*La disciplina como objetivo de la política económica.*”; en Revista Desarrollo Económico (IDES), N° 76, Vol. 19, Buenos Aires, 1980
- Azpiazu, Daniel; “*La desregulación de los mercados: paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*”; Ed. FLACSO
- Felipe De la Balze (comp.); *Reforma y Convergencia; CARI*; Bs As, 1993
- Roberto Kozulj; La evolución del sector petrolero desde la desregulación; Revista Desarrollo y Energía; vol 3 n°5; p.100
- Instituto Argentino de la Energía general Moscón; Análisis comparativo de precios de petróleo y combustibles; Bs As, 1993.
- Mabel Thwaites Rey; *La (des)ilusión privatista*; EUDEBA
- Eduardo Basualdo; *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del '90*; FLACSO/UNQ/IDEP
- Daniel Azpiazu; *Las privatizaciones en la Argentina*; Fundación CIEPP