

**Argentina en la  
posconvertibilidad:**

Algunas reflexiones sobre el “regreso del Estado”

MARTÍN SCHORR

INVESTIGADOR DEL CONICET Y DOCENTE EN LA CARRERA DE SOCIOLOGÍA DE LA UBA. EN ESTE TEXTO SE PRESENTAN ALGUNOS RESULTADOS DE UNA INVESTIGACIÓN REALIZADA JUNTO CON ALEJANDRO GAGGERO Y ANDRÉS WAINER (*LA PATRIA ES DEL OTRO: EL PODER ECONÓMICO DURANTE EL KIRCHNERISMO*, FUTURO ANTERIOR, BUENOS AIRES, 2014).



## **Antecedentes: el programa de privatizaciones de la década de 1990**

En el marco de la hegemonía del neoliberalismo, durante el decenio de 1990, se implementó en la Argentina un vasto programa de reformas estructurales, uno de cuyos pilares fue la privatización de activos estatales. Si algo caracterizó a la política de “desguace del Estado” desplegada en nuestro país respecto a otras experiencias internacionales relativamente contemporáneas fue la celeridad y lo abarcativo de sus realizaciones. La mayor parte de las privatizaciones se concretó en el breve lapso comprendido entre 1990 y 1994.

Con la excepción de las transformaciones estructurales experimentadas por las naciones del ex bloque socialista, difícilmente pueda encontrarse en el nivel internacional otra experiencia privatizadora tan acelerada. En muy pocos años se transfirieron al sector privado una porción mayoritaria de la empresa petrolífera estatal (la empresa más grande del país en términos de facturación y una de las líderes en materia de exportaciones), los ferrocarriles de carga y de pasajeros, la compañía encargada de la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas natural, las principales firmas estatales de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Aerolíneas Argentinas, los astilleros y las firmas siderúrgicas y petroquímicas de propiedad estatal, la administración de los sistemas portuarios y canales de TV y radio.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre los alcances del programa privatizador, caben dos observaciones adicionales. La primera es que en 1994 se privatizó el sistema previsional, lo cual acarrió una fenomenal transferencia de ingresos a ciertas fracciones del poder económico, al tiempo que sentó las bases para habilitar numerosos mecanismos de especulación financiera como, por caso, el financiamiento del déficit fiscal resultante, entre otras cosas, de la propia reforma previsional. La segunda es que en 1999 la española Repsol, que tenía la mayor cantidad de acciones de YPF, terminó comprando la casi totalidad del paquete accionario (97,5%), accediendo de esta manera al control total de la compañía.

La dinámica asumida por el proceso de privatizaciones trajo aparejada la consolidación estructural de un conjunto reducido de conglomerados empresarios. En asociación con el capital transnacional y los acreedores externos, estos actores pasaron a controlar empresas que operan en sectores que detentan una clara importancia estratégica en tanto, por ejemplo, definen la competitividad de una amplia gama de actividades económicas y la distribución del ingreso (se trata, en su gran mayoría, de los mismos agentes que habían sido beneficiados, bajo diversas modalidades, por los ingentes recursos transferidos desde el Estado hacia el capital concentrado doméstico durante la dictadura militar y el gobierno radical).

Como surge del Cuadro N° 1, tales actores cubrieron prácticamente la totalidad de los activos 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 la década de 1990.

**Cuadro N° 1. Participación de los principales conglomerados económicos en los distintos sectores privatizados en la Argentina durante la década de 1990<sup>(a)</sup>**

| 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 <sup>(b)</sup>               | *             | *       | *              | *      |                       |            | *     | *       |
| Subterráneos                          |               |         |                | *      |                       |            |       |         |
| Telecomunicaciones                    | *             | *       |                |        | *                     |            |       | *       |
| Transporte ferroviario <sup>(c)</sup> | *             | *       |                | *      |                       | *          |       | *       |
| Agua y desagües cloacales             |               |         |                |        |                       |            |       | *       |
| Industria siderúrgica                 |               | *       |                |        | *                     |            |       |         |

<sup>(a)</sup> Se incluyen las principales participaciones de los conglomerados seleccionados en las diversas privatizaciones realizadas. Cabe aclarar que muchas de dichas participaciones fueron vendidas en el transcurso de la década. Además de YPF, incluye áreas de explotación, destilerías, refinerías y buques de YPF transferidos al sector privado.

<sup>(c)</sup> Incluye los ferrocarriles de carga y de pasajeros.

Fuente: Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001). "Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea". *Documento de Trabajo del IDEF-CTA*. Buenos Aires.

En ese marco, la consecución del programa privatizador operó como disparador de la profundización del proceso de concentración y centralización del capital en la Argentina. En la mayoría de los procesos concluidos en el país, el propio llamado a licitación favoreció la presencia de pocos oferentes; lo que se reforzó, en la generalidad de los casos, por la coordinación y la capacidad de *lobbying* empresario en torno de las ofertas respectivas. Esto llevó, por un lado, a una acentuada concentración de la propiedad de las empresas y de las áreas desestatizadas en un número muy reducido de grandes agentes económicos. Y, por otro, a la sobrevivencia y el reforzamiento de monopolios u oligopolios legales, con la consiguiente consolidación de mercados protegidos, en condiciones regulatorias que aseguraron bajos o nulos riesgos empresarios, montos de facturación elevados y crecientes (aun en escenarios recesivos), ganancias extraordinarias, niveles de inversión muy pobres y amplios márgenes de libertad para la fijación de tarifas derivados, en lo sustantivo, de la funcionalidad de las normativas sectoriales en relación con los intereses de las firmas prestatarias. De allí que no resulte casual que, junto con el capital financiero, las empresas privatizadas (y sus propietarios) fueran las fracciones hegemónicas dentro del bloque dominante en la década de 1990.

Con la “salida devaluatoria” de la Convertibilidad y la sanción, a comienzos de 2002, de la Ley Nº 25.561 de “emergencia pública y reforma del régimen cambiario” se modificó en sus aspectos centrales el contexto normativo de privilegio para las prestatarias de servicios públicos. De allí en más se abrió una nueva etapa en la relación de estas firmas con el Estado y en lo que atañe a su presencia dentro de los sectores dominantes de la Argentina. Esta nueva fase reconoce una diversidad de rasgos distintivos como, entre otros, el congelamiento tarifario y su contrapartida en subsidios “compensadores” que llegaron a representar aproximadamente el 4% del PBI, la proliferación de juicios en el CIADI, la “argentinización” de la propiedad de varias compañías a manos de grupos económicos locales, el “regreso del Estado” como propietario de empresas y director de muchas otras, el carácter acotado o directamente trunco de las revisiones contractuales, los sesgos en la aplicación efectiva de los mecanismos de “compre argentino”, la dinámica de la crisis energética, la opacidad y la discrecionalidad en el manejo de información pública relevante, la debilidad de los órganos reguladores y la desprotección de los usuarios. Por una cuestión de espacio y por la importancia que reviste, aquí nos abocaremos sólo a una de estas dimensiones, la referida al “regreso del Estado” a la actividad empresaria.

## **El “regreso del Estado” en la posconvertibilidad**

En el transcurso de la última década el Estado argentino retomó el control de algunas empresas privatizadas durante el decenio de 1990, entre las cuales sobresalen por su significación los casos de YPF, Aerolíneas Argentinas, AySA (ex Aguas Argentinas), Correo Argentino y las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Cuadro N° 2). Este proceso, que comenzó con una serie nacionalizaciones aisladas en el gobierno de Kirchner y se intensificó desde 2008, llevó a que creciera la importancia de las firmas públicas y las asociaciones con presencia estatal en el conjunto de las empresas más importantes del país y, como tal, configura una situación que no debiera soslayarse.

Las estatizaciones no formaron parte de un plan diseñado para incrementar estratégicamente la incidencia del sector público en la economía, como sí aconteció en otros países de la región, sino que más bien fueron respuestas tácticas que se ensayaron en determinadas coyunturas críticas.

En una parte de los casos, sobre todo en los primeros años, se trató de intervenciones que buscaron rescatar a empresas que se encontraban en una situación financiera y operativa por demás compleja. Este fue el caso del Correo Argentino, que en septiembre de 2001 había entrado en concurso preventivo por una deuda cercana a los 900 millones de dólares, y que a fines de 2003 fue nacionalizada. Consideraciones similares cabría realizar para Aerolíneas Argentinas (a mediados de 2008 la compañía fue rescatada por el Estado tras el vaciamiento perpetrado por la española Marsans y luego de varios intentos fallidos por hallar capitales privados que se hicieran cargo del servicio). Y para Aguas Argentinas, que en 2006 pasó a estar bajo la órbita estatal tras largos años de operación privada por parte de un consorcio encabezado por la francesa Suez que desplegó distintos tipos de prácticas espurias en el manejo de la firma que fueron convalidadas por numerosas acciones y omisiones estatales (actitud pública y privada también presente en el caso del correo postal y la aeronavegación comercial).

**Cuadro Nº 2. Argentina. Principales empresas privadas que pasaron a estar bajo control del Estado, 2003-2013**

| Empresa  | Año de operación | Propietario anterior  |
|--|------------------|---|
| Correo Argentino   | 2003             | Grupo Macri   |
| Enarsa 2   | 2004             | Creación de empresa   |
| Aguas Argentinas   | 2006             | Consortio encabezado por Suez (Francia) y grupo Soldati (Argentina) |
| Tandanor   | 2007             | Proceso de quiebra  |
| Aerolíneas Argentinas y Austral                              | 2008             | Marsans (España)  |
| Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) | 2008             | Accionistas varios  |
| Fábrica Militar de Aviones                                   | 2009             | Lockheed Martin (EE.UU)   |
| YPF  | 2012             | Consortio encabezado por Repsol (España) y Petersen (Argentina)     |
| Metrogas   | 2012             | Consortio encabezado por British Gas (Inglaterra)                   |
| Líneas ferroviarias Sarmiento y Mitre                        | 2012-13          | Grupo Plaza (grupo Cirigliano)                                      |
| Línea ferroviaria Belgrano Cargas                            | 2013             | Shima, Macri, Roggio, Emepa y sindicatos                            |

Fuente: Elaboración propia en base a información de medios periodísticos.

En esta categoría también queda incluida la decisión oficial de rescindir las concesiones en varios ramales ferroviarios de carga y de pasajeros tras largos años de profusión de subsidios estatales y de una flagrante falta de inversiones y graves incumplimientos contractuales del sector privado (estrategia avalada por los organismos de control). Ello desembocó en un cuadro de virtual colapso del sistema ferroviario que, entre otros aspectos, se reflejó (y se refleja) en que para muchos productores del interior del país (sobre todo los micro, pequeños y medianos) resultó (y resulta) sumamente dificultoso y oneroso el traslado de sus producciones a los principales centros de consumo, en la vigencia de pésimas condiciones de traslado para los pasajeros que utilizan el sistema interurbano y en numerosos accidentes, muchos de ellos con un saldo dramático y lamentable de víctimas fatales.

Las estatizaciones más importantes de los años siguientes se debieron a razones distintas, vinculadas a la emergencia de serios problemas energéticos (YPF y Metrogas) y la necesidad de obtener fuentes de financiamiento alternativas ante la reducción del superávit fiscal y la imposibilidad de fijar retenciones móviles a las exportaciones de algunos cereales tras la disputa del gobierno con las patronales del sector agropecuario (sistema previsional).

En el caso de la principal petrolera del país, la toma de control estatal se produjo luego de un deterioro paulatino de su capacidad productiva (y del sector hidrocarbúfero en su conjunto), que transformó al país en un importador neto de hidrocarburos. Desde la salida de la convertibilidad se implementaron regulaciones para mantener el precio de los combustibles en el país a un nivel más bajo que el internacional. La falta de inversiones, la baja de la producción y la decisión del accionista principal de ceder parte de la empresa llevaron a que el gobierno avalara el ingreso de un socio nacional. A comienzos de 2008 el grupo Petersen (familia Eskenazi) compró el 15% de YPF, operación que fue difundida y celebrada como la "argentización" de la compañía y se presentó como una posible solución al problema petrolero, ya que implicaría una fuerte presencia de capitales nacionales en la gestión de la empresa. Sin embargo, el diseño de la operación, en la cual los compradores aportaban una porción mínima de capital y financiaban la mayoría, implicó que la petrolera debiera repartir como dividendos prácticamente la totalidad de sus ganancias anuales, profundizando el bajísimo nivel de inversión. Esta situación, sumada al incremento del déficit energético por efecto del mantenimiento de los pilares fundamentales de las políticas energéticas



implementadas durante la década de 1990, se produjo en un contexto de creciente escasez de divisas, lo que llevó al gobierno a optar por la renacionalización parcial de la compañía en 2012.

Otro punto de inflexión en lo referido a la participación estatal en la economía fue la reestatización del sistema previsional a mediados de 2008. La decisión oficial implicó el retorno del sistema de reparto y la posibilidad de desarmar ciertos dispositivos perversos que en la década de 1990 habían alentado la especulación financiera. Pero adicionalmente derivó en que el Estado, a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), pasara a detentar participaciones accionarias y ocupar cargos directivos en algunas de las empresas más grandes del país que las AFJP habían acumulado a lo largo de los años como, entre otras, Telecom Argentina, Siderar, Petrobras, Aluar, Importadora y Exportadora de La Patagonia, Transportadora de Gas del Sur, Pampa Energía, Mirgor, Transener, Solvay Indupa, Clarín y Edenor (Cuadro N° 3).

**Cuadro N° 3. Argentina. Principales participaciones accionarias en empresas privadas de la ANSES\*, 2013 (en porcentajes)**

| Empresa                                   | Participación accionaria |
|---|--------------------------|
| Banco Macro                               | 31,0                     |
| San Miguel                                | 27,0                     |
| Edenor                                    | 26,8                     |
| Gas Natural BAN                           | 26,6                     |
| Consultatio                               | 26,6                     |
| Siderar                                   | 26,0                     |
| Telecom Argentina                         | 25,0                     |
| Transportadora de Gas del Sur             | 23,1                     |
| Pampa Energía                             | 23,0                     |
| Grupo Concesionario del Oeste             | 21,6                     |
| Mirgor                                    | 21,5                     |
| Grupo Financiero Galicia                  | 21,3                     |
| Emdersa                                   | 21,0                     |
| Importadora y Exportadora de la Patagonia | 20,7                     |
| Transener                                 | 19,6                     |
| Solvay Indupa                             | 16,7                     |
| Banco Patagonia                           | 15,5                     |
| Petrobras Argentina                       | 11,9                     |
| Petrobras Energía                         | 11,9                     |
| Holcim- Juan Minetti                      | 11,3                     |
| Aluar                                     | 9,4                      |
| Grupo Clarín                              | 9,0                      |
| BBVA Banco Francés                        | 7,9                      |
| IRSA                                      | 4,5                      |
| Cresud                                    | 3,6                      |

\* A través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la ANSES.

## **Palabras finales**

Si bien en el “regreso del Estado” a la actividad empresaria en la posconvertibilidad no parece haber primado una visión estratégica y sí una táctica de “correr por detrás” de la coyuntura económica y/o política, es innegable que, en algunos casos, los efectos de la intervención estatal podrían ser estructurales en lo referido a la dinámica del modelo de acumulación en la Argentina: por ejemplo, con la reestatización del sistema de previsión social, la injerencia estatal en muchas firmas relevantes en calidad de accionista y director, y la renacionalización parcial de YPF y el consecuente retorno del Estado a la actividad productiva. Se trata de cuestiones promisorias por las potencialidades que ofrecen, las que naturalmente se convertirán en avances o retrocesos en función del desenvolvimiento del conflicto social y la correlación de fuerzas entre las distintas clases y fracciones de clase. Y también de la disposición (o no) del Estado para ejercer una política de planificación del desarrollo de mediano y largo alcance más que de sorteo de la coyuntura.

