

Encrucijadas del Estado y las empresas públicas en una América Latina en disputa

Por Mabel Thwaites Rey*

Resumen

En este artículo, se aborda la situación de las empresas públicas en América Latina en el contexto de los ciclos históricos del capitalismo a escala global. Identificamos los cambios y los rasgos distintivos del papel del Estado y las empresas públicas a lo largo de las últimas décadas. Destacamos que la década de los ochenta, la *década perdida*, estuvo signada por la deuda externa; la *década del remate* de los noventa, por el ajuste estructural y las privatizaciones, y la *década posneoliberal*, la primera del siglo XXI, por el crecimiento económico de la Región y la emergencia de gobiernos favorables a la redistribución del ingreso. Nos detenemos a revisar los procesos de estatizaciones y nacionalizaciones de los tres países donde han tenido mayor envergadura por razones diversas: Bolivia, Venezuela y la Argentina. Finalmente, analizamos los desafíos que enfrenta la Región en la década en curso y las miradas en disputa en torno al sector público.

Palabras clave

Estado - empresas públicas - privatizaciones - ciclos históricos del capitalismo - América Latina.

* Doctora en Derecho Público-Teoría del Estado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora Titular Regular de Administración y Políticas Públicas, y Sociología Política en la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Investigadora y Directora del Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe (IEALC-FSOC-UBA). Excoordinadora de los grupos de trabajo de CLACSO El Estado en América Latina y coordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO Alternativas Contrahegemónicas en el Sur Global.

Abstract

This article addresses the situation of public enterprises in Latin America within the context of the historical cycles of capitalism on a global scale. We identify the changes and distinctive features of the role of the State and public enterprises over the last decades. We emphasize that the decade of the eighties, «the lost decade», was marked by external debt; «The decade of the auction» of the 1990s, due to structural adjustment and privatization, and «the post-neoliberal decade», the 2000, by the economic growth of the Region and the emergence of governments favorable to the redistribution of income. We pause to review the processes of statization and nationalization of the three countries where they have had the greatest scope for various reasons: Bolivia, Venezuela and Argentina. Finally, we analyze the challenges facing the Region in the current decade and the conflicting views regarding in the public sector.

Key words

State - public enterprises - privatizations - historical cycles of capitalism - Latin America.

Introducción

Durante los años de auge del neoliberalismo, el papel del Estado empresario fue objeto de un cuestionamiento radical, y la privatización de empresas públicas se convirtió en la receta ineludible para las endeudadas periferias capitalistas. En América Latina, las consecuencias del ajuste estructural pusieron en cuestión las bondades declamadas del libre mercado, y, a comienzos del siglo *xxi*, se abrió un ciclo de gobiernos que recuperaron el protagonismo estatal como árbitro central en la construcción material de la vida social. Las empresas públicas volvieron a considerarse actores económicos de peso, aunque de modo distinto al vigente antes de la década privatista de los noventa y con muy diversa entidad según los distintos Estados de la Región. Ya en 2016, con el ascenso —electoral o de facto— de las opciones de derecha y promercado, los cambios en la correlación de fuerzas políticas dibujan

un escenario más complejo y menos promisorio para el despliegue estatal en materia de empresas públicas. Pensar las empresas públicas hoy en América Latina es pensar el papel del Estado en un contexto específico y en una etapa particular del capitalismo global. Porque como no existen *empresas públicas* en abstracto, sino en situaciones arraigadas en procesos concretos, es preciso ubicarlas en su devenir y contexto.

Podríamos partir de la especificidad y singularidad de cada empresa y armar una extensa casuística o intentar comprender el sentido de los ciclos en los que aquellas se inscriben. Pero la historia de las empresas públicas en América Latina es más que la suma de todas y cada una de las que existen en los países de la Región. Si contar el detalle de una experiencia concreta puede aportarnos la riqueza de los matices y rasgos distintivos que se ponen en juego, también puede llevarnos a no advertir las variables que exceden y condicionan tal especificidad. Si contar la generalidad nos permite comprender los aspectos más abarcativos, las regularidades, los quiebres y las diferencias, también puede conducirnos a aplanar o ignorar las particularidades que encierran su propia riqueza explicativa. No obstante, no se trata de buscar un improbable *punto medio* de equilibrio, sino de asumir esa dualidad de enfoques y tenerla presente al hacer un análisis determinado, sea de carácter macro o micro.

Cuando estudiamos, analizamos, discutimos sobre el Estado y las empresas públicas en América Latina, asumimos —explícita o implícitamente, a conciencia o sin ella— una posición que procede de una elección de objeto y perspectiva, cuya importante carga valorativa es preciso asumir. Es decir, es necesario explicitar desde dónde se las piensa, a partir de qué valores, expectativas, aspiraciones ideológicas y políticas. Porque no existe un óptimo unívoco sobre lo que *deben ser y hacer* el Estado y sus empresas.

La experiencia internacional es pródiga en ejemplos de empresas públicas exitosas, así como de otras gravosas e ineficientes. Hay también una historia de ciclos en los que el papel estatal ha tenido distinto peso y consideración, por razones que son objeto de controversia. Repasando

la literatura sobre empresas públicas y privatizaciones por caso, se advierte que, sobre la base de datos recopilados de un modo más o menos riguroso, es posible fundamentar a favor o en contra de un tipo de gestión empresarial, sea pública o privada. De ahí la necesidad de ubicarse en un plano de referencia ideológica y política al abordar el tema, lo que entraña una valoración sobre el orden social vigente y al que se aspira, que excede el análisis de un caso específico. En varios estudios recientes sobre las privatizaciones en América Latina y sus consecuencias, se parte de distintos supuestos, y se llega a conclusiones diversas (Guajardo Soto, 2013; McDonald y Ruiters, 2012). Quienes adhieren al supuesto de las bondades del libre mercado conducen sus investigaciones a encontrar los obstáculos que impiden su expansión (Pampillón Olmedo, 1998; Mckenzie y Mookherjee, 2003; Estache, 2003; Lora, 2006; Guarnido Rueda *et al.*, 2006). Es decir, su búsqueda los lleva a identificar los datos que sustenten su hipótesis inicial, construida en función de sus convicciones y preferencias, y a aportar elementos que sirvan para sostener el discurso y las prácticas libremercadistas que entienden valiosas.

En cambio, quienes parten de la crítica a las sociedades realmente existentes en el capitalismo y propugnan transformaciones que apunten a la desmercantilización creciente de la vida social orientan sus análisis sobre el sector público a identificar la morfología y las acciones de los Estados y las empresas públicas realmente existentes para evaluar si se acercan a esta aspiración (Wainwright, 2012, 2014; Hall y Lobina, 2006; Chavez y Torres, 2013; Thwaites Rey 2005, 2010a, 2010b). La rigurosidad de las investigaciones, tanto si procuran justificar como impugnar las opciones de *mercado*, reside en la recolección de datos objetivos que sostengan o refuten las hipótesis que les dan sentido, mientras que la honestidad analítica implica no falsear los hallazgos para acomodar los resultados, sino aportar interpretaciones coherentes que brinden una explicación anclada en los valores que se persiguen como motores de la investigación.

Los que piensan que el desarrollo, el crecimiento y el bienestar dependen de la posibilidad individual de desplegar su potencial y capacidad

consideran que toda instancia de regulación colectiva constituye un límite perjudicial para remover. En su libro *El Estado emprendedor* (2014), la economista italiana Mariana Mazzucato, de la escuela schumpeteriana de Sussex, sostiene que, durante demasiados años, se ha propagado la idea de que los empresarios capitalistas son los leones que impulsan el crecimiento a través de la innovación. En realidad, para la autora, los *emprendedores* no son sino *gatitos domesticados* que tienen que ser llevados a rastras por el Estado empresario, el verdadero león de la economía. En la teoría neoclásica, el papel del Estado debe limitarse a proveer la infraestructura básica —educación, salud y seguridad— e intervenir en la economía solo ante el *fracaso del mercado* —como en el caso de los monopolios—. Sin embargo, en la práctica, el Estado innova no solo garantizando, sino también creando los mercados, mientras que los capitalistas privados se limitan a sacar beneficios de las iniciativas estatales. Con su libro, Mazzucato desmonta pieza por pieza y con información relevante la creencia de que son las individualidades brillantes, como Bill Gates o Steve Jobs, las que logran sobreponerse a las marañas burocráticas estatales para desplegar su creatividad e iniciativa. La verdadera fuente de la creación de riqueza —muestra la investigadora italiana— son los Estados, que financian las investigaciones de base sobre las que se encaraman luego los empresarios. Es decir, es la acumulación colectiva y el financiamiento público lo que explica la creación de riqueza en el capitalismo.

Así como, con su libro *El capital en el siglo XXI*, Thomas Piketty (2013) sacudió la monotonía del pensamiento neoliberal autolaudatorio mostrando la concentración regresiva de la riqueza, Mazzucato pone de relieve el papel estatal en la innovación y el avance científico y tecnológico. Ambos comparten una perspectiva crítica pero no radical del capitalismo realmente existente. En cambio, para las perspectivas de izquierda, siempre ha sido relevante y complejo el abordaje de lo estatal, pues estas corrientes mantienen una relación ambivalente e incómoda con el Estado. Porque, en la medida en que se comprende el papel estructuralmente opresor del Estado capitalista, como garante de la relación social del capital, se está compelido a luchar contra su existencia

como forma escindida y fetichizante de las relaciones de dominación. Pero, a la vez, en la medida en que el Estado nación internaliza las disputas y las relaciones de fuerza sociales globales en su espacio territorial definido es un ámbito privilegiado de las luchas sociales, en el que también se plasman las conquistas populares convertidas en políticas públicas.

La defensa de esta dimensión específica de lo estatal ha sido un estandarte de la izquierda clásica y, de ahí, la permanente contradicción entre el antiestatismo entendido como forma de la dominación y el proestatismo como territorio de lo colectivo y lo público. Entonces, esta tensión sesga los análisis y las disputas en torno a los procesos estatales realmente existentes y genera interrogantes, tales como ¿qué tareas tiene por delante un proyecto político que se propone transformar la estructura social?, ¿qué tipo de Estado será necesario?, ¿cómo se transita hacia sociedades justas sin que las reformas conquistadas por las luchas sirvan para consolidar la dominación capitalista en lugar de erradicarla? Estas preguntas arraigan en lo profundo de muchos de los debates contemporáneos y están en la base —más o menos explícita, más o menos solapada— de los análisis sobre las políticas públicas *realmente existentes* y de las alternativas que se proponen como superadoras.

En las páginas que siguen, nos proponemos identificar los cambios que han sufrido el papel del Estado y las empresas públicas a lo largo de las últimas décadas. Si bien los procesos económicos, políticos y sociales no suelen ajustarse a la precisión del calendario predefinido, es una convención útil a efectos descriptivos considerar décadas como unidades analíticas. Por eso, tomaremos en forma genérica la década de los ochenta, la *década perdida*, signada por la inflación y la deuda externa; la de los noventa, la *década del remate*, en la que primaron el ajuste estructural y las privatizaciones; y la primera del siglo XXI, la *década de impugnación al neoliberalismo*, caracterizada por el crecimiento económico de la Región y la emergencia de gobiernos favorables a la redistribución del ingreso. En esta última década, nos detendremos en los procesos de estatizaciones y nacionalizaciones de los tres países

donde han tenido mayor envergadura, aunque por razones diversas: Bolivia, Venezuela y la Argentina. Finalmente, analizaremos los desafíos que enfrenta el sector público de la Región en la década en curso, ¿la *década en disputa*?

1. La década perdida

1.1. La deuda externa como eje de tensión

La crisis del modelo de Estado de bienestar keynesiano —con sus versiones centrales y periféricas—, que había empezado a manifestarse a mediados de los setenta, decantó en la emergencia del neoliberalismo una década después. Con la asunción de Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979) y Ronald Reagan en los Estados Unidos (1980), se inició un proceso de ofensiva del polo del capital, con epicentro anglosajón, para revertir la relación de fuerzas construida desde la posguerra. Desmontar el pacto bienestarista que les había permitido a las clases subalternas afirmar conquistas históricas en materia de derechos sociales fue uno de los objetivos centrales de la ofensiva neoliberal.

La cuestión de la crisis fiscal, asociada a la caída de la productividad y la desinversión privadas, puso los desequilibrados presupuestos públicos occidentales en la mira de los diagnósticos neoconservadores que cobraron especial auge en los ochenta. Así, la estrategia de achicar el gasto público para reducir el déficit fiscal, vía privatización de empresas y actividades estatales, se convirtió en la nueva y unívoca panacea económica. A esta expansión contribuyeron los organismos financieros internacionales, encargados de aconsejar o imponer virtualmente sus recetas a todas las economías con problemas, en especial las de la endeudada periferia.

Precisamente, el tema de la deuda externa se convirtió en crucial para América Latina. Poco meses antes de asumir la presidencia Ronald Reagan y, en consonancia con el programa del nuevo gobierno republicano, la

Reserva Federal de los EE.UU. dispuso un fuerte aumento en las tasas de interés. Esto desencadenó un crecimiento exponencial de las deudas contraídas por los países de la Región durante el auge de créditos baratos impulsado por los petrodólares. Desde mediados de los setenta, los Estados latinoamericanos —en especial, México, el Brasil y la Argentina— fueron estimulados a tomar préstamos a tasas bajas o negativas, que reciclaban el exceso de liquidez originado en la suba de los precios del petróleo y que utilizaron para financiar las más diversas políticas, muchas de ellas con destinos improductivos¹. Desde entonces y hasta 1982, la deuda latinoamericana con los bancos comerciales aumentó a una tasa anual acumulativa superior al 20%, lo que llevó a que se cuadruplicara la deuda externa hasta representar el 50% del PBI de la Región (Bértola y Ocampo, 2012; Schvarzer, 1988; Toussaint, 2007; Felder, 2007; Thwaites Rey, 1999).

La suba de las tasas de interés en Europa y los EE.UU., el deterioro del tipo de cambio con respecto al dólar estadounidense y la contracción del comercio mundial en 1981 —que deterioró los precios de las materias primas exportadas por América Latina—, tornaron explosivo el problema de la deuda latinoamericana. En agosto de 1982, se produjo un punto de inflexión cuando México declaró una moratoria unilateral y solicitó la renegociación de su deuda. Pronto, siguieron el camino el Brasil y la Argentina, que también tenían abultadas deudas. La respuesta de los acreedores fue la negativa a refinanciar los préstamos y endurecer las condiciones; se desencadenó así una crisis profunda (Tussie, 2013; Schvarzer, 1988).

La crisis mexicana de ese año constituyó un hito clave, pues puso de manifiesto los límites de la Región para construir espacios colectivos de articulación política, económica y social, que les hubieran permitido enfrentar en otras condiciones la situación abierta en el nuevo escenario internacional. El fracaso del llamado *Consenso de Cartagena*, impulsado en 1984 por el flamante gobierno argentino de Raúl Alfonsín para que los

¹ En casos como el argentino, durante la dictadura militar de 1976-1983, se utilizó el endeudamiento en cabeza de las empresas públicas para sostener un esquema de dólar alto, que ayudó al proceso de desindustrialización y reprimarización de la economía que impulsó la conducción neoliberal.

deudores concertaran una negociación colectiva, testimonia un intento de acordar estrategias comunes de las naciones periféricas frente al poder centralizado del capital (Tussie, 2013). La fallida apuesta de articular una acción conjunta y unificada para fortalecer la posición regional frente al mundo desarrollado muestra la complejidad de las relaciones de fuerzas internas y externas que arrastrarían a dos décadas de declinación y empobrecimiento de los sectores populares latinoamericanos. Lejos de armarse un *club de deudores* con fuerza negociadora, en la práctica, se dio una férrea coordinación de los acreedores, con la conducción del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Tesoro estadounidense, que logró que cada país negociara su caso por separado, alentando las expectativas de obtener condiciones individuales más favorables.

Tras el fallido intento de construir una estrategia regional unificada, las negociaciones vinculadas a la deuda quedaron en manos del FMI (Thwaites Rey, 1999; Felder, 2007). Desde entonces, el problema del déficit fiscal ha ocupado el centro de la escena política y quedó asociado al gasto desproporcionado del Estado, en particular, al sobredimensionamiento de las funciones económicas que este había asumido en el marco de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Este era el diagnóstico difundido por los organismos internacionales de crédito sobre los problemas de la Región. En suma, la cuestión de la deuda resultó determinante para el devenir de esta década perdida y de la siguiente, ya que se impusieron condiciones de pago que afectaron de modo definitorio el funcionamiento del sector público en toda la Región. América Latina fue así forzada a implementar ajustes económicos, con el propósito de obtener superávit en sus balanzas comerciales para cubrir los servicios financieros. Como consecuencia, se produjo un descenso sostenido y simultáneo de los indicadores económicos y sociales durante toda la década, con caídas en la producción, el empleo, los salarios y el consumo, al compás de una inflación galopante que internalizaba los problemas de la economía internacional (Schvarzer, 1998; Thwaites Rey, 2003).

1.2. Las empresas públicas

En ese marco, las empresas públicas se vieron afectadas por la falta de financiamiento para invertir en su infraestructura básica y en la expansión de los servicios. En el caso argentino, las empresas arrastraban una deuda contraída por la dictadura militar, no para mejorar los servicios, sino para sostener con ingresos externos un esquema económico que profundizó la desindustrialización. En otro orden, la fijación de las tarifas de las empresas de servicios se supeditaba a las exigencias macroeconómicas de contención de la inflación —más bajas que su costo de producción— o de ajuste presupuestario —cuando se las aumentaba—, lo que conspiraba contra una buena estructura de costos y una asignación planificada de prioridades (Schvarzer y Sidicaro, 1987; Bocco y Repetto, 1991; Thwaites Rey, 2003).

En simultáneo, la ocupación político-partidista de los cargos en las empresas y la burocratización creciente fueron degradando estructuras empresariales que, en sus orígenes, habían tenido una fuerte competencia técnica y compromiso activo con la prestación pública de los servicios. La antigua mística de gestión pública se fue suplantando por lógicas de supervivencia, multiplicación de nichos de negocios, duplicación y desarticulación de estructuras organizativas, desatención del esquema de gastos y costos básicos, descalificación laboral y crecimiento del empleo por clientelismo político, pérdida de saberes y valores organizacionales, apatía, desmoralización y desgaste del sentido de pertenencia y orgullo por la empresa pública por parte del personal. En ese contexto, se facilitó el desmembramiento funcional a partir de la tercerización de algunas de las actividades más rentables —llamadas *privatizaciones periféricas* o *parciales*—, que van resintiendo cada vez más el funcionamiento y desarticulando la estructura de las empresas (Thwaites Rey, 2003).

Todo ello redundó en la baja de la calidad de los servicios y en el desprestigio social de las empresas públicas y de sus agentes. Aunque un sector comprometido, consciente y activo de trabajadores y funcionarios públicos advertía sobre esta situación y bregaba por una recomposición completa del Estado, la tónica de desinversión y abandono imperante

iba abriendo el camino para lo que parecía un irreversible proceso de enajenación del patrimonio público. Es, en estos años, que se empezó a construir como hegemónico el paradigma neoliberal a escala global, que iba permeando los debates sobre el Estado, las empresas y las políticas públicas.

No obstante, en los ochenta, en la Región, aún predominaban los paradigmas de transición a la democracia, que le asignaban un papel central a las instituciones estatales y que propiciaban reformas del sistema político posdictaduras militares. Las discusiones y producciones en el ámbito académico latinoamericano giraban en torno a cómo mejorar el funcionamiento de las empresas públicas: adoptar un sistema que tuviera un control más eficiente sobre los costos, el personal, la gestión. Todavía el papel del Estado —pese al avance neoliberal— se consideraba relevante, aunque empezaba a surgir la idea de que las empresas públicas estaban vinculadas a una etapa histórica que había culminado y que había que dar paso a una nueva. En México, el Gobierno de La Madrid (1982-1988) lanzó un ambicioso proyecto de *desincorporación* —no se usaba aún la palabra *privatización*— de activos y empresas públicas, fundamentado en la necesidad de dejar atrás una etapa de fuerte intervención estatal y pasar a otra con mayor presencia del sector privado (Teichman, 1997; Thwaites Rey y López, 1990).

Cabe recordar que, a fines de los ochenta, se discutía fuertemente sobre la supuesta pérdida de relevancia de los países periféricos en el mercado mundial y sobre cómo las nuevas relaciones Norte-Norte parecían deslizarse hacia un desentendimiento de la suerte del Sur. Sin embargo, más que una desconexión del Norte próspero, lo que quedó en evidencia fue cómo los mecanismos de la globalización integran a la periferia mediante nuevas formas de explotación, esta vez impuestas como *condicionalidades* para la obtención de préstamos y refinanciaciones de deuda. Ahora bien, si el condicionante global es una realidad incontestable, la forma que este adoptó en cada Estado nación tuvo que ver con la peculiar configuración de relaciones de fuerzas interna. Porque aunque el Consenso de Washington promovió principios unívocos para todos los países, su instrumentación en cada caso nacional no fue

idéntica. Como ya señalamos en otro artículo (Thwaites Rey, 2010a), la mayor o menor resistencia interna a las políticas de ajuste dependió, por una parte, de la configuración económica de cada Estado Nación —su nivel de endeudamiento, por caso— y, por otra, de la percepción que tenían de la situación las clases antagónicas —dominante y subalternas— y cómo se posicionaron frente a eso. Es decir, dependió del poder relativo del capital vis a vis el polo del trabajo tanto como de la matriz ideológico-política de las clases dominantes nativas. Porque los lazos de vinculación de las burguesías *externas* con las *internas* conforman un complejo entramado, que deviene de las formas en que se engarzan en el mercado mundial.

2. La década del remate

2.1. Pensamiento único

La caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución de la Unión Soviética significaron hitos fundamentales en el ascenso neoliberal, pues, a partir de la inexistencia de la alteridad no capitalista, la globalización y su correlato de *pensamiento único*, no solo arrasaron con muchas de las conquistas materiales obtenidas por las clases populares durante los años de posguerra, sino que también impactaron negativamente en las formas de construcción política e ideológica de los sectores subalternos. Durante los noventa, avanzó, entonces, una profunda transformación neoliberal, que incluyó la apertura económica, la desregulación y la privatización de empresas, aspectos clave de la reestructuración estatal.

Como señalamos, cuando durante los ochenta se fue conformando el consenso social en torno a la privatización de los servicios, las empresas públicas estaban en un estado de desinversión y desgobierno incuestionable, y sus servicios eran de una calidad paupérrima. Entonces, instalar el discurso privatista fue relativamente fácil, ya que, con solo comprobar cómo habían sido gestionados los servicios, era tangiblemente verosímil creer lo que prometía el Consenso de Washington para todo el mundo. Esto significa que la reiterativa prédica de los propagandistas

mediáticos de las privatizaciones no caló en la sociedad solo por las virtudes comunicacionales de algunos portavoces del pensamiento neoliberal. Triunfó, porque pudo articular una lectura de *sentido común* para salir de ese presente signado por la inflación y los malos servicios. El Estado al que se denostaba tenía bien ganado el repudio colectivo. El problema es que, al entronizarse la lectura neoliberal, quedaron sin espacio las perspectivas que planteaban salidas alternativas a un estatismo anquilosado, y pudieron desplegarse las recetas del Consenso de Washington, implementadas con la tutela del FMI y del Banco Mundial (BM), que las imponían como condicionalidades para refinanciar la deuda externa.

Haciendo de la necesidad —endeudamiento— una virtud —privatización—, se construyó la creencia de que, con la privatización de los servicios y activos públicos, se lograría a) desmonopolizar introduciendo los beneficios en costo y calidad atribuidos a la competencia; b) acrecentar la eficiencia en la prestación de los servicios y en la asignación de recursos, asociadas a la gestión privada; c) aumentar o generar la inversión movilizandolos recursos privados; d) disminuir el gasto público liberando recursos para destinarlos a otras áreas. Tales premisas parten de varios supuestos. Los *ideológicos*, de la descalificación de toda actividad estatal, por lo cual cualquier gestión privada sería, por definición, superior a la mejor de las gestiones estatales. Los *pragmáticos* se basan en la percepción del déficit fiscal y de la ausencia de recursos públicos suficientes para garantizar los niveles de inversión requeridos por el desarrollo económico y social moderno. En términos generales, como sostiene Oszlak (1996), se produjo un cambio en las reglas de juego y en la división social del trabajo, que se expresó en alguna de las siguientes variantes:

*Privatización de empresas, obras y servicios públicos.

*Descentralización de funciones hacia jurisdicciones locales.

*Desregulación de la actividad económica y social. *Desmonopolización de la producción económica del Estado. *Disminución del número de instituciones públicas. *Reducción masiva de plantas de puestos y personal (1996: 2).

Las políticas de traspaso de los bienes públicos a agentes privados fueron la respuesta de una combinación específica de procesos contradictorios mediados por la conflictividad política en una coyuntura histórica determinada, donde intervinieron tanto actores domésticos como internacionales. Al respecto, Narbondo afirma:

... el Estado neoliberal actúa con la lógica y el objetivo de restringir y reducir las intervenciones a pérdida del Estado a aquellas que son necesarias para competir en el mercado mundial por atraer y fijar inversores maximizando sus posibilidades de ganancia en la libre competencia de mercado. Para esto, el Estado neoliberal no solo privatiza la producción o provisión de esos bienes y servicios públicos económicamente estratégicos, sino que también introduce en ellos la competencia de mercado en función de maximizar las ganancias de las empresas productoras o proveedoras (2014: 18).

Como consecuencia de la privatización —y la subsiguiente reconfiguración del papel del Estado—, se crearon nuevos mercados que habilitaron la entrada masiva de nuevas corporaciones multinacionales, que, desde entonces, formaron parte de las formaciones sociales locales. En este sentido, no fueron simplemente fuerzas externas desvinculadas del funcionamiento y desempeño de la economía doméstica. Por el contrario, ellas se convirtieron en un soporte político de suma importancia en los procesos de reforma estatal, incluso durante la crisis de dicha estrategia, cuando la recuperación económica comenzó a percibirse como incierta. Como lo muestra el caso argentino —pero no solo este—, las privatizaciones se constituyeron en un vehículo a través del cual importantes firmas nacionales iniciaron un proceso de transnacionalización para convertirse en actores de la arena internacional en distintos sectores de la economía. Los nuevos dueños de las compañías privatizadas fueron consorcios integrados por corporaciones multinacionales con liderazgo global en el sector en cuestión, junto con compañías y bancos nacionales; se crearon así las condiciones para el apoyo internacional a la estrategia de desarrollo doméstica. Al mismo tiempo, esta situación garantizaba el compromiso de la burguesía local con el proceso de internacionalización de la economía operante en el territorio nacional.

2.2. Las privatizaciones en América Latina

Las reformas estructurales realizadas impulsaron amplios programas de privatizaciones que convirtieron a la Región en la que más empresas estatales vendió en el mundo, superando a Europa y a Asia en cuanto a número de empresas enajenadas, con más de la tercera parte del total de los procesos de privatización a escala mundial y el 55% de los ingresos totales por privatización de los países en desarrollo (Guarnido Rueda *et al.*, 2006; Lora, 2006).

Si bien el conjunto de América Latina ingresó a la era neoliberal privatizadora, existen diferencias entre los países en cuanto a la magnitud de sus privatizaciones. El Chile de Pinochet fue el precursor mundial de la venta de activos públicos y le abrió el camino al ingreso de capitales internacionales en la Región. A comienzos de los noventa, México impulsó un programa privatizador de vasto alcance; por el tamaño de su economía, el Brasil, desarrolló el proceso de mayor envergadura en la Región, y la Argentina implementó un esquema privatizador que implicó casi la totalidad de sus activos públicos, incluido el petróleo. Bolivia², Guyana, Panamá y el Perú obtuvieron ingresos por privatización de más de 10% del PIB; en tanto, el Ecuador, Costa Rica y el Uruguay realizaron pocas privatizaciones en los noventa (Lora, 2006). La Argentina, el Brasil, Bolivia, Chile y México comenzaron por vender empresas

² Durante la primera ola de privatizaciones en Bolivia (1991-1993), se transfirieron activos y acciones de 36 empresas departamentales pequeñas y medianas, productivas —alimentos, construcción e industria— a través de licitaciones públicas. La segunda ola se inició en 1994 con el sistema de capitalización, por el cual el Estado no vende las empresas, sino que crea sociedades de capital mixto, en las cuales el socio privado aporta el 50% de la inversión total y el gerenciamiento. Incluyó cinco sectores estratégicos: energía; petróleo; hidrocarburos; telecomunicaciones; transporte ferroviario y aéreo. En 1999, en Cochabamba, se le concedió el servicio municipal de agua potable y alcantarillado a la empresa Aguas del Tunari S.A., integrada por dos transnacionales y cuatro nacionales, con aval del BID, BM y FMI. El alza de tarifas y la expropiación del uso ancestral desataron la activa oposición de la población en lo que se conoció como la *Guerra del Agua* y que culminó con la caída de la concesión y la erosión del Gobierno.

pequeñas y medianas, y luego expandieron sus programas con rapidez, incluyendo grandes empresas de infraestructura y energía. Las mayores contribuciones provinieron de la venta de estas últimas en la Argentina, el Brasil y México. En cambio, la privatización de empresas manufactureras en América Latina no ha sido importante, salvo por algunas viejas industrias consideradas estratégicas, como las del acero y el aluminio (Checchi, Florio y Carrera, 2005).

Además, existen otras diferencias en la Región. Mientras la mayoría de los países privatizó las empresas de telecomunicaciones, Colombia, Costa Rica y el Uruguay no lo hicieron. En el Perú, no se incluyeron el transporte, los servicios de saneamiento básico y una gran proporción de agricultura y petróleo. Chile retuvo empresas públicas en sectores clave, como cobre, petróleo, bancos, servicios postales, ferrocarriles y puertos. La Argentina³ se destacó por no haber retenido empresas importantes para el Estado, mientras que el Uruguay fue el país que menos privatizó en la Región y, de hecho, fue el único que no transfirió la electricidad, el petróleo o las telecomunicaciones y en el que las privatizaciones se decidieron explícitamente por voto democrático. Ningún otro país ha mostrado esta participación popular en el debate de la privatización (Lora, 2006).

De modo que, en América Latina, la instalación del mercado como el principal *asignador* de recursos en detrimento de la mediación estatal se entronizó como el mecanismo más genuino y legitimador de una suerte de *vuelta a la sociedad* frente a la voracidad de un Estado mastodóntico y depredador. Sin embargo, la centralidad del mercado no equivale al

³ En la Argentina, en menos de cuatro años, se privatizaron la empresa de aeronavegación (AA), los teléfonos (ENTEL), diez mil kilómetros de la red vial, el sistema eléctrico, la red de gas, la de distribución de agua y el sistema cloacal, cuatro empresas petroquímicas, cuatro ramales y dos líneas de ferrocarriles, los subterráneos porteños, tres elevadores terminales de puertos, dos acerías, tres fábricas militares, una empresa carboquímica, el mercado de hacienda, dos canales de televisión, un hipódromo y un hotel. Se concesionó más de medio centenar de áreas petroleras marginales, y se celebraron contratos de explotación en ocho áreas centrales, amén de la trascendente privatización parcial de la mayor petrolera estatal.

predominio de la sociedad civil entendida como un todo homogéneo y armónico, sino a la preeminencia de unos grupos sobre otros en el interior de aquella. Y tampoco supone la retirada del Estado, sino la modificación de las tareas que asume y ejecuta de modo no neutral. La acción estatal neoliberal reconfigurada conlleva la reducción de los espacios y mecanismos históricamente conquistados por los grupos y actores sociales no dominantes, a través de los cuales pueden hacer valer sus intereses por fuera de la relación de fuerzas impuestas por el mercado. El recurso fetichizador de *naturalizar* la economía y reificar el mercado se convirtió en un operativo fuertemente ideológico y político encaminado a construir hegemonía.

2.3. La mirada gerencialista

Tal operativo tuvo como correlato el surgimiento de diversas respuestas al clásico problema de la gestión estatal. En los países de fuerte impronta neoliberal —Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda—, emergieron nuevos paradigmas para el sector público, englobados con el término *nueva gerencia pública* (por sus siglas en inglés, NPM). Este se refiere a un conjunto de ideas administrativas agrupadas en dos líneas: la escogencia pública —*Public Choice*— y el gerencialismo. Ambas están fuertemente basadas en los principios de la empresa privada y como parte de una estrategia centrada en el aumento de la productividad y en la reducción de costos y de personal. Mientras, como señala Falcao Martins (1997), el gerencialismo puro inglés apunta a la racionalización presupuestaria, la evaluación del desempeño, la administración por objetivos, la descentralización y la delegación de autoridad, la variante del *consumerismo* se orienta al estímulo de la competitividad; los modelos contractuales flexibles y direccionados hacia la calidad para satisfacer las demandas de los ciudadanos entendidos como consumidores. Pero cabe destacar que, en ninguno de estos países, se ha encarado en forma concreta y permanente la posición minimizadora, defendida solo a ultranza en los tratados de los teóricos y políticos de derecha (Pollitt y Bouckaert, 2000).

Desde los Estados Unidos, ya en la primera mitad de los noventa, los consultores David Osborne y Ted Gaebler se hicieron famosos con su receta de *reinventar el gobierno*. Propusieron un nuevo modelo de gobierno centrado en la producción de bienes y servicios públicos de alta calidad, orientado hacia los *clientes* de una manera empresarial, que supone la prescripción de técnicas del sector privado, tales como la reingeniería, la calidad total, el redimensionamiento para la gestión de las organizaciones públicas.

Aunque la mayoría de estos enfoques le atribuyen un papel preponderante a la dimensión política, en la medida en que pueda proveer liderazgos lo suficientemente sólidos como para encarar las reformas reputadas imprescindibles en el sector público, subyace a todos ellos una fe casi absoluta en las bondades del mercado para resolver los dilemas básicos del orden social y un correlativo rechazo por el espacio estatal en tanto articulador de diversos intereses sociales. Así, se piensa el Estado como un aparato chico, es decir que gaste poco y que resulte funcional a la implementación de un puñado básico de políticas promercado. Se cuestiona fuertemente el lugar de la *política* como campo privilegiado para la definición de objetivos sociales, cualesquiera que estos pudieran resultar del libre juego democrático. En cambio, el reino del mercado requiere una administración unívoca y eficaz, y la restricción sistemática de otros intereses sociales que no sean los que dominan en él. Se produce así un debate clave entre Estado versus mercado, traducido como política vs. economía; porque, según la visión neoliberal, la única política admitida y legítima es la que asume con firmeza los principios de la economía de mercado.

Los países de América Latina no quedaron al margen de la influencia de tales paradigmas dominantes. El BM, el FMI, el BID y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) comenzaron a promover un recetario de fórmulas que fue rápidamente incorporado por los gobiernos latinoamericanos a instancias de los expertos o consultores provenientes de distintas consultoras, fundaciones y universidades privadas. Estos tradujeron las condicionalidades de los préstamos

otorgados para refinanciar las deudas al lenguaje de la administración pública y que los sucesivos gobiernos utilizaron como masa crítica para el ajuste en el sector público. Términos tales como *gestión por resultados*, *mejora continua de la calidad*, *satisfacción al cliente* o *gerencia de contratos* comenzaron a poblar los nuevos programas de *reforma estatal de segunda generación* como condición necesaria para recibir los créditos de los organismos financieros internacionales.

Alertado por los problemas generados durante la primera oleada privatizadora, en 1997, el BM presentó un Informe llamado *El Estado en un mundo en transformación*, en el que recuperaba la idea de la necesidad de mejorar el Estado remanente tras los ajustes tan entusiastamente recomendados en los noventa. Para ello, promovía un conjunto de medidas basadas en concepciones provenientes de las ciencias de la gestión o del *management*, cuya legitimidad se sustentaba en la experiencia *exitosa* del sector privado. En el terreno estrictamente administrativo, las propuestas del BM apelaban al fomento de una mayor competencia —por ejemplo, a través de un sistema de contratación basado en los méritos—, la apertura de las *principales instituciones gubernamentales* —a fin de romper el monopolio estatal—, la descentralización y la instrumentación de prácticas de participación ciudadana —por ejemplo, encuestas de clientes, cartas de derechos ciudadanos— (Banco Mundial, 1997; López, 2005).

A partir de la preocupación por garantizar la gobernabilidad (Banco Mundial, 1997; Prats i Catalá, 1998), se plantearon argumentos acerca de las funciones que el Estado debía mantener o asumir y las capacidades institucionales necesarias para su cumplimiento (Bresser Pereira, 2002; Prats i Catalá, 1998; Evans, 1992) de la mano de la acogida de la corriente de pensamiento neoinstitucionalista. Se comenzó a enfatizar la importancia del fortalecimiento institucional como garantía del crecimiento económico y de la mayor equidad social, y el Estado como agente dinamizador del desarrollo en América Latina (Evans, 1992; Bresser Pereira, 2002; Prats i Catalá 1998). No obstante, lejos de decantar en un proceso de deslegitimación de las políticas neoliberales, esta reformulación del discurso ortodoxo permitió profundizarlas a través de

la elaboración de reformas en las administraciones públicas de la mayoría de los países latinoamericanos, consideradas condición imprescindible para acompañar el establecimiento del nuevo papel estatal. Las reformas de las burocracias y del aparato estatal se presentaban como una forma de fortalecer la capacidad del Estado para mediar en los conflictos políticos y sociales, de modo tal que no se pusiera en peligro la estabilidad del régimen (Felder, 2007).

Sin embargo, pese a las largas décadas transcurridas desde que estas ideas cobraron fuerza, no se han conocido experiencias de éxito relevante como para justificar su persistente difusión. En América Latina, la ausencia de una implantación de modelos de burocracias tradicionales sólidas constituye el principal y reconocido obstáculo para introducir cualquier receta reformadora que presuponga un modelo de gestión consolidado (Narbondo, 2014). A contramano de sus promotores, los intentos de adscribir este recetario en la Región dieron como resultado la caótica convivencia de una incipiente burocracia de carrera, superpuesta con segmentos clientelares tradicionales y estamentos tecnoburocráticos con pretensiones de asumir un *liderazgo de tipo gerencial*, que reproduce en el aparato estatal la arraigada lógica de los *compartimentos estancos* (López, 2005).

3. La década de impugnación al neoliberalismo

3.1. Nueva oleada en América Latina

Pasada la ola del ajuste estructural y las políticas de reformas promercado que, en los ochenta y noventa, estigmatizaron al sector público, en los albores del nuevo siglo, en América Latina, se inició un ciclo en el que el papel estatal empezó a adquirir una renovada entidad, tanto en el plano valorativo-ideológico como en las prácticas concretas. El resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal —producto de la conjugación de entramados sociales y políticos activamente opuestos a las políticas de ajuste y concentración económica— dio lugar al

surgimiento de estrategias políticas alternativas, muy genéricamente calificadas como *posneoliberales*, *progresistas* o, incluso, *de izquierda*, en comparación con la ofensiva antipopular precedente en la Región. Como primer hito de cambio, puede señalarse la asunción como presidente de Venezuela de Hugo Chávez en 1999, que abrió un ciclo de nuevos gobiernos latinoamericanos en el Brasil (2003), la Argentina (2003), el Uruguay (2004), Bolivia (2006), el Ecuador (2007), Nicaragua (2007), el Paraguay (2008) y El Salvador (2009).

Tales gobiernos partieron de cuestionar el automatismo del mercado y la subordinación a la lógica de la acumulación global y se plantearon caminos alternativos al modelo neoliberal clásico. Con suerte y características diversas, apuntaron a generar grados de libertad —expresados en términos de soberanía— para formular e implementar políticas, poniendo el eje en la apropiación de porciones importantes del excedente local, fundamentalmente, el proveniente de la renta de recursos estratégicos, como petróleo, gas y alimentos (Thwaites Rey y Castillo, 2008). Las gravosas consecuencias para la mayor parte de los sectores populares que tuvieron los ajustes de los noventa devinieron en una retórica crítica de las políticas neoliberales, el diseño de propuestas para transformar los sistemas políticos en democracias participativas y directas, y una mayor presencia estatal en sectores estratégicos (Guillén, 2009).

Tales procesos que, para sortear la polémica en torno a si fueron posneoliberales, englobamos como pertenecientes al *ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (CINAL), comparten dos características principales y paradójicas. Por un lado, emergieron producto de luchas sociales y políticas de resistencia a las reformas neoliberales y sus consecuencias. Por otro lado, fueron beneficiarios del ciclo de valorización mundial de los *commodities* que exporta la Región, lo que les otorgó una mayor capacidad de maniobra para definir y sostener cursos de acción relativamente autónomos, en la medida en que dispusieron recursos para sortear las imposiciones de los organismos financieros internacionales y para impulsar políticas públicas inclusivas. Más aún, en este ciclo de bonanza de precios internacionales, se incluye prácticamente toda la

Región, con independencia del posicionamiento político e ideológico de los gobiernos (Thwaites Rey y Ouviaña, 2016).

Pero aunque enlazadas en un ciclo común, las mutaciones producidas son desaparejas y contradictorias en cada uno de los Estados nacionales de la Región y se dieron en un escenario internacional de reacomodamiento geopolítico, signado por la crisis financiera de los EE.UU. y Europa y la emergencia de la China como nueva potencia de influencia planetaria. Precisamente, una característica distintiva del gigante asiático es que su economía no es competitiva —como en el caso de los EE.UU.—, sino complementaria con la producción regional de *commodities*, por lo que el auge de la demanda china de hidrocarburos, minerales y alimentos fogueó el alza de los precios internacionales, lo que redundó en un período de crecimiento importante del conjunto de América Latina. Como contracara, la exacerbación de la demanda de productos primarios llevó a la profundización de las políticas extractivistas y neoprimaryzadoras, tanto de recursos minerales como agrícolas, lo que produjo nuevas tensiones y conflictos sociales y medioambientales.

La impopularidad de las privatizaciones de la década anterior ha sido muy extensa en la Región. Diversas encuestas de opinión realizadas por Latinobarómetro reflejan un amplio consenso negativo en cuanto a la gestión privada de las empresas públicas, principalmente, la de servicios. Una encuesta de 2013 muestra que, en promedio, solo el 30% de la población de la Región aprueba las privatizaciones. En cuanto a la satisfacción con los servicios privatizados, el promedio es de solo el 27% (Latinobarómetro, 2013). Las quejas de los usuarios comienzan por la tarifa, continúan con la calidad de servicio y terminan con la imposibilidad de cambiarse de compañía.

Autores favorables a la economía de mercado han realizado estudios para tratar de entender el porqué del rechazo de la mayoría de la población a las privatizaciones, cuando ellos observan los logros económicos de los traspasos (Shirley, 2005; Auroi, 2011; Bonnet *et al.*, 2009; Fay y Morrison, 2007). En cambio, otros autores formulan análisis críticos de la

experiencia privatizadora (EPSU, 2014; Schclarek Curutchet, Re Crespo y Torres, 2012; Chavez y Torres, 2013; Tisera, 2007; Thwaites Rey, 2003).

Pese a los embates privatistas, debe destacarse que el sector de empresas públicas sigue siendo significativo en América Latina y en el mundo. En un informe especial sobre el *capitalismo de Estado*, publicado en enero de 2012, la más influyente revista de negocios del mundo, *The Economist*, alertaba a sus lectores sobre el tránsito de un modelo de capitalismo liberal hacia modelos alternativos centrados en el sector público. Allí se muestra que trece grandes empresas estatales controlan más de las tres cuartas partes de las reservas mundiales de petróleo y que, en la China y Rusia, la reducción del sector público se ha producido de manera selectiva, sin dejar de lado el control del Estado sobre las grandes firmas. También, en una reciente investigación de la OCDE sobre el grado de propiedad pública entre las 2000 compañías más grandes del mundo, se concluye que más del 10% —204 empresas— pertenecen al Estado, con presencia en 37 países diferentes (Kowalski *et al.*, 2013). Pese a la ola de privatizaciones de los ochenta y noventa, en nuestra Región, permanecieron en la órbita estatal la muy rentable Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), de Chile, y Petróleos Mexicanos (PEMEX), aunque esta última hoy enfrenta una fuerte ofensiva privatizadora. Por su parte, el Brasil y el Uruguay han profundizado el proceso de recuperación y fortalecimiento de sus empresas públicas (Chavez y Torres, 2013).

Pero también es preciso consignar que, no obstante la disconformidad con las privatizaciones, los procesos de reestatización no han sido la tónica principal de la Región. Más bien, los procesos de *vuelta al Estado* obedecieron a causas distintas y siguieron cursos diversos en cada país. Las estatizaciones más importantes se llevaron a cabo en Bolivia y Venezuela, consistentes con los proyectos políticos transformadores en esos países, y algunas se realizaron en la Argentina.

3.2. Principales reestatizaciones

Bolivia⁴

El amplio proceso de nacionalizaciones de recursos naturales encarado en Bolivia a partir de 2006 con la asunción del presidente Evo Morales expresa el programa que llevó el MAS al gobierno (Fundación Milenio, 2012), amalgamado en el ciclo de luchas sociales y políticas que vivió el país desde comienzos de los 2000. Este ciclo de ampliación estatal se enmarca en un proyecto más amplio incluido en la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia (2009).

La cuarta parte del texto constitucional se refiere a la estructura y organización económica del Estado, y el artículo 304 define la *economía plural* como «constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa». El artículo 309 dispone lo siguiente:

La forma de organización económica estatal comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal, que cumplirán los siguientes objetivos:

1. Administrar a nombre del pueblo boliviano los derechos propietarios de los recursos naturales y ejercer el control estratégico de las cadenas productivas y los procesos de industrialización de dichos recursos.
2. Administrar los servicios básicos de agua potable y alcantarillado directamente o por medio de empresas públicas, comunitarias, cooperativas o mixtas.
3. Producir directamente bienes y servicios.
4. Promover la democracia económica y el logro de la soberanía alimentaria de la población.
5. Garantizar la participación y el control social sobre su

⁴ Los datos consignados en este apartado se extrajeron de los diarios bolivianos *La Prensa*, *La Razón*, *Página 7* y *Bolpress* y de los argentinos *Clarín*, *Infobae*, *La Capital* y *La Nación*.

organización y gestión, así como la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y en los beneficios.

El artículo 311 establece que

1. El Estado ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación. 2. Los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano y serán administrados por el Estado (...) 4. El Estado podrá intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos, buscando garantizar su abastecimiento para preservar la calidad de vida de todas las bolivianas y todos los bolivianos.

El artículo 314 prohíbe «el monopolio y el oligopolio privado, así como cualquier otra forma de asociación o acuerdo de personas naturales o jurídicas privadas, bolivianas o extranjeras, que pretendan el control y la exclusividad en la producción y comercialización de bienes y servicios».

El 1 de mayo de 2006, Morales decretó el fin del «saqueo de los recursos naturales» y anunció la expropiación de las reservas de hidrocarburos, especialmente las de gas, que constituían la principal fuente de divisas y que eran explotadas por empresas extranjeras⁵. Ese mismo año, se reestatizó la mina de estaño de Huanuni. El proceso siguió en 2007 con la rescisión del contrato de Aguas del Illimani, una empresa de servicios de agua y saneamiento al departamento de La Paz, propiedad de la francesa Lyonnaise des Eaux; la expropiación del Complejo Metalúrgico Vinto⁶ y la nacionalización del rico yacimiento de estaño Posokoni⁷.

En 2008, el Gobierno nacionalizó el 100 % de Entel, la mayor telefónica en Bolivia y filial de la italiana Telecom y adquirió la totalidad de la Compañía

⁵ La base del decreto Héroes del Chaco era el referéndum vinculante del 18 de julio de 2004, por el que el pueblo exteriorizó su voluntad de recuperar la propiedad de los hidrocarburos producidos en territorio boliviano.

⁶ Propiedad de la minera Sinchi Huayra, subsidiaria de la suiza Glencore International.

⁷ Explotado por grupos mineros privados locales.

Logística de Hidrocarburos Boliviana (CLHB)⁸. Ese año compró más del 50% de las acciones de la petrolera Andina, filial boliviana de Repsol-YPF, y acordó con la española realizar una gestión compartida con la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). También se quedó con el 50% de las acciones de la petrolera Transredes, a cargo de la distribución de hidrocarburos⁹, y recuperó la mayoría accionaria (50% + 1) de Chaco-filial de British Petroleum, nacionalizada al año siguiente.

En 2009, se estatizaron todas las acciones de la empresa AIR BP Bolivia, encargada del servicio de suministro de combustibles de aviación en los aeropuertos. En 2010, comenzó la estatización del sector eléctrico con la transferencia de la propiedad de las generadoras de electricidad Corani¹⁰, Valle Hermoso¹¹ y Guarachi¹² a la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE). También se estatizó la cooperativa distribuidora Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica de Cochabamba, y se decretó la confiscación de la tercera parte de las acciones de Fancesa, la principal cementera del país¹³.

En 2012, se dispuso la nacionalización de la Transportadora de Electricidad SA¹⁴. En 2013, pasaron al Estado boliviano las acciones del grupo español Iberdrola en cuatro empresas: Electropaz (La Paz) y Elfeo S.A. (Oruro), además de la empresa de servicios Edeser y la gestora de inversiones Compañía Administradora de Empresas. En el área gasífera, en 2012, el Gobierno nacionalizó la participación de la petrolera Repsol en el bloque gasífero Caipipendi por incumplimiento de su compromiso de inversión¹⁵. En el sector aeronáutico, en 2013, se nacionalizó

⁸ Gestionada por el consorcio alemán-peruano Oiltanking-Graña y Montero.

⁹ Administrada por la británica Ashmore y la angloholandesa Shell.

¹⁰ Era administrada por Eco Energy Internacional, subsidiaria de la francesa GDF.

¹¹ La mitad de las acciones pertenecía a la empresa The Bolivian Generating Group, cuyo grupo inversor era Panamerican, de Bolivia.

¹² La británica Rurelec PLC tenía el 50% de las acciones de Guarachi.

¹³ Sus inversionistas eran Samuel Doria Medina, principal dirigente opositor, y el Grupo de Cemento Chihuahua (GCC).

¹⁴ Pertenecía al Estado español en un 20%. El control es tomado provisoriamente por las Fuerzas Armadas.

¹⁵ Del bloque gasífero Caipipendi: Repsol (37,5%); British Gas (37,5%); y Pan American Energy (25%).

Servicios Aéreos Bolivianos Sociedad Anónima (SABSA)¹⁶, y el Estado se hizo con el control de los tres aeropuertos principales del país: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba.

Además de las nacionalizaciones, y en línea con el proyecto político consagrado en el texto constitucional, el Gobierno impulsó la creación de nuevas empresas públicas en distintos sectores con el propósito de industrializar recursos naturales, atender servicios y apoyar e incursionar en la producción. En 2007, se creó la Empresa Pública Nacional Estratégica Boliviana de Aviación (BoA) con el objetivo de dotar al Estado de un mecanismo directo de ejecución de la política aeronáutica y la democratización del transporte aéreo, y empezó a operar en marzo de 2009¹⁷. Desde entonces, ha ido ampliando su participación en el mercado local y sumando rutas internacionales hasta convertirse en la principal aerolínea del país.

A partir de 2007, el área del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPEP) ha promovido la creación de nuevas empresas dedicadas a actividades productivas. En 2010, en la órbita del MDPEP, se creó el Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas (SEDEM), un organismo descentralizado y con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal, técnica y patrimonio propio, que tiene como función principal apoyar la puesta en marcha de las empresas públicas productivas y acompañar las etapas posteriores de desarrollo. Del SEDEM dependen ocho empresas: Papeles de Bolivia (PAPELBOL), Cartones de Bolivia (CARTONBOL), Cementos de Bolivia (ECEBOL), Lácteos de Bolivia (LACTEOSBOL), Empresa Boliviana de Almendra y Derivados (EBA), Azúcar de Bolivia (AZUCARBOL-BERMEJO), Empresa Productiva Apícola (PROMIEL), Empresa Estratégica de Producción de Abonos y Fertilizantes (EEPAF) y Empresa Estratégica de Producción de Semillas (EEPS).

¹⁶ El capital estaba en manos del grupo español Abertis-Aena.

¹⁷ BoA se creó por Decreto Supremo N.º 29318, del 24 de octubre de 2007, e inició sus operaciones con dos Boeing 737-200. Sucedió como empresa estatal al Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), que dejó de funcionar definitivamente en 2010, tras más de ocho décadas.

Con el propósito de promover la seguridad y soberanía alimentaria, en 2007, se creó la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), considerada una empresa pública nacional estratégica. Su misión es impulsar la producción de arroz, trigo, maíz y soja por parte de pequeños y medianos agricultores de todo el país. Desarrolla programas de apoyo a la producción agrícola a través de la provisión de insumos —semilla certificada, defensivos agrícolas, fertilizantes y otros—, sin exigir garantía hipotecaria y sin cobrar tasas de interés y brinda, de manera gratuita, asistencia técnica, fortalecimiento organizacional y capacitación permanente. Se propone comercializar a *precio justo* la producción de los beneficiarios para asegurar su mercado y combatir la especulación de precios de los alimentos.

A fines de 2013, se estableció un nuevo régimen que clasifica las empresas en cuatro niveles: estatales, estatales mixtas, mixtas y estatales intergubernamentales¹⁸. A partir de esta ley, las empresas estratégicas del Estado deben adaptarse al Código de Comercio, dejando de lado la ley administrativa. La norma creó el Consejo Superior Estratégico de la Empresa Pública (COSEEP) como máxima instancia de definición de políticas. Este fija como forma de organización empresarial a la Corporación, que integra varias empresas públicas de diferente tipología y se orienta al logro de un objetivo común bajo el liderazgo de una empresa matriz que ejerce la dirección y el control de sus empresas filiales y subsidiarias. Establece la conformación de las siguientes empresas corporativas: a) Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), encargada de la cadena productiva del sector de hidrocarburos; b) Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), encargada de la cadena productiva del sector energético; c) Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), responsable de la cadena productiva del sector minero y metalúrgico; d) Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL S.A.), que presta servicios en el sector de telecomunicaciones. A su vez, estas empresas tendrán filiales y subsidiarias. El universo incluido en la ley supera las 60 empresas.

En cuanto a la consideración de su funcionamiento, las opiniones se dividen entre el enfoque gubernamental, que destaca los logros

¹⁸ El 26 de diciembre de 2013, se sancionó la Ley N.º 466, de la Empresa Pública de Bolivia.

alcanzados por el sector público (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, 2012) y la oposición liberal, que subraya los déficits de las empresas públicas desde un paradigma opuesto a la gestión estatal (Arias, 2011). En este punto, los evidentes logros económicos de Bolivia no ocultan la persistente tensión entre los límites que impone una reproducción material anclada en el mercado mundial capitalista y las aspiraciones de trascender esos estrechos márgenes para desplegar formas de un vivir bien respetuoso de la naturaleza, la diversidad cultural y la emancipación popular.

Venezuela¹⁹

Tras ganar por amplia mayoría las elecciones presidenciales de diciembre de 2006, Hugo Chávez anunció el propósito gubernamental de nacionalizar empresas de sectores estratégicos, como el petrolero, el eléctrico, el telefónico y el alimentario, en el marco de una profundización de los lineamientos del proyecto bolivariano iniciado en 1999.

En septiembre de 2007, lanzó el Proyecto Nacional Simón Bolívar-Primer Plan Socialista (2007-2013), que enmarcaba las acciones que ya se venían realizando en materia de propiedad estatal. En este PPS, se estableció lo siguiente:

El Estado conservará el control total de las actividades productivas que sean de valor estratégico para el desarrollo del país y el desarrollo multilateral y de las necesidades y capacidades productivas del individuo social. Esto conlleva identificar cuál modo de propiedad de los medios de producción está mayormente al servicio de los ciudadanos y quienes la tendrán bajo su pertenencia para así construir una producción conscientemente controlada por los productores asociados al servicio de sus fines (PNSB-PPS, 2007: 21).

¹⁹ Los datos consignados en este apartado se extrajeron de las siguientes fuentes periodísticas: *BBC News, Noticias 24, TVSur, Clarín, La Nación, Infobae.*

También se propuso convertir a Venezuela en una potencia energética mundial:

El acervo energético del país posibilita una estrategia que combina el uso soberano del recurso con la integración regional y mundial. El petróleo continuará siendo decisivo para la captación de recursos del exterior, la generación de inversiones productivas internas, la satisfacción de las propias necesidades de energía y la consolidación del Modelo Productivo Socialista (PNSB - PPS, 2007: 4).

En este marco, el Gobierno profundizó la política de nacionalizaciones de empresas consideradas estratégicas para el Estado, muchas de las cuales habían sido privatizadas durante los noventa. La política bolivariana basada en la renta petrolera le permitió al Estado indemnizar a los antiguos dueños, y, en la mayoría de los casos, se acordaron los montos de resarcimiento a los privados.

En el área de telecomunicaciones, en febrero de 2007, se estatizó CANTV, la mayor empresa de telecomunicaciones del país²⁰. Luego, siguió acumulando acciones mediante una Oferta Pública de Adquisición (OPA), de manos de otras empresas, de inversionistas minoritarios y de los propios trabajadores, hasta completar el 82% del total. En el sector eléctrico, en mayo del 2007, se dispuso la nacionalización de Electricidad de Caracas²¹. Con la posterior compra de su participación a socios minoritarios, el Estado llegó a controlar más del 90% de las acciones de la mayor eléctrica privada del país. La estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) compró el 88% del paquete accionario de la eléctrica local Seneca, con sede en el oriente del país²².

El avance en las nacionalizaciones llevó al control total de la industria petrolífera, considerada clave para el país. En febrero de 2007, mediante Decreto Ley N.º 5200, el Gobierno ordenó la nacionalización de las empresas de la Faja Petrolífera del Orinoco y los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias

²⁰ Pagó US\$ 572 millones por el 28,5% del paquete accionario de la estadounidense Verizon.

²¹ Compró por US\$ 740 millones el 82% del paquete accionario de la estadounidense AES Corp.

²² Se la adquirió a la estadounidense CMS Energy por US\$ 106 millones.

Compartidas mediante la toma de las operaciones y la aplicación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, de 2001²³. Las transnacionales que operaban uno de los mayores reservorios del planeta —ChevronTexaco, Statoil, Total, BP, ENI, Sinopec e Ineparia— firmaron poco después el memorando de entendimiento para migrar al esquema de Empresas Mixtas (artículo 12 de la Constitución) con mayoría accionaria de PDVSA, que quedó al frente de la explotación (Buitrago, 2012). En cambio, las negociaciones culminaron con la salida del país de los estadounidenses Exxon Mobil y Conoco Phillips, que interpusieron procesos de arbitraje contra Caracas buscando una mayor compensación por sus activos (BBC, 2009).

En 2009, se promulgó la «Ley orgánica que reserva al estado bienes y servicios conexos a las actividades primarias de hidrocarburos» (Gaceta Oficial N.º 39173, del 7 de mayo), que permitió el control de las empresas de servicios petroleros otorgadas a terceros. La norma dispone que el Gobierno —a través de la empresa PDVSA o sus filiales— puede asumir el manejo total o parcial de las compañías de inyección de agua, vapor o gas y las que trasladan trabajadores y prestan servicios. Ese año, se nacionalizaron 52 compresoras de gas y de generación eléctrica.

En 2008, el Gobierno decidió nacionalizar los sectores cementero y siderúrgico. Mediante un decreto ley, declaró de utilidad pública y de interés social las compañías cementeras Cemex, Holcim y Lafarge por cumplir actividades estratégicas para el desarrollo de la Nación (Gaceta Oficial N.º 5886 del 18 de junio). Con las unidades locales de la suiza Holcim y de una filial de la francesa Lafarge —responsables entre ambas del 50% de la producción nacional—, se llegó a un acuerdo, pero se terminó expropiando la mexicana Cemex, que proveía el otro 50%²⁴.

²³ Esta ley prevé que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos serán realizadas por el Estado, pero podrán hacerlo a través de empresas en las cuales tenga poder de decisión por mantener una posición mínima de 51% de su capital social.

²⁴ Cemex, que había adquirido la empresa en 1994, en pleno auge del proceso privatizador venezolano, recurrió al arbitraje internacional, y, en 2011, como parte de los acuerdos con motivo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), se terminaron las negociaciones, y la empresa pasó a llamarse Venezolana de Cementos S.A.

En 2009, se creó la Corporación Socialista del Cemento S.A (CSC) (Decreto N.º 6824, publicado en la Gaceta Oficial N.º 39229 del, 28 de julio) como empresa del Estado. Su objeto principal es la producción, venta y comercialización del cemento y sus derivados, piedras, piezas estructurales, tubos de cemento y concreto, materiales de construcción en general, así como la explotación de canteras y yacimientos de materiales destinados a la construcción, todo ello en forma permanente, en beneficio de la comunidad y en el marco de la política socialista.

Tras un conflicto laboral que se prolongó por más de un año y el fracaso de las negociaciones sobre contratos colectivos de trabajo, en abril de 2008, el Gobierno dispuso renacionalizar la principal siderúrgica del país y de la Región andina y caribeña, Ternium-Sidor, del grupo argentino-italiano Techint, presidido por el empresario Paolo Rocca (*MDZOL*, 2008). Techint tenía el 60 % de las acciones de Sidor, privatizada en 1997, mientras que el Estado venezolano retenía un 20 % y el otro 20 % estaba en manos de trabajadores y extrabajadores con acciones clase B. Por entonces, SIDOR fabricaba 4,3 millones de toneladas de aceros planos por año, que destinaba a construcción, autos y electrodomésticos, entre otras industrias, y declaraba haber ganado US\$500 millones en 2007 (diario *Clarín*, 2008). Después de largas negociaciones en las que intercedió el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, en mayo de 2009, Venezuela acordó pagar una compensación total de US\$1970 millones por el traspaso de Sidor (diario *El Universal*, 2012).

En 2005, Hugo Chávez empezó a aplicar la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, que faculta al Estado a tomar latifundios o tierras improductivas, lo que supuso la expropiación de unos tres millones de hectáreas para impulsar la producción agrícola y combatir la pobreza rural. Entre el 2008 y el 2009, se estatizaron dos de las principales cafetaleras del país —Café Madrid y Fama de América— y algunas empresas menores en el sector de alimentos. Durante 2009, el Gobierno ordenó la intervención y control militares de empresas arroceras —como Alimentos Polar— a las que acusó de desabastecimiento. También dispuso expropiar las plantas procesadoras de arroz de la empresa estadounidense Cargill, acusada

de violar la Ley de Producción de Alimentos con precios controlados. Se intervinieron 1500 hectáreas de tierras de la multinacional papelera irlandesa Smurfit Kappa con el fin de sembrar caraotas (frijoles), maíz, sorgo, yuca, ñame. En 2010, la Asamblea Nacional declaró de utilidad pública e interés social la cadena de hipermercados Éxito, perteneciente al grupo francés Casino, y el Gobierno llegó a un acuerdo para la compra del 80 % de las acciones de la empresa (diario *El Universal*, 2010).

La enfermedad y muerte de Hugo Chávez en 2013 coincidió con el derrumbe de los precios internacionales del petróleo, que trajo como consecuencia el deterioro brutal de una economía como la venezolana, dependiente de la renta petrolera. Pese a sus objetivos de transformación radical, el proceso bolivariano no consiguió superar una matriz productiva atada a un único bien exportable e importadora de casi la totalidad de los alimentos que consume y, por consiguiente, completamente sujeta a los vaivenes de la economía mundial. En los años de fuerte presencia estatal en distintos ámbitos, encarada con sentido redistributivo, no se consiguió trascender lo que Fernando Coronil (2013) llamó —aguda y certeramente—, *Estado mágico*. La ilusión de una riqueza infinita e inagotable administrada por el *brujo magnánimo*, tan arraigada en las formas de producción y consumo venezolanas, pareció ser más fuerte que las alternativas de construcción material imaginadas y legisladas, que debían ser, a la vez que redistributivas, creadoras genuinas de bienes colectivos. Como señala Lander (2016),

identificando socialismo con estatismo, mediante sucesivas nacionalizaciones, el Gobierno bolivariano expandió la esfera estatal mucho más allá de su capacidad de gestión. En consecuencia el Estado es hoy más grande, pero, a la vez, más débil y más ineficaz, menos transparente, más corrupto.

De modo que la fuerza de lo público —en la mayoría de los casos—, antes que dirigirse a la creación de empresas propulsoras de actividades diversificadas, se concentró en asumir el control y administrar los bienes existentes con resultados muy dispares. Son muchos los factores que

incidieron en esta continuidad frustrante, y el peso de cada uno de ellos es materia de una encarnizada disputa social, económica, política e ideológica. Los límites que exhibió el proceso bolivariano —hoy en una crisis política y social profunda y frente a una *guerra económica* de gran magnitud— para expandir las fronteras de lo público en la construcción de un orden alternativo al capitalismo no puede inducir, sin embargo, a extraer conclusiones tajantes sobre la potencialidad de las empresas públicas en distintos ámbitos y territorios.

La Argentina

A diferencia de los casos de Bolivia y Venezuela, el Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) no tenía en sus planes producir una revisión a fondo de la política privatizadora implementada en los noventa, ni avanzar hacia estrategias definidas de mayor intervención estatal, ni, mucho menos, de superar el capitalismo (Thwaites Rey 1999, 2001, 2003, 2013). Antes bien, su norte apuntaba a implementar un *capitalismo normal*, con apelación a una mayor presencia de la *burguesía nacional* en la economía del país y la recuperación el papel del Estado en la orientación del proceso económico. En este sentido, la apuesta fue resolver los problemas de las empresas privatizadas a medida que se fueran planteando durante su gestión. Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) siguió con la misma tónica de apostar a la inversión privada de origen nacional como prioridad y abordó las estatizaciones solo cuando aparecieron complicaciones en determinados sectores.

Lo primero a lo que se abocó Néstor Kirchner fue a continuar con la renegociación de los contratos con las empresas privatizadas tras la caída de la convertibilidad, iniciada por su antecesor, el presidente interino Eduardo Duhalde, con la conducción del ministro de Economía, Roberto Lavagna²⁵. También prosiguió con la defensa de la política

²⁵ Mediante el Decreto N.º 311, del 4 de julio de 2003, se creó una nueva unidad de renegociación y análisis de contratos de servicios públicos —continuadora de la comisión existente—, esta vez en el ámbito de los ministerios de Economía —en el que seguía Roberto Lavagna— y de

posconvertibilidad frente a las demandas de las empresas extranjeras ante el CIADI, el tribunal arbitral del BM.

Los casos en que se dispuso la vuelta a la órbita estatal obedecieron a problemas específicos de las empresas. El Correo estaba virtualmente en quiebra y se lo estatizó en 2003; Aguas Argentinas enfrentaba severos déficits de financiamiento y de gestión, y volvió a la órbita pública en 2006; Aerolíneas Argentinas estaba prácticamente vaciada por el operador español y se la expropió en 2011; la situación de YPF-Repsol se había tornado inmanejable cuando la balanza comercial petrolera entró en déficit, y se hizo necesario recuperar el autoabastecimiento perdido por la gestión privada. Sin embargo, estos traspasos no se inscribieron en una política global y bien definida para el conjunto del sector público ni fueron el producto de análisis rigurosos sobre el sector afectado²⁶. Más bien, constituyeron respuestas a necesidades coyunturales impuestas por la dinámica empresaria.

No obstante, es destacable la creación de ENARSA en 2004 (Ley N.º 25943) para intervenir en el mercado de energía e hidrocarburos, oligopolizado tras la privatización de YPF (Rabinovich, 2010). En sectores clave, como la infraestructura ferroviaria, donde hacían falta inversiones de envergadura y abundaban recurrentes y millonarios incumplimientos empresarios, los cambios fueron más morosos aún y se concretaron recién en los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner. La estatización del sistema jubilatorio se efectivizó en 2008, cuando surgieron dificultades en algunos puntos nodales del modelo. Esta decisión no solo significó la recuperación del sistema previsional del desfalco que supuso el sistema privado de las AFJP, implementado en los noventa, sino que también implicó la puesta en práctica de un sistema de financiamiento público alternativo ante la difícil coyuntura internacional.

Planificación —a cargo de Julio De Vido—, con la misión de asesorar y asistir en el proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos.

²⁶ Otras estatizaciones fueron Thales Spectrum (2003), concesionaria del espacio radioeléctrico, Metropolitano (2004), concesionaria de ferrocarriles y la Fábrica Militar de Aviones (2009).

Correo Argentino y Aguas Argentinas

En noviembre de 2003, a poco de asumir, el presidente Néstor Kirchner dispuso la rescisión del contrato de concesión del Correo Argentino, que estaba en manos de Sociedad Macri (SOCMA) desde 1997. Cuando Carlos Menem concretó este polémico traspaso, la Argentina se convirtió en uno de los primeros países del mundo en privatizar el servicio postal. De acuerdo con el contrato de concesión a treinta años, la Sociedad Macri debía pagarle al Estado nacional un canon semestral de \$51,6 millones. Pero, ya en 1999, los Macri dejaron de pagar y acumularon una deuda de, aproximadamente, U\$S 900 millones con acreedores privados y con el Estado nacional. En septiembre de 2001, la empresa Correo Argentino entró en concurso preventivo; así se arrastró una situación complicada hasta que se dispuso la estatización. Aunque el Decreto N.º 721 preveía un nuevo llamado a licitación para volver a privatizar la empresa, el Gobierno decidió mantener el control del correo, dados la buena gestión realizada y los resultados obtenidos²⁷. El correo estatizado aumentó sus ventas en un 15% a los dos años de rescindido el contrato, garantizó la provisión del servicio postal básico universal, incrementó la productividad de la mano de obra y obtuvo resultados operativos positivos en todos sus balances (Zaiat, 2014)²⁸, sin recibir aportes del Tesoro Nacional. La empresa tiene una red integrada por más de cinco mil puestos de servicios ubicados en todo el país —agencias y sucursales propias, estafetas y unidades administrativas concesionadas a terceros—, y emplea a casi trece mil trabajadores.

El 21 de marzo de 2006, mediante el decreto N.º 304, ratificado poco después por la Ley N.º 26100, el presidente Néstor Kirchner anuló la concesión de la empresa proveedora de agua y servicios cloacales, Aguas Argentinas —operada por el grupo francés Suez—, y puso fin a una historia de conflictividad creciente desde la privatización concretada

²⁷ Con gestión estatal, en su primer balance de año fiscal completo, el Correo Argentino presentó una ganancia bruta de \$ 99 millones. Sin embargo, los funcionarios se encargaron de señalar que esta estatización era un caso puntual, no trasladable al resto de las privatizadas.

²⁸ Mientras el operador privado había hecho descender la participación en el mercado —postal, telegráfico, monetario y de mensajerías— del 48,4% al 33,5% entre 1997 y 2003, con la gestión estatal subió al 41,7% en 2012, con una facturación de 3043 millones de pesos.

en 1993²⁹. A los incumplimientos contractuales que arrastraba la empresa —sobre inversiones y metas de cobertura pactadas—, se había sumado la tensa renegociación del contrato iniciada a comienzos de 2002, cuando, en un contexto de grave crisis política, económica y social a nivel nacional, se dictó la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, que dio fin al régimen de convertibilidad, dispuso la pesificación de las tarifas y anuló las cláusulas de ajuste atadas al dólar y al índice de precios estadounidense. Las negociaciones con AASA fueron bastante conflictivas, debido, principalmente, a la presión ejercida por la firma prestataria a través de demandas presentadas contra el Estado argentino en el CIADI y también por las restricciones impuestas por los gobiernos de origen de los capitales —principalmente, Francia— y el FMI.

Con una deuda que alcanzaba casi setecientos millones de dólares, en 2005, el grupo francés Suez y los accionistas minoritarios decidieron retirarse de la concesión (Azpiazu, 2010), en línea con la estrategia de su casa matriz de abandonar las inversiones en América Latina. Ante esta situación, el Gobierno dispuso la rescisión del contrato por culpa del concesionario y creó una nueva empresa estatal, Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), encargada de proveer el servicio de agua y cloacas a 11 millones de usuarios en la ciudad de Buenos Aires y de 17 partidos del Conurbano bonaerense. El 90% de Aysa pasó a manos del Estado, mientras que el 10% restante quedó en poder de los trabajadores por medio de un Programa de Propiedad Participada (PPP).

²⁹ La empresa había sido concesionada por treinta años a un consorcio integrado por la Sociedad General de Aguas de Barcelona Sociedad Anónima (12,6%); Anglian Water Plc Sociedad Anónima (4,5%); Compagnie Générale Des Eaux Sociedad Anónima (8%); Sociedad Comercial del Plata Sociedad Anónima (20,7%); Banco de Galicia y Buenos Aires Sociedad Anónima (8,1%) y Meller Sociedad Anónima (10,8%), operada por la Sociedad Francesa Suez Lyonnaise Des Eaux Dumez Sociedad Anónima (25,3%). La privatización de OSN fue la concesión más grande del mundo en el sector de aguas, ya que involucró a un total de 8,6 millones de personas.

El pase de manos privadas a estatales de Aysa produjo un cambio cualitativo importante. Durante los trece años que la empresa fue propiedad de la francesa Suez, los nuevos beneficiarios del servicio de agua potable en la región metropolitana fueron 460 000 habitantes. Cuando el Estado se hizo cargo de la empresa, había, aproximadamente, tres millones de habitantes sin agua potable en el área, y, desde entonces, se incorporaron 2 337 287 habitantes al servicio. En cuanto a la instalación de cloacas, durante la gestión privada, los beneficiarios fueron 210 000. En 2006, unos cuatro millones y medio de habitantes del área metropolitana estaban sin cloacas, mientras que, en 2014, ya se había extendido a 1 838 624 habitantes, y, en 2019, se prevé alcanzar la cobertura total. Para obtener estos resultados, el Estado ha invertido 15 715 millones de pesos desde 2006 (Zaiat, 2014).

Desde 2006, la tarifa se ha mantenido congelada a un valor bastante inferior respecto de las empresas proveedoras en otros países de la Región. Recién a fines del 2011, el Gobierno decidió implementar una política de eliminación parcial de los subsidios a los servicios públicos, pero hasta el presente solo incluyó a un segmento pequeño y de alto poder adquisitivo. En tanto el control sobre los precios de este tipo de servicios conforma una de las principales herramientas con las que cuenta el Estado para controlar la inflación y el consumo, resulta muy difícil modificar las tarifas. Sin embargo, los niveles tarifarios que presenta el sector no permiten siquiera cubrir el 40% de los costos operativos de la empresa, lo que genera crecientes dificultades de financiamiento que deben absorberse mediante subsidios específicos (Tobías, 2014). Esto se relaciona con lo que la literatura denomina *externalidades positivas*, ya que, además del usuario directo, es la sociedad en su conjunto la que se beneficia con la existencia extendida de agua potable y redes cloacales (Rabinovich, 2010), para lo cual debe procurar costos accesibles —o subsidiados— para el conjunto de la población.

Aerolíneas Argentinas e YPF

Un pasivo de u\$s 890 millones y graves deficiencias en el servicio llevaron en julio de 2008 a la presidenta Cristina Kirchner a anunciar el proyecto de ley para la estatización de Aerolíneas Argentinas, Austral Líneas Aéreas y las demás empresas pertenecientes al Grupo Aerolíneas Argentinas. Son significativas las palabras de la Presidenta al anunciar la medida:

Nos hubiera gustado que los empresarios que la tenían hubieran podido llevarla con eficiencia, porque creemos en la gestión privada. Pero todos los argentinos, sobre todo los que vivimos en la Argentina profunda, sufrimos el deterioro de un servicio que dejó de ser eso: un servicio público (diario *Ámbito Financiero*, 2008).

La mayoría accionaria de ambas aerolíneas estaba en manos de Interinvest, empresa controlada por el grupo español Marsans, que había asumido la titularidad en 2002, tras la quiebra de Aerolíneas. Con el apoyo de cinco de los seis gremios aeronáuticos, la estatización fue sancionada por Ley N.º 26466 el 17 de diciembre de 2008. La norma estableció el paso a la órbita estatal de las empresas aéreas operadas por Marsans, a partir de la compra de sus paquetes accionarios y determinó que la participación estatal accionaria sería siempre de un 51%. Sin embargo, la adquisición implicó no solo el paquete accionario, sino también el traspaso de la deuda contraída por el grupo empresario español durante su gestión. Ese fue uno de los argumentos centrales de los opositores que votaron contra la estatización.

El vaciamiento de AA producido durante la gestión del grupo Marsans llevó al procesamiento del dueño, Gerardo Díaz Ferrán, en tribunales españoles (diario *ABC*, 2014; 2015). Cuando el Estado argentino recuperó la compañía, el patrimonio neto de Aerolíneas y Austral era negativo en \$3862 millones. Desde entonces, el Estado ha invertido unos u\$s 1500 millones en renovación, ampliación y modernización de las flotas. En julio de 2008, su valor era de u\$s 342 millones y, en 2013, de u\$s 1335 millones, con un incremento de 26 aviones operativos en 2008 a 65 en 2013. Desde

que el Estado se hizo cargo de la gestión de Aerolíneas Argentinas y Austral, la compañía ha incrementado su cantidad de vuelos en un 83%, pasando de 24 632 a 45 049 en 2013. Aumentó también en un 55% la cantidad de pasajeros transportados, alcanzando el récord de 8,4 millones en el año (Zaiat, 2014).

Un caso especial es el de la reestatización de la petrolera YPF, que fue la única gran firma del rubro privatizada en la Región durante los noventa. En 1992, se aprobó la Ley de Privatización, que no conllevaba un marco regulatorio y transformaba YPF en sociedad anónima, transfería los yacimientos a las provincias, vendía los activos y acordaba como prenda de intercambio el pago de regalías a las provincias productoras. En 1993, el Estado nacional retenía un 20% de las acciones y la acción de oro, un 12% se repartía entre los Estados provinciales y el Programa de Propiedad Participada (PPP) de los trabajadores, mientras que el sector privado tenía la mayoría de las acciones con el 46% del capital. Ya en 1998, el sector privado —integrado por bancos y fondos de inversión de diversos países—, incrementó su porcentual hasta el 75% aunque el Estado nacional siguió manteniendo la acción de oro. El proceso privatizador culminó en 1999, cuando el Estado le vendió a Repsol el último 24% de las acciones estatales y provinciales que quedaban. Repsol también compró otro 73% que pertenecía al sector privado, y se inició así una nueva etapa controlada totalmente por el grupo español. La transacción le costó a la petrolera española 13 437 millones de euros y le permitió convertirse en la octava productora de petróleo y la decimoquinta compañía energética del mundo. A partir de entonces, comenzó un ciclo de sobreexplotación y subexploración para maximizar ganancias, rentismo cortoplacista expresado en amplias distribuciones de dividendos, y compras y subsidios de parte del Estado. Esto produjo una creciente caída de la producción local, un notable vaciamiento de la petrolera en manos de Repsol, que propició la fuga de divisas y la inversión en filiales fuera del país.

La estrategia inicial de Néstor Kirchner frente al sector petrolero fue promover la incorporación de empresarios nacionales a YPF. En diciembre

de 2007, se acordó el ingreso del Grupo Petersen, un conglomerado empresarial argentino comandado por Enrique Eskenazi, que compró el 14,9% de YPF, con financiamiento de bancos internacionales y de la petrolera española. En mayo de 2011, este grupo aumentó su participación accionaria en la compañía en un 10% y llegó a poseer el 25,46%, mientras Repsol retenía el 57,43%, el 17,09% restante estaba en manos de inversores privados, flotando en bolsa, y un 0,02% quedaba en poder del Estado argentino, que conservaba la acción de oro. En 2011, por primera vez desde que YPF fuera privatizada, la Argentina tuvo que importar más gas y petróleo del que producía. Frente a la grave situación energética y el consecuente desbalance comercial, el 16 de abril de 2012, la presidenta Cristina Kirchner presentó el proyecto de ley de la Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina para estatizar YPF. La merma de las reservas de petróleo durante la gestión de Repsol fue el principal motivo aducido para la expropiación: entre 1998 y fines de 2011 esa caída había sido del 54% en petróleo y del 97% en gas, por lo que se declaró el 51% del patrimonio de YPF de utilidad pública y sujeto a expropiación³⁰. La Ley se aprobó el 3 de mayo de 2012³¹ y contó con un amplio consenso de las fuerzas políticas opositoras, que apoyaron la iniciativa oficial en general con la convicción de que la Argentina debía tener y preservar su petrolera estatal, tal como los demás países latinoamericanos o los de Oriente Medio³².

³⁰ El 19 de abril de 2012, el Poder Ejecutivo amplió por decreto la expropiación incorporando a la misma la empresa distribuidora de gas licuado envasado Repsol YPF Gas S.A., cuya composición accionaria se dividía entre Repsol Butano S.A. (84,997%), Pluspetrol S.A. (15%) y accionistas particulares (0,003%). Lo hizo tras comprobar que Repsol YPF Gas S.A. no era técnicamente una sociedad controlada por YPF S.A., aunque sí tenía vinculación comercial directa con Repsol YPF, que era el principal proveedor del combustible que esta empresa procesaba, fraccionaba y comercializaba. Repsol YPF también era su proveedor de servicios de sistemas, administrativos y financieros, de apoyo a su operativa.

³¹ El 25 de abril de 2012, el Senado dio media sanción al proyecto de ley de expropiación, con 63 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones y lo remitió para su tratamiento a la Cámara de Diputados, que la aprobó el 3 de mayo por 207 votos a favor, 32 en contra y 6 abstenciones.

³² Entre los partidos opositores que apoyaron el proyecto, estaban la Unión Cívica Radical (UCR), el Frente Amplio Progresista (FAP), la Coalición Cívica, Libres del Sur y

Durante la gestión del ingeniero petrolero Miguel Galuccio, la YPF nacionalizada promovió en 2013 acuerdos de inversión con las multinacionales Chevron (diario *La Nación*, 2012; *Diario Popular*, 2013) y Dow Chemical, entre otras, para explotar el yacimiento Vaca Muerta (diario *La Nación*, 2011), el segundo depósito más grande del mundo de recursos no convencionales de gas y el cuarto de petróleo. Por su carácter secreto, estos acuerdos generaron una gran controversia y el abierto rechazo de fuerzas de la oposición (diario *Clarín*, 2014), incluido el PRO, que llevaron el tema a la justicia (diario *La Nación*, 2015). No obstante, una vez en el gobierno, la alianza Cambiemos, liderada por el PRO, cambió por completo su posición y pasó a defender la confidencialidad de las cláusulas del acuerdo YPF-Chevron, antes cuestionadas (diario *Clarín*, 2016).

Como se advierte, no ha sido la estatización masiva de empresas lo que caracterizó a los gobiernos kirchneristas ni la reivindicación del papel del Estado como productor directo de bienes y servicios. En tal sentido, los casos de Bolivia y Venezuela resultan cuanti y cualitativamente distintos y, además, expresan los procesos de mayor envergadura de las estatizaciones en toda la Región. Sin embargo, ni siquiera en Venezuela puede decirse que se haya generado un cambio sustantivo en materia de propiedad de los medios de producción.

4. La década en disputa

4.1. Del ciclo impugnador del neoliberalismo a los nuevos vientos restauradores

Cómo caracterizar los gobiernos del ciclo impugnador del neoliberalismo y su carácter y cómo entender el ciclo neoliberal y los rasgos que marcan

algunos legisladores del peronismo disidente. Solo medio centenar de diputados no votó la expropiación de YPF. El PRO y la mayoría del Frente Peronista votaron en contra. Se abstuvieron cuatro legisladores de la Coalición Cívica y la diputada Graciela Ocaña. Entre los once ausentes, estaba el radical Oscar Aguad.

su vigencia o superación en cada especificidad nacional ha sido un tema recurrente del debate latinoamericano en los años recientes. Desde nuestra perspectiva, partimos de distinguir entre la etapa neoliberal del capitalismo a escala global de lo que se entiende específicamente como *hegemonía ideológico-política neoliberal*, expresada a nivel mundial y en distintos contextos nacionales. En ese sentido, aunque, en 2007, se desencadenó una profunda crisis en los países centrales, en términos globales, esto no se tradujo en un cambio del modo de acumulación neoliberal, una de cuyas características nodales es la financiarización, es decir, la identificación de los intereses del capital privado, en general, con los de las finanzas, en particular, desplegados a partir de la crisis del formato interventor benefactor. Como sostienen Fine y Hall, «el neoliberalismo va más allá de la ideología y las políticas al estar sistémicamente arraigado en el capitalismo contemporáneo como conjunto, en la era de la globalización y con la financiarización al frente (2012: 64)».

No es la mayor o menor intervención estatal lo que diferencia a la etapa neoliberal del capitalismo de la precedente benefactora sino el sentido de tal intervención. El Estado neoliberal es un Estado interventor, pero para «favorecer de manera invariable la integridad del sistema financiero y la solvencia de las instituciones financieras, por sobre el bienestar de la población o la calidad medioambiental» (Harvey, 2013). La gran recesión de 2008 volvió a poner bajo la lupa la relación entre el sector público y el privado de la economía y mostró las diferencias entre retórica y realidad. Tras la quiebra del centenario banco estadounidense de inversiones Lehman Brothers (2007), el desplome del sistema capitalista fue evitado por la intervención masiva de los gobiernos de Europa Occidental y los EE. UU. Washington, primero con George Bush y luego con Barak Obama, rescató de la quiebra a corporaciones gigantescas de la talla de General Motors y Citibank, amén de decenas de instituciones financieras; de ahí la expresión «too big to fail» (demasiado grande para caer). Cuando la crisis detonó en Europa, gobiernos de todo cuño ideológico, desde Francia y Holanda hasta Alemania y Reino Unido, rescataron sus propias empresas y bancos —especialmente, automotrices y aerolíneas—, muchos de ellos

campeones nacionales de sus economías, como Peugeot. El vínculo estrecho entre Estado y capital quedó al descubierto, exhibiendo su costado más crudo; y lejos de ocurrir una crisis terminal del andamiaje neoliberal, las recetas para salir de la crisis que se impusieron a las endeudadas economías del sur de Europa, con Grecia a la cabeza, no se diferenciaron en nada de las medicinas clásicas utilizadas en América Latina en los noventa bajo los imperativos del Consenso de Washington. Sin embargo, las políticas de austeridad generalizada están causando terremotos políticos y sociales no previstos —como el referéndum que puso a Gran Bretaña fuera de la Unión Europea (Brexit)—, mientras que la magnitud del problema de los refugiados del hambre y las guerras en Asia y África plantean la base del malestar social que capitalizan las opciones de ultraderecha, racistas y xenófobas.

La primera década del siglo *xxi* en América Latina puso de manifiesto la inviabilidad de las estrategias neoliberales más clásicas. Pero en la medida en que la Región permaneció inmersa en las determinaciones de la economía global, estuvo lejos de transcender la etapa neoliberal, cuyas características centrales son el predominio financiero a escala global y la intensificación de la explotación de los recursos naturales. El capitalismo latinoamericano continuó plenamente engarzado en un ciclo de extractivismo y reprimarización, cuyo ritmo lo marcaron las exigencias de la expansión capitalista global y la emergencia de nuevos jugadores, como la China. Esto expresó una supremacía estructural —en el sentido de imposición, de dominio—, más un quiebre en la dimensión hegemónica en términos gramscianos, que incluye los aspectos ideológicos, políticos y culturales. Mientras en los noventa se conjugaba el dominio estructural global del neoliberalismo con su capacidad de imponer una única visión del mundo como ineluctable y que le daba sentido al rumbo regresivo adoptado, a comienzos del siglo *xxi*, en América Latina, se quebró la unicidad del relato en pos de búsquedas alternativas, aunque no se lograron superar los determinantes materiales neoliberales impuestos a escala mundial. Se abrió entonces un escenario de disputa hegemónica en la Región, que preferimos denominar *ciclo de impugnación al neoliberalismo* (Thwaites Rey y Ouviaña, 2016), con la

emergencia de gobiernos que cuestionaron las lógicas dominantes en el discurso y en ciertas prácticas. Ese ciclo es el que entró en crisis por una multiplicidad de razones, entre las que se encuentran los determinantes económicos globales —como la baja del precio de los *commodities* y el descenso en el ritmo de crecimiento de la China— y las específicas dinámicas internas de cada Estado nación y sus variables políticas.

Cuando, en 2012, se empiezan a manifestar en América Latina los efectos de la crisis mundial, los límites y las tensiones abiertas en el plano distributivo en la década anterior se hacen más evidentes y brindan la ocasión para que el desencanto, la incertidumbre y la frustración comiencen a canalizarse a través de fuerzas políticas conservadoras y neoliberales. Ya avanzado 2016, en la Región, se advierte el ascenso de las derechas sociales y políticas, encaminadas a revertir las políticas implementadas durante los tres lustros anteriores. Con el golpe parlamentario-judicial que destituyó a la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, se avanza de un modo impensado en el sendero inaugurado en Honduras (2009) y el Paraguay (2012), lo que presagia retrocesos significativos en las conquistas económicas y sociales de los pueblos de la Región. La llegada al gobierno en la Argentina de Mauricio Macri, al frente de una coalición política liberal-conservadora, perfila nuevos alineamientos a escala internacional y cambios en las funciones estatales.

4.2. Miradas sobre el papel del Estado y las empresas públicas

Como ya señalamos, mientras en los sesenta y setenta, el papel del Estado en la planificación y la orientación del desarrollo económico y social era generalmente aceptado y abundantemente teorizado —en América Latina y en el mundo—, el embate neoliberal de los noventa lo puso seriamente en cuestión. Sin embargo, la ampliación y la reivindicación del papel del Estado en la conducción del ciclo económico y en la redistribución del ingreso operada en los 2000 no ha logrado plasmarse en estructuras funcionales acordes a los nuevos tiempos ni en fundamentos teóricos sólidos que sostuvieran el activismo estatal. En la *década impugnadora*,

las empresas públicas de la Región continuaron operando en sectores clave, como energía, transporte, comunicaciones y agua, pero —a excepción de Venezuela y Bolivia— su papel siguió siendo acotado y no fueron revertidos de modo significativo los cambios introducidos por el privatismo de los noventa. En el contexto actual, es previsible que las derechas gubernamentales apunten a abrir nuevos espacios para el mercado y el sector privado, lo que refuerza los desafíos que tienen las empresas públicas de la Región para desplegar sus potencialidades.

En primer lugar, se reactualizan interrogantes que encierran definiciones políticas básicas y que implican una elección sobre el modo de organización social: por qué y para qué tendría que haber empresas públicas, en qué sectores, para qué actividades, con qué lógica. Las respuestas a tales preguntas han variado conforme los ciclos económicos desplegados a escala global y según el modo en que cada espacio territorial nacional —con sus especificidades estructurales y su peculiar configuración de relación de fuerzas sociales— ha internalizado los determinantes del mercado mundial irradiados a escala global. Entonces, la decisión estratégica de impulsar empresas públicas para la producción de determinados bienes y servicios tiene que ver con el tipo de modelo de desarrollo que se pone en juego en cada momento histórico.

En América Latina, hoy convive la propiedad pública de servicios, infraestructura e industrias extractivas con una masa de empresas privadas o privatizadas en los noventa, lo que abre un abanico de experiencias muy diversas. Ambos tipos de propiedad conllevan riesgos asociados que son objeto de debate permanente: mientras se señala que la gestión pública supone el peligro de la burocratización, el derroche de recursos y la ineficiencia, la privada entraña el de la subordinación de cualquier objetivo social a la obtención de ganancia como norte excluyente. Por eso, la opción sobre qué peligro asumir no es técnica ni económica, sino eminentemente política, ya que se inscribe en una definición básica sobre el orden social que se quiere priorizar y construir, con todos los matices que cualquier opción involucra. El avance de opciones políticas promercado y favorables a la perspectiva empresarial, que han vuelto a

la conducción estatal en la Región —la Argentina y el Brasil—, auguran el retorno de discusiones opacadas o, incluso, que parecían superadas en la década pasada.

Desde nuestra perspectiva, los bienes básicos —de infraestructura y servicios— deben sustraerse de la lógica mercantil y reafirmarse como bienes públicos, disponibles para todos los habitantes en tanto ciudadanos y no meros consumidores, y en función de las estrategias de desarrollo democráticamente definidas para su existencia y expansión. Además de ser autosustentables y eficientes, deben tener una estructura transparente de costos, con racionalidad en su producción y distribución. Esto no quiere decir que tengan que dar *ganancias*, en el sentido de una rentabilidad equiparable a la de cualquier actividad productiva privada y apropiable para el atesoramiento individual de la riqueza socialmente producida. En consecuencia, el papel del Estado no debe limitarse al de mero garante de la transparencia de las decisiones privadas, sino ser soporte fundamental de la equidad social y la expansión de la dimensión pública y colectiva.

Cabe recordar que, frente a la visión de un *burocratismo* corrompible del Estado, el apogeo neoliberal de los noventa indujo a oponer la privatización de todo cuanto fuera posible, con el argumento de que como lo estatal «no es de nadie, pero lo pagamos todos», su ineficiencia es un costo general insoportable e inadmisibles. Por el contrario, los costos de lo privado serían asumidos de modo exclusivo por los agentes individuales involucrados en la producción o prestación de un servicio. Si bien es cierto que un Estado que solo expresa intereses particulares y clientelares es incapaz de responder, por definición, al conjunto de las demandas legítimas de la sociedad, la premisa opuesta de la eficiencia sin costos de lo privado esconde una falacia. Porque la actividad privada también conlleva los costos de trasladarle al conjunto de la sociedad el peso del estímulo de la ganancia —el conflictivo *núcleo duro* de la actividad capitalista— y las visiones de corto plazo, lo que se expresa en precios relativos que internalizan posiciones muy disímiles de poder en el mercado. Los capitalistas —o empresarios, si se prefiere un léxico más funcionalista— siempre han resistido los intentos de los trabajadores

o del Estado de meterse en el corazón del sistema productivo para determinar la estructura de costos y las tasas de rentabilidad y definir su *razonabilidad* en términos de asignación social. La historia muestra que los sindicatos —en distintos tiempos, países y ramas industriales— han intentado intervenir en la definición misma de los criterios productivos aplicados por la empresa y verificar las tasas de ganancias obtenidas para discutir sobre bases ciertas no solo las remuneraciones, sino las inversiones estratégicas, las necesidades de innovación tecnológica y los niveles de empleo y se han topado con la cerril resistencia capitalista, en general resguardada por el Estado. La participación en las ganancias empresarias que deberían tener los trabajadores según la Constitución Nacional, por caso, jamás ha pasado de una expresión de buena voluntad y aspiración difusa, cuya sola mención siempre ha generado el más cerrado rechazo del empresariado local (diario *La Nación*, 2016)³³.

Desde nuestro punto de vista, se trata impulsar procesos de desmercantilización creciente de los servicios y bienes estratégicos e implementar formas de gestión de lo público que articulen los recursos del Estado —y *en el Estado*— con las demandas y necesidades reales de los ciudadanos y, sobre todo, con las potencialidades de la sociedad para decidir, gestionar y controlar. Esto supone desterrar la histórica asociación entre gestión pública y descontrol del gasto por ausencia de criterios mínimos en la definición de los costos en la producción de bienes y servicios, y por la falta de controles sociales efectivos. Una gestión pública eficiente y con sentido social debe garantizar la recaudación de los recursos suficientes para sustentarla, asegurar una asignación austera y apropiada, y ampliar los mecanismos de control social.

En segundo lugar, un aspecto central es el de la viabilidad y sustentabilidad económica de las empresas públicas. Cuando, en los ochenta, entraron en crisis como consecuencia, entre otras causas, de las restricciones que el endeudamiento externo les había impuesto a los presupuestos públicos para invertir en sus actividades y empresas, se adujo que la solución para

³³ Un ejemplo reciente es la negativa del Gobierno de Mauricio Macri a informar sobre el costo de extraer gas de los pozos existentes en el país.

el funcionamiento eficiente era el aporte de inversiones privadas, lo que pavimentó el camino a las privatizaciones de los noventa. Sin embargo, lo que tal ciclo privatista expresó fue la clausura del financiamiento internacional al sector público para invertir en infraestructura y servicios, y su reemplazo por el crédito a actores privados. Porque lo que las empresas privadas les aportaron a los servicios públicos privatizados no fue su propio capital de riesgo, sino su capacidad de financiamiento externo. Es decir, para comprar activos públicos, el sistema financiero les otorgaba a los privados préstamos que eran garantizados con la propia actividad de la empresa adquirida. En tal sentido, las tarifas reguladas por el Estado debían procurar los ingresos necesarios para solventar la actividad y producir utilidades para los accionistas. O sea, los inversores privados no trajeron y arriesgaron su propio capital, sino que utilizaron su aptitud para endeudarse, respaldada por el supuesto de que los usuarios de los servicios privatizados proveerían los recursos suficientes como para sostener el servicio, pagar los créditos contraídos para la compra de la empresa pública y obtener un plus de ganancia a repartir entre los inversores.

Entonces, la cuestión clave que enfrentan las empresas públicas es lograr el financiamiento necesario para invertir en su funcionamiento, crecimiento y modernización. Pese a que reconoce los déficits del sector privado en la gestión de los servicios públicos, el BM sigue promoviendo políticas de apoyo a este sector y tratando de impedir la expansión del sector público (Fine y Hall, 2012). Esta situación constriñe las propuestas de ampliación del sector público allí donde las conducciones gubernamentales se han propuesto o proponen impulsarlas.

En tercer lugar, aún cuando los Estados mantengan empresas en el sector público, los paradigmas individualistas y mercantilizadores que lograron institucionalizarse en los Estados nacionales impactan de lleno sobre la forma de definir capacidades gubernamentales y criterios de gestión. Tal como advierten Fine y Hall, «los propios procesos de formulación de políticas de gobiernos y organismos internacionales están sujetos a la influencia y el dominio empresarial institucionalizado a través del extenso uso de consultores de gestión y de personal procedente de círculos empresariales» (2013: 71).

Al calor de estos paradigmas, se han expandido en el sector público de la Región lo que McDonald y Ruiters (2012) llaman *entidades corporatizadas*, que han adoptado una orientación más privada que pública. Aunque operen sin fines de lucro, utilizan doctrinas comerciales que le dan más relevancia al valor de cambio de un servicio que a su valor de uso, dando prioridad a los análisis de costo-beneficio en la toma de decisiones y utilizando técnicas de administración propias del sector privado, como el establecimiento de salarios en función del rendimiento. Un ejemplo de estas perspectivas son las propuestas de gobierno corporativo, desarrolladas por la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2010; Bernal *et al.*, 2012)³⁴. Para identificar las mejores prácticas de gobierno corporativo para empresas del Estado, la CAF se basó en los *Lineamientos de gobierno corporativo de empresas del Estado* (2010) y en los *Lineamientos para un código latinoamericano de gobierno corporativo* (2013). Tales «son amplios y detallados, y su objetivo es ayudar a los legisladores en el desarrollo de las normativas que regulan a las Empresas Públicas del Estado (EPE). En una perspectiva más amplia, establecen la forma cómo se estructura la relación entre el accionista (Estado), el Directorio y la gerencia» (CAF, 2010: 16).

La CAF reconoce que la creación de empresas públicas no siempre obedece «a consideraciones comerciales, sino a mandatos de diversos orígenes (sociales o económicos) orientados a mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos o a garantizar la presencia del Estado en algún sector de la economía considerado estratégico» (2010: 7). Pero advierte el peligro de que la empresa pública no esté expuesta a la disciplina del mercado de la misma manera que las empresas privadas, ya que puede recibir ayuda financiera estatal cuando enfrenta problemas o «beneficios colaterales por parte de la República para acceder a los mercados financieros de forma privilegiada»; y también que el Estado pueda utilizar a la empresa pública como «un instrumento de política fiscal o política clientelista a través del gobierno de turno» (2010: 8). Por eso, propugna la *despolitización* del sector:

³⁴ Esta tendencia se observa en la nueva ley de empresas públicas de Bolivia, que apunta a conformar corporaciones sectoriales que orienten el accionar empresarial.

Es imperativo que la sociedad civil, los mercados y el Estado entiendan que el buen gobierno corporativo es un concepto que recoge una serie de estándares internacionales que no se relacionan con ninguna corriente política. Estos se encuentran dirigidos a encontrar un balance entre las fuerzas de poder que existen en una empresa, con el fin de agregar valor a la misma. Cuando las empresas son de capital público y un instrumento de oferta de servicios a la población, su crecimiento sostenible solo es viable cuando se encuentra un balance entre su función social y el bienestar financiero de estas (CAF, 2010: 12).

Y propone como guía que las EPE tienen que «operar en condiciones de mercado para obtener financiamiento. Sus relaciones con bancos, instituciones financieras públicas y otras EPE deben estar basadas en criterios de naturaleza estrictamente comercial» (CAF, 2010: 20).

En esa línea, Bernal *et al.* (2012) remarcan que «la mayoría de los Estados de América Latina han adoptado directrices meritocráticas para la contratación de ejecutivos de alta dirección y el personal de la compañía». Sin embargo, «los nombramientos políticos discrecionales se siguen produciendo en alto número de casos, y son frecuentes en el nombramiento de directores» (2012: 24). Para estos autores, «todos los poderes públicos —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— deben estar de acuerdo en que los principios de Gobierno Corporativo son esenciales para el éxito de las empresas» (2012: 30).

4.3. Una visión alternativa

Es casi de sentido común acordar en que la organización de las actividades de producción de bienes y servicios desde el sector público debe encuadrarse en marcos sólidos que eviten el derroche de recursos, la ineffectividad en la consecución de los fines planteados y el diletantismo funcional. Sin embargo, no es igualmente unívoca la concepción sobre lo que se entiende como *óptimo social*, y, antes bien, su definición tiene

una carga valorativa controversial. La existencia de corporaciones con criterios de supuesta neutralidad y razonabilidad técnica universal no supone un incuestionable aporte al buen funcionamiento público. Como advierten McDonald y Ruiters, «estas entidades corporatizadas suelen entender que su mandato para el suministro de servicios se fundamenta en principios como maximizar la eficiencia, promover la libre empresa y servir a la soberanía del consumidor individual» (2012: 10). Estos principios son afines a la persistencia de las pautas económicas y sociales que rigen el funcionamiento capitalista en su ciclo neoliberal, pero, difícilmente, pueden ser soporte de nuevas prácticas sociales si no se las somete a una profunda revisión y reelaboración crítica. Entonces, no se trata de expurgar tales principios de *buena gestión* de su connotación neoliberal, antidemocrática y elitista, y usarlos sin más, sino de poner en primer plano el control popular de las instituciones estatales con igualdad social, lo que supone liberar al Estado del dominio de un pequeño grupo de elites y empresas, y limitar las fronteras del poder del mercado.

El enfoque neoliberal se sostiene sobre el supuesto de que todo comportamiento humano, cualesquiera sean las circunstancias, lugares, culturas, historias y modos de vida implicados, se basa en un interés propio que responde a las señales del mercado. «Puede que haya diferencias en la forma en que las personas producen y consumen un servicio, pero se considera que la automaximización es una pieza clave del comportamiento de todos los servicios» (McDonald y Ruiters, 2012: 24). Siguiendo esa lógica, que asume como dato incuestionable el interés individual, las opciones neoliberales defienden como criterio universal las formas mercantilizadas en el suministro de los servicios, más allá de las diferencias sociales y culturales, y también, de las evidencias de que, en la noción de *beneficio*, pueden incluirse otras de bienestar personal ligadas al altruismo, no consideradas por los neoclásicos (Florio, 2013; Wainwright, 2012). Y esto no solo supone la prestación privada y la defensa de las privatizaciones, sino la aplicación de criterios empresariales en la gestión pública. En oposición a estas perspectivas, hay una corriente internacional que propicia formas alternativas a la privatización de servicios públicos, que parten de otros principios y criterios para satisfacer las demandas sociales.

Tales alternativas comprenden entidades de servicio formadas por (1) organismos estatales que operan de forma no comercial y están sujetos a control y escrutinio políticos³⁵, (2) organizaciones no estatales que operan de forma no comercial³⁶ y (3) partenariados entre estas formaciones institucionales individuales. El único criterio para que un servicio se considere una *alternativa a la privatización* es que no esté directamente vinculado con el sector privado, que no oriente sus operaciones hacia el lucro, y que dependa de una entidad estatal o no estatal con el propósito expreso de suministrar servicios sin afán de lucro (McDonald y Ruiters, 2012). Los principios orientadores que deben guiar estas formas alternativas a la privatización son los siguientes: equidad, participación, eficiencia, rendición de cuentas, calidad del servicio, sostenibilidad, solidaridad y ética pública (McDonald y Ruiters, 2012).

Justamente, la cuestión de la *ética pública* y el compromiso activo y motivado son centrales para pensar en procesos alternativos de gestión de lo público. Las transformaciones en el Estado que tengan un efecto verdadero —y no retórico— solo las pueden plasmar sus protagonistas: las personas de carne y hueso; las de *adentro*, cumpliendo con mayor racionalidad y entusiasmo una labor cuyo sentido entienden y comparten; las de *afuera*, participando activamente en la definición de metas y procesos, y controlando su ejecución. Solo a partir de una participación activa, consciente y autogestiva de quienes se encargan de forma efectiva de prestar los servicios se podrá apuntar a garantizar, a un mismo tiempo, la dignidad del trabajo y la calidad de las prestaciones. La posibilidad de avanzar hacia formas *realmente* democráticas del control de lo público implica la ineludible participación de los propios trabajadores estatales, confluyendo con los ciudadanos-usuarios en la conformación de alianzas estratégicas para confrontar el punto de vista de los conglomerados privados (Wainwright, 2014).

³⁵ Organismos y departamentos gubernamentales —en todos los niveles del Estado: local, distrital, provincial, nacional, regional—; empresas estatales y paraestatales; agencias estatales de desarrollo —bilaterales, multilaterales—.

³⁶ Organizaciones comunitarias (OC), organizaciones no gubernamentales (ONG), iglesias, fundaciones, movimientos sociales, sindicatos, etc.

Un problema persistente es que los sindicatos del sector público han sido el blanco directo de ataque de los neoliberales. Un mecanismo para viabilizar reformas estructurales es, con frecuencia, el debilitamiento o la destrucción del poder de negociación de los sindicatos. Muchos gobiernos recortan los salarios y beneficios de los trabajadores amparados en el argumento de que son *trabajadores privilegiados*, que ganan demasiado en comparación con el resto de la población. Como destacan investigadores canadienses,

... en el Sur Global, los sindicatos del sector público se encuentran en una situación política especialmente difícil, en mercados laborales muy segmentados, en que la mayoría de la población activa tiene un empleo informal. En este contexto, los trabajadores de los servicios públicos suelen ser vistos por otros miembros de la sociedad —incluso por sus aliados— como una ‘aristocracia obrera’ privilegiada. En tales circunstancias, cumplir con los derechos de los ciudadanos a servicios asequibles y los derechos de los trabajadores a salarios, prestaciones y condiciones laborales dignos en las empresas públicas se convierte en un acto de equilibrio político que supone todo un desafío (Spronk y Terhorst, 2012: 162).

Existen ejemplos muy valiosos en distintas partes del mundo donde el involucramiento activo de los sindicatos de trabajadores generó procesos exitosos de transformación de la gestión, en estrecha colaboración con la comunidad usuaria. Wainwright (2014) muestra como en países, como el Brasil, el Uruguay, Italia, Noruega, el Reino Unido y Alemania, nuevos actores políticos han logrado frenar o revertir privatizaciones y se han convertido en una fuente de innovación y renovación en la calidad del suministro del servicio. Se trata de coaliciones en las que quienes dependen de los servicios públicos para una calidad de vida digna, los usuarios, se alían con los trabajadores del servicio para producir cambios en la gestión pública en un sentido profundamente democrático. Sin embargo, coincidimos con Samary (1999) en apreciar que «democrático no significa ni fácil, ni sin conflictos», y que —seguramente— muchas de las prioridades o elecciones de los trabajadores no serán necesariamente

las escogidas por los usuarios de cada uno de los servicios que presta el Estado, existentes o los potenciales, y viceversa.

Pero, más aún, en un contexto regional signado por la emergencia de fuerzas políticas conservadoras y neoliberales, el problema principal reside en que, lejos de profundizarse, los valores públicos y el papel de las empresas estatales son nuevamente confrontados por las visiones mercadocéntricas y de apertura externa indiscriminada. Tal como apunta Montes, «desde diversos centros de investigación y desde distintas agencias internacionales, se sigue recomendado a los países del Sur la adopción de políticas de competencia basadas en disposiciones diseñadas por los gobiernos y las élites empresariales de las economías del Norte» (2013: 52). El argumento se reitera: la competencia es lo que mueve a las empresas a ser más eficientes e innovadoras, y, como las empresas estatales, *por su naturaleza*, tienen a quedar relativamente aisladas de la competencia en el mercado, no serían viables. Por eso, resulta particularmente alarmante que, en las negociaciones de la nueva generación de acuerdos internacionales de liberalización del comercio y de protección de inversiones —como la Asociación Transpacífica o la Alianza Transatlántica de Comercio e Inversión (por sus siglas en inglés, TTIP)— se están planteando condiciones mucho más estrictas para la supervivencia y el funcionamiento de las empresas de propiedad estatal (Chavez y Torres, 2013). La suscripción a tales acuerdos por parte de los países más débiles del Sur entraña el riesgo de otorgarles a las empresas multinacionales —con su enorme arsenal de recursos, experiencia y tecnología— acceso irrestricto a sus mercados, con el resultado previsible de la eliminación de la competencia interna y la remonopolización de los mercados (Montes, 2013).

Frente a este escenario, es atinado recordar que la razón de ser del Estado capitalista, fundado en la apropiación privada de los medios de producción y reproducción social, es garantizar, de modo no neutral, la reproducción de una relación social desigual a escala nacional y global. En cambio, lo que proponemos es ampliar los márgenes de lo público hasta el límite de la definición de las condiciones de producción y reproducción. Ni más

ni menos que ir hasta el límite mismo del capitalismo como sistema de dominación económica, política y social. Claro que, para eso, hace falta construir una relación de fuerzas social y política capaz de empujar ese horizonte alternativo.

Referencias bibliográficas

- Arias, I. (2011). «El Estado de las empresas del Estado». En *Coloquios económicos*, 23, Fundación Milenio.
- Auroi, C. (2011). «Nacionalizaciones en América Latina: ¿Una vuelta al pasado?». En *Entelequia: revista interdisciplinaria*, 13, primavera.
- Azpiazu, D. (2010). «Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A.». En *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*, 7 de junio [en línea]. Disponible en <<https://vertigo.revues.org/>> [Consulta: 1 de marzo de 2017].
- Banco Mundial (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- BBC (2009). «Cronología de las estatizaciones» [en línea]. Disponible en <http://www.bbc.com/mundo/ig/economia/2009/05/090508_cronologia_estatizaciones_venezuela.shtml> [Consulta: 20 de marzo de 2017].
- Bernal, A.; A. Oneto; M. Penfold; L. Schneider y J. Wilcox (2012). *Gobierno corporativo en América Latina. Importancia para las empresas de propiedad estatal*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva N.º 6, CAF.
- Bértola, L. y J. A. Ocampo (2012). «Latin America's debt crisis and "lost decade"» [en línea]. Disponible en <http://ilas.sas.ac.uk/sites/default/files/files/filestore-documents/events/Papers/Bertola_and_Ocampo_paper.pdf> [Consulta: 25 de mayo de 2017].
- Bocco, A. y G. Repetto (1991). «Empresas públicas, crisis fiscal y reestructuración financiera del Estado». En *Privatizaciones. Reestructuración del Estado y la sociedad. Del Plan Pinedo a los Alsogaray*. Buenos Aires: Ediciones Letra Buena.

- Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (2012). *Las empresas estatales en el nuevo modelo económico de Bolivia* [en línea]. Disponible en <http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/Materiales_UCS/Libros/Libro_empresas.pdf> [Consulta: 1 de marzo de 2017].
- Bonnet, C.; P. Dubois; D. Martimort y S. Straub (2009). «Empirical Evidence on Satisfaction with Privatization in Latin America: Welfare Effects and Beliefs». En *TSEWP Working papers 09-020*, Toulouse, Toulouse School of Economics.
- Bresser Pereira, L. (2002). «Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, sin embargo...». En *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (2), 3 [en línea]. Disponible en <<http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/DocumentosyAportes/article/view/1174/1835>> [Consulta: 1 de mayo de 2017].
- Buitrago, L. (2012). «Hace 5 años se concretó la nacionalización de la Faja Petrolífera del Orinoco». En *AVN* [en línea]. Disponible en <<http://www.avn.info.ve/contenido/hace-5-a%C3%B1os-se-concret%C3%B3-nacionalizaci%C3%B3n-faja-petrol%C3%ADfera-del-orinoco>> [Consulta: 16 de marzo de 2017].
- CAF (2013). *Lineamientos para un código latinoamericano de gobierno corporativo* [en línea]. Disponible en <http://publicaciones.caf.com/media/25389/lineamientos_codigo_latinoamericano.pdf> [Consulta: 2 de marzo de 2017].
- (2010). *Los lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado* [en línea]. Disponible en <<https://www.caf.com/media/1390994/lineamientos-gobierno-corporativo-empresas-estado.pdf>> [Consulta: 1 de marzo de 2017].
- Chavez, D. y S. Torres (2013). *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay*. Montevideo: Transnational Institute.
- Checchi, D.; M. Florio y J. Carrera (2005). «Privatization discontent and its determinants: evidence from Latin America». En *Discussion Paper No. 1587*, mayo, The Institute for the Study of Labor (IZA).

Coronil, F. (2013). *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Editorial Alfa.

Diario *ABC* (2015). «Díaz Ferrán, condenado a cinco años y medio de cárcel por vaciar Marsans», 7 de septiembre.

— (2014). «La Audiencia Nacional confirma la pena de dos años de cárcel para Díaz Ferrán», 29 de mayo.

Diario *Ámbito Financiero* (2008). «Se concretó la estatización de Austral y Aerolíneas», del 18 de septiembre.

Diario *Clarín* (2016). «Acuerdo YPF-Chevron: el macrismo cambió radicalmente su postura», 13 de marzo.

— (2014). «Denuncias y duras críticas por las cláusulas secretas entre Chevron e YPF», 10 de noviembre.

— (2008). «SIDOR ya es de Venezuela y Techint sigue negociando con Chávez», 2 de agosto.

Diario *El Universal* (2012). «Venezuela paga a Ternium compensación por nacionalización de Sidor», 10 de octubre.

— (2010). «Cronología de nacionalización u expropiación en Venezuela desde 2007», 26 de octubre.

Diario *La Nación* (2016). «Juan José Aranguren defendió la suba de tarifas y responsabilizó al kirchnerismo por la situación actual» [en línea]. Disponible en <<http://www.lanacion.com.ar/1928877-juan-jose-aranguren-defendio-la-suba-de-tarifas-y-responsabilizo-al-kirchnerismo-por-la-situacion-actual>> [Consulta: 2 de marzo de 2017].

— (2015). «La Corte ordenó que se hagan públicas las cláusulas del acuerdo entre YPF y Chevron en Vaca Muerta», 10 de noviembre.

— (2012) «YPF y Chevron explotarán la formación de Vaca Muerta», 19 de diciembre.

— (2011). «YPF descubrió en Neuquén un “espectacular” yacimiento de petróleo no convencional», 8 de noviembre.

Diario *Popular* (2013). «YPF y Chevron firmaron acuerdo para producir hidrocarburos en Vaca Muerta», 16 de julio.

EPSU (2014). *Public and private sector efficiency. A briefing for the EPSU Congress* [en línea]. Disponible en <<http://www.psiu.org/sites/default/files/2014-07-EWGHT-efficiency.pdf>> [Consulta: 1 de marzo de 2017].

- Estache, A. (2003). «On Latin America's Infrastructure Privatization and its distributional effects». Ponencia presentada en *Distributional Consequences of Privatization*, 24-25 de febrero, Center for Global Development, Londres, Reino Unido.
- Evans, P. (1992). «The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change». En Haggard, S. y R. R. Kaufman (eds.). *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton University Press.
- Falcao Martins, H. (1997). «Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 9, octubre, Caracas, Venezuela.
- Fay, M. y M. Morrison (2007). *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*. Washington D.C.: The World Bank.
- Felder, R. (2007). «Auge y crisis de las reformas neoliberales y transformación del Estado en Argentina». En Fernández, A. (ed.). *Estado y sindicatos en perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: Prometeo.
- Fine, B. y D. Hall (2012). «El terreno del neoliberalismo: obstáculos y oportunidades para el desarrollo de modelos alternativos en el suministro de servicios». En McDonald, D. A. y G. Ruiters (eds.). *Alternativas a la privatización. La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur*. Barcelona: Transnational Institute Icaria - Antrazyt.
- Florio, M. (2013). «Repensar la empresa pública: la nueva agenda de investigación». En Chávez, D. y S. Torres (eds.). *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Montevideo: Transnational Institute.
- Fundación Milenio (2012). *Las estatizaciones en Bolivia*. Informe Nacional de Coyuntura N.º 131, 27 de enero de 2012 [en línea]. Disponible en <<http://cd1.eju.tv/wp-content/uploads/2012/01/Las-estatizaciones-en-Bolivia.pdf>> [Consulta: 3 de marzo de 2017].
- Guajardo Soto, G. (2013). «Empresas públicas en América Latina: Historia, conceptos, casos y perspectivas». En *Revista de gestión pública*, (2), 1, enero-junio, Santiago, Chile.

- Guarnido Rueda, A.; M. Jaén García y I. Amate Fortes (2006). *Análisis de los procesos privatizadores de empresas públicas en el ámbito internacional. Motivaciones: moda política versus necesidad económica*. Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales N.º14, Universidad de Almería, Almería, España.
- Guillén, A. (2009). «Estrategias alternativas de desarrollo y construcción de nuevos bloques de poder en América Latina». En VV.AA. *Postneoliberalismo. Cambio o continuidad*. La Paz: CEDLA.
- Hall, D. y E. Lobina (2006). *Water as a public service*. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU).
- Harvey, D. (2013). «El neoliberalismo como “proyecto de clase”. Entrevista de Elsa Roulet». En *Herramienta. Debate y crítica marxista*, 13, junio [en línea]. Disponible en <<http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-13/el-neoliberalismo-como-proyecto-de-clase-entrevista-con-david-harvey>> [Consulta: 1 de marzo de 2017].
- Kowalski, P.; M. Büge; M. Sztajerowska y M. Egeland (2013). «State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications». En *OECD Trade Policy Papers*, 147.
- Lander, E. (2016). «La implosión de la Venezuela rentista» [en línea]. Disponible en <<http://www.rebellion.org/docs/214427.pdf>> [Consulta: 1 de marzo de 2017].
- Latinobarómetro (2013). *Informe 2013* [en línea]. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf> [Consulta: 1 de febrero de 2017].
- López, A. (2005). «Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo». En Thwaites Rey, M. y A. López (eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lora, E. (ed.) (2006). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. BID - Mayol Ediciones.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor*. España: RBA LIBROS.
- McDonald, D. A. y G. Ruiters (eds.) (2012). *Alternativas a la privatización. La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur*. Barcelona: Transnational Institute Icaria - Antrazyt.

- McKenzie, D. y D. Mookherjee (2003). «The distributive impact of Privatization in Latin America: Evidence from four countries» [en línea]. Disponible en <<https://pdfs.semanticscholar.org/a546/88c7e562cc64381a453f2524a9ff9984c63a.pdf>> [Consulta: 2 de marzo de 2017].
- MDZOL (2008). «Chávez concreta la estatización de la siderúrgica Ternium-Sidor» [en línea]. Disponible en <<http://www.mdzol.com/nota/46548-chavez-concreta-la-estatizacion-de-la-siderurgica-ternium-sidor/>> [Consulta: 3 de marzo de 2017].
- Montes, M. (2013). «El rol de las empresas del Estado en el desarrollo industrial». En *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay*. Montevideo: Transnational Institute.
- Narbondo, P. (2014). «Lineamientos para el debate sobre un marco conceptual para el análisis de las matrices de funciones económicas y sociales del Estado». Documento del Grupo de Trabajo de CLACSO «El Estado en América Latina: logros y fatigas de los procesos políticos en el nuevo siglo». Mimeo.
- Oszlak, O. (1996). «La modernización del Estado en América Latina». En ICAP. *Inversión pública y desarrollo humano en el contexto de la modernización del Estado*. San José: Editor ICAP.
- Pampillón Olmedo, R. (1998). «Los procesos de privatización en América Latina, de la sustitución de importaciones a la eficiencia productiva». En *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 772, julio-agosto, Madrid, pp. 73-87.
- Piketty, T. (2013). *El capital en el siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Prats i Catalá, J. (1998). «Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista». En *Revista del CLAD Reforma y democracia*, 11, junio, Caracas, Venezuela.
- Rabinovich, D. (2010). *Empresas y sociedades del Estado en Argentina* [en línea]. Disponible en <<http://www.eseade.edu.ar/investigaciones/Empresas%20y%20Sociedades%20del%20Estado%20en%20la%20Argentina.pdf>> [Consulta: 1 de marzo de 2017].

- Samary, C. (1999). «Propiedad-Estado-Democracia ¿Del Manifiesto Comunista a la crisis de la URSS?» [en línea]. Disponible en <www.espaimarx.org> [Consulta: 1 de marzo de 2017].
- Schclarek Curutchet, A.; S. Re Crespo y L. A. Torres (2012). «Empresas del Estado. Errores del pasado. Soluciones a futuro». En *Documento CIPPES*, Córdoba, República Argentina.
- Schvarzer, J. (1988). «Orígenes poco mencionados de la deuda externa de América Latina». En *Caravelle, cahiers du Monde Hispanique et Luso Brasilien*, 50, Toulouse, Francia.
- y R. Sidicaro (1987). «Empresarios y estado en la reconstrucción de la democracia en la Argentina». En *El bimestre político y económico*, 35, septiembre-octubre, Buenos Aires.
- Shirley, M. (2005). «Why Is Sector Reform so Unpopular in Latin America?». En *The Independent Review*, (10), 2, pp. 195–207.
- Spronk, S. y P. Terhorst (2012). «Luchas de los movimientos sociales por los servicios públicos». En McDonald, D. A. y G. Ruiters (eds.). *Alternativas a la privatización. La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur*. Barcelona: Transnational Institute Icaria - Antrazyt.
- Teichman, J. (1997). «Mexico and Argentina: Economic reform and technocratic decision-making». En *Studies in Comparative International Development*, (32), 1, primavera, Transaction Publishers.
- The Economist* (2012). «The rise of state capitalism» [en línea]. Disponible en <<http://www.economist.com/node/21543160>> [Consulta: 1 de febrero de 2017].
- Thwaites Rey, M. y H. Ouviaña (2016). «Tensiones hegemónicas en la Argentina reciente». En Oliver, L. (coord.). *Transformaciones recientes del Estado integral en América Latina. Críticas y aproximaciones desde la sociología política de Antonio Gramsci*. México: UNAM.
- Thwaites Rey, M. y J. Castillo (2013). «Estado, desarrollo y dependencia. Perspectivas latinoamericanas frente a la crisis capitalista global». En *História & Perspectivas. Núcleo de Pesquisa e Estudos em História, Cidade e Trabalho*, 48, enero-junio, Universidade Federal de Uberlândia.

- Thwaites Rey, M. (2010a). «Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina?». En *Observatorio Social de América Latina*, Año XI, 27, abril, CLACSO, Buenos Aires.
- (2010b). «El Estado en debate: de transiciones y contradicciones». En *Crítica y emancipación*, Año II, 4, segundo semestre, CLACSO, Buenos Aires.
- y Castillo, J. (2008). «Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano». En *Revista Araucaria*, (10), 19, primer semestre, Sevilla.
- Thwaites Rey, M. (2005). «Repensando la estatidad. Para una Reforma del Estado democrática y participativa». En Thwaites Rey, M. y A. López (eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste del ajuste neoliberal del Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- y A. López (eds.) (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- Thwaites Rey, M. (2003). *La (des)ilusión privatista: el experimento neoliberal en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.
- (1999). «Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los '90». En *Realidad económica*, 160-161, Buenos Aires.
- Tisera, D. (2007). «Promoting Efficiency or Financing Inequality? Privatizing Latin America». En *Journal of Development and Social Transformation*, (4), noviembre.
- Tobías, M. (2014). «Políticas de privatización y re-estatización en el servicio de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires». Trabajo ganador del Concurso Vale La Pena 2014, IPID, Buenos Aires, República Argentina. Mimeo.
- Toussaint, E. (2007). *The World Bank. A never ending coup d'état: The hidden agenda of Washington Consensus*. Mumbai: Vikas Adhyayan Kendra.
- Tussie, D. (2013). «La crisis de la deuda 30 años después: el fracaso de la coordinación de deudores». En *Documento de trabajo N.º 69*, mayo, área de Relaciones Internacionales, FLACSO-Argentina.
- Wainwright, H. (2014). *La tragedia de lo privado. El potencial de lo público*. Amsterdam: Public Services Internacional y Transnational Institute.

- (2012). «Resistencia transformadora: el papel de los trabajadores y los sindicatos en las alternativas a la privatización». En McDonald, D. A. y G. Ruiters (eds.). *Alternativas a la privatización. La provisión de servicios públicos esenciales en los países del sur*. Barcelona: Transnational Institute Icaria - Antrazyt.
- Zaiat, A. (2014). «Empresas del Estado». En diario *Página/12*, 3 de mayo.