

EL RETORNO DEL ESTADO. VALORACIONES SOCIALES EN TORNO A LAS EMPRESAS ESTATALES

THE RETURN OF THE STATE. SOCIAL REVIEWS
REGARDING STATE ENTERPRISES

VERÓNICA PÉREZ ·
JULIÁN REBÓN ·

Verónica Pérez es Investigadora Asistente del CONICET con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) Universidad Nacional de San Martín y miembro del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la Universidad de Buenos Aires. email: veronikaperez@gmail.com

Julián Rebón es Investigador en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la Universidad Nacional de Buenos Aires y CONICET.

e-mail: jrebon@sociales.uba.ar

Resumen

Desde los albores del siglo XXI en Argentina, comenzó a desenvolverse una fuerte crítica social hacia muchos de los postulados que nutrieron las denominadas reformas neoliberales implementadas en la década precedente. En particular, el cuestionamiento hacia el corazón de las reformas –la privatización de empresas de bienes y servicios públicos– acompañó la reversión del proceso en un conjunto de experiencias fallidas, donde el Estado pasó a asumir el control de las actividades. En este contexto nos interrogamos: ¿cuál fue la lógica que guió las principales re-estatizaciones del período?; ¿qué legitimidad social reciben las mismas?; ¿cuáles son las representaciones dominantes sobre la función empresarial del Estado? Para la realización de este trabajo analizamos los resultados de una encuesta de opinión representativa de la población del área metropolitana de Buenos Aires, en articulación con información de prensa y bibliografía especializada sobre la temática.

Abstract

Since the beginning of the 21st century in Argentina, a strong social critique of many of the assumptions that nurtured the so-called neoliberal reforms implemented in the preceding decade began to unfold. In particular, the questioning to the core of the reforms, the privatization of public goods and services, accompanied the reversal of the process in a series of failed experiences, where the State began to assume the control of the activities. In this context we inquire about: what was the logic that led the main re-nationalizations of the period?; which is the social legitimacy of nationalizations?; which are the dominant representations regarding the business function of the State? To carry out this work we analyze the results of an opinion poll representative of the population of the Metropolitan area of Buenos Aires, in articulation with press information and specialized literature on the subject.

INTRODUCCIÓN

América Latina ha sido en las últimas décadas una región de intensos cambios políticos y económicos. De ser una de las zonas donde las reformas neoliberales implementadas en la última década del siglo XX alcanzaron mayor intensidad, desde inicios del presente siglo se constituyó en el espacio donde con mayor nitidez se expresaron propuestas políticas de gobierno críticas a dichas transformaciones, abriéndose un horizonte de futuro nutrido por la perspectiva de una sociedad pos neoliberal (Sader, 2009; Modonessi y Rebón, 2011).

Argentina forma parte de esta tendencia con sus particularidades. Habiendo sido uno de los países en los cuales la restructuración capitalista alentada por el denominado consenso de Washington (Costa, 2000) alcanzó mayor intensidad y en el cual parte de sus postulados adquirieron características hegemónicas, a partir de la crisis general de 2001, comenzó a desenvolverse una generalizada crítica social respecto de muchas de las premisas que sostuvieron las reformas de la década precedente. Parte de esta impugnación será retomada desde el gobierno del Estado a partir de la apertura de un nuevo ciclo político iniciado en 2003 con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia de la nación. Si bien no existe consenso acerca de la caracterización de la etapa que inicia a partir de dicho momento en los diferentes ámbitos sociales (Danani, *et.al.*, 2012; Arceo, *et.al.*, 2012), difícilmente pueda dudarse de la existencia de un cambio de ciclo en torno al «corazón de las reformas» precedentes (Costa, 2000): la privatización de las empresas públicas. En primer lugar, se detiene la tendencia a la privatización del patrimonio público y, en segundo lugar, emergen traspasos al control estatal de un conjunto de empresas que habían sido privatizadas o concesionadas a grupos capitalistas en la etapa previa. En este contexto nos preguntamos, ¿cuál es la lógica que guía estas estatizaciones?, ¿qué legitimidad social han tenido las mismas?, ¿existe consenso social para su ampliación y generalización a otros sectores de la economía?, ¿cuáles son las representaciones dominantes sobre las empresas públicas?, ¿en qué medida existe una crisis de la hegemonía neoliberal en lo atinente a la función empresarial del Estado?

Son escasos los estudios que han indagado la percepción social del Estado en funciones empresariales. El único trabajo que presenta una aproximación en esta dirección es el de Manuel Mora y Araujo (2011), quien ejemplifica su tesis del carácter «ciclotímico» de la opinión pública Argentina, sus cambios contrastantes y cíclicos de «estado de ánimo», en la modificación de la valoración del rol del Estado en la economía. En su trabajo señala que el «estatismo» sufre una declinación desde

finés de 1980 teniendo su punto más bajo alrededor de 1992, convirtiéndose la tendencia privatista como dominante durante la década de 1990 en consonancia con la hegemonía que alcanzan los postulados neoliberales, señalada por diversos autores (Piva, 2007; Pucciarelli y Strauss, 2011; Pierbattisti, 2008). A partir de la crisis de 2001, la preferencia por el Estado vuelve a convertirse en dominante, preferencia que predomina hasta nuestros días. No obstante, según este autor, el «estatismo» post experiencia neoliberal difiere significativamente del de la etapa precedente. El estatismo actual aspiraría a un Estado regulador pero no a uno prestador de servicios o titular de empresas. En este sentido, controlar a las empresas y ayudar a resolver los problemas sociales –y no reemplazar a las empresas privadas– sería para la expresión dominante en la opinión pública la función del Estado.

La tesis de este artículo comparte la hipótesis del «retorno del Estado», pero propone discutir las características atribuidas a la revalorización de esta institución. En nuestra perspectiva la revalorización del Estado no reniega de su función empresarial. Como sostenemos en el presente trabajo, la empresa estatal encuentra amplia apreciación, especialmente allí donde las privatizaciones evidencian experiencias fallidas con significativas consecuencias sociales.

Con relación a la perspectiva teórica-metodológica utilizada en este trabajo, retomamos diferentes elaboraciones que destacan el rol de las creencias, representaciones y percepciones en los procesos de reproducción y cambio social. Siguiendo a Romero (1989), entendemos que la imagen y representación de una situación social que realizan los hombres, su relación en términos de disenso o consentimiento, es un elemento relevante para entender la acción y, a través de las consecuencias de esta, las posibilidades de transformación resultante. También retomamos el concepto de hegemonía de Gramsci (1986) entendiendo el mismo como la articulación y presentación por parte de un grupo social de su propio interés como interés general. En este sentido, hegemonía no se reduce a dominación, implica necesariamente el logro del consenso activo de la población estableciendo un horizonte a la discusión política y social¹. El modo en el que la población representa para sí los procesos sociales, delimita la agenda de discusión y

¹ En específico la hegemonía neoliberal representó una concepción de mercantilización de lo social y en el caso particular abordado por este artículo, de legitimación de la colonización de lo público por lo privado (Harvey, 2005) que promovió el dominio de un núcleo de la clase dominante vinculado al capital financiero y a un sector de los grupos dominantes locales (Basualdo, 2006).

los polos de la misma, excluyendo otros temas y posiciones y al hacerlo, configura el horizonte de posibilidad para la acción (Grimson, 2011). La lucha por la hegemonía tiene como terreno privilegiado la opinión pública. Los cambios en ésta son una expresión de dinámicas de confrontación social y al mismo tiempo un elemento ordenador de las mismas. Desde esta perspectiva, en este trabajo indagamos las creencias, percepciones y representaciones presentes en la población en torno a un objeto de amplio debate en el pasado reciente: la función empresarial del Estado. En particular nos focalizamos en la asignación de sentido y valoración de dicha función, a partir de un mecanismo clásico de análisis de la opinión pública como es la investigación por encuesta.

En el presente artículo avanzamos en la dirección propuesta teniendo como eje el análisis a partir de la estadística descriptiva de una encuesta domiciliaria representativa de la población mayor de 18 años del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). La encuesta, denominada «Formas económicas alternativas», incluyó entre sus objetivos indagar las percepciones y valoraciones sobre la función empresarial del Estado. Dicha encuesta fue realizada por nuestro equipo de investigación entre los días 6 y 27 de agosto del año 2012, en el marco del proyecto UBACyT «La cultura de la recuperación de empresas. Representaciones y valoraciones de los trabajadores sobre el proceso», con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani y el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Economía Social en América Latina (CEDESAL). Se trabajó con un cuestionario semiestructurado conformado por preguntas cerradas y escalas de opinión, además de las preguntas correspondientes a la clasificación de los entrevistados y sus hogares. El diseño muestral fue polietápico, estratificado y probabilístico. La muestra es de 599 casos con un margen de $\pm 4\%$ (intervalo de confianza), con un nivel de confianza del 95% y de error del 5% estimado para la máxima dispersión ($p=q=0,5$)². El que la muestra se circunscriba a la población metropolitana hace

² La selección de la muestra se compuso de varias etapas. En primer lugar, se definió el tamaño muestral necesario para cada unidad administrativa. Posteriormente se realizó la selección de los departamentos en el Gran Buenos Aires y de las comunas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de forma independiente a partir del peso poblacional de cada unidad geográfica-administrativa. En la etapa siguiente se seleccionaron aleatoriamente las zonas a trabajar al interior de los departamentos y comunas. En esta instancia se tuvieron en cuenta las fracciones y radios censales que determina el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y la selección también fue de manera aleatoria ponderando la probabilidad de selección por los pesos poblacionales de cada distrito. La tercera etapa del

que los resultados no sean generalizables al conjunto del país. No obstante, cabe resaltar que constituye una región de alta relevancia tanto por su peso demográfico como por su centralidad en los procesos políticos argentinos. Ante la ausencia de relevamientos de alcance nacional sobre la temática, este sondeo representa un importante medio de aproximación a la temática.

En el primer apartado presentamos una revisión general de las denominadas estatizaciones, indagando cuál ha sido la lógica de acción presente en las mismas y proponiendo una caracterización general. Centramos aquí nuestro trabajo en la sistematización de datos documentales y en la revisión de avances de investigación propios y de otros investigadores sobre los distintos procesos. En el segundo apartado, presentamos con base en la encuesta ya señalada, el análisis de las percepciones sociales de la población en torno a la función empresarial del Estado y de las estatizaciones. Finalmente, proponemos unas reflexiones finales que procuran ampliar el horizonte de futuras indagaciones.

LOS PROCESOS DE REESTATIZACIÓN

El Estado en funciones empresariales tiene una amplia y destacada historia en nuestro país. A partir de la mitad del siglo XX y hasta fines de los años 80, las empresas estatales o controladas por el Estado abarcaban la mayoría de los sectores económicos, ocupaban importantes volúmenes de fuerza de trabajo, incidían significativamente en el producto bruto y, muchas de ellas, eran líderes en su rubro³

muestreo fue la selección probabilística y la determinación de los criterios de selección de los hogares al interior de las fracciones y radios censales seleccionados. Finalmente, al interior de los hogares seleccionados se definió al respondiente de la encuesta mediante la utilización de cuotas de sexo y edad proporcionales a las del universo de estudio.

³ Entre las empresas controladas por el Estado se encontraban: «Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF); Agua y Energía Eléctrica; Yacimientos Carboníferos Fiscales; Gas del Estado, Flota Fluvial del Estado Argentino; Ferrocarriles Argentinos; Aerolíneas Argentinas; Subterráneos de Buenos Aires; Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel); Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCoTel); Administración General de Puertos; Obras Sanitarias de la Nación (OSN); Instituto Nacional de Reaseguros; Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA); Central Atómica de Atucha; Industria Mecánica del Estado (IME); SOMISA; Banco de la Nación Argentina; Banco Nacional de Desarrollo; Banco Hipotecario Nacional; Caja Nacional de Ahorro y Seguro; Servicio Eléctrico del Gran Buenos Aires (SEGBA); Dirección General de Fabricaciones Militares; Astilleros y Flota Naval del Estado (AFNE); Talleres Navales Darsena Norte (TANDANOR); Fábrica Militar de Aviones; Argentina Televisora Color

(Costa, 2000). Hacia fines de la década de los 80 y principios de los 90, el fracaso de las burocracias de poder de mando y control promovió llamamientos a favor de la privatización de las empresas estatales y no de su democratización (Wright, 2010). Esto se dio en el marco de un clima cultural adverso a la intervención estatal en la economía –producido y promovido por amplios sectores del *establishment* político, económico y social– que facilitó el despliegue de políticas de privatización de muchas de las empresas que hasta entonces, habían estado bajo administración estatal.

En el discurso en boga en aquel período el Estado no debía tener empresas, correspondiendo que redujera su acción a aquello que la empresa privada no estaba dispuesta a asumir. En la medida en que el mercado aparecía como el asignador más eficiente de los recursos económicos, la intervención estatal constituía un obstáculo a su funcionamiento. La valoración de lo «privado» a expensas de lo «estatal» obtuvo un alto consenso durante buena parte de la década del 90 (Mora y Araujo, 2011), cuando los postulados neoliberales alcanzaron, según distintos autores, carácter hegemónico (Piva, 2007; Pucciarelli y Strauss, 2011; Pierbattisti, 2008).

En el inicio del siglo XXI, el agotamiento del modelo de acumulación anclado en la valorización financiera (Basualdo, 2006) se expresó en una crisis orgánica⁴. En un marco de protesta social generalizada, la profunda dislocación social minó sustantivamente las bases del amplio consenso que habían logrado alcanzar buena parte de las reformas neoliberales (Pucciarelli y Strauss, 2011; Thwaites Rey, 2011). De este modo, coincidentemente con la ampliación del horizonte de opinión, el campo de lo social entró en discusión y aquello que en el período previo había sido referido desde un pensamiento único o monocrorde, fue objeto de múltiples críticas que desbordaron el espacio de debate público.

A partir del año 2003 inicia una etapa en el país caracterizada por un proceso de recuperación económica y recomposición política. En el campo de la economía

(ATC); Casa de Moneda (CM); la agencia de noticias TELAM; HIDRONOR S.A.; etc. A estas empresas públicas nacionales se le incorporaban también empresas que los Estados Provinciales y municipales tenían en su ámbito público: bancos, empresas de provisión de energía, de agua potable y cloacas, hoteles, petroquímicas, imprentas, textiles, destilerías, frigoríficos, azucareras, metalúrgicas, etc., y un sinnúmero de empresas de las más diversas» (Costa: 2000, p. 50).

⁴ «... el estallido de 2001 [...] expresó el desarrollo de una crisis orgánica, entendida en términos gramscianos como crisis de hegemonía o ruptura de los vínculos que articulan la estructura –el modelo de acumulación basado en la acumulación financiera– con la superestructura –la democracia corporativa que habilitaba y sostenía políticamente el despojo material y simbólico» (Pucciarelli y Strauss, 2011, p. 43).

se asiste a una renovada expansión capitalista, en la cual la producción desplaza al anterior peso de la valorización financiera y, dentro de ella, la industria y el agro ganan peso frente al sector de servicios (Basualdo y Arceo, 2009). En el campo político se consolida una nueva fuerza social⁵ en el gobierno del Estado nacional —el kirchnerismo— que produce, con diferentes ritmos e intensidades, rupturas políticas, económicas y sociales significativas respecto a los gobiernos de la década anterior. Dichas transformaciones, contrastando con el período previo, configuraron nuevos márgenes de autonomía del gobierno frente a los sectores más concentrados de la clase dominante y de los centros de poder internacional, promoviendo una mayor integración parcial de intereses de las clases subalternas a la política de gobierno. Esto último se desarrolla con mayor nitidez a partir del denominado «conflicto del campo» que tuvo lugar en el año 2008⁶, cuando en el marco de una fuerte polarización política se produce un proceso de radicalización de las estrategias del gobierno en distintas áreas como la política económica y social (Antón, *et. al.*, 2011).

El proceso político brevemente reseñado ubicó desde el inicio al Estado como uno de los elementos centrales de su discurso político (Pérez y Natalucci, 2012). Bajo la consigna de la «subordinación de la economía a la política», el Estado fue erigido como regulador y reparador social, como garante de derechos y fue expandiendo su accionar a lo largo de los años y la dinámica política (Rinesi e Iazzetta, 2013). En dicho contexto, su creciente intervención en la economía fue uno de los elementos distintivos, contrastante con la tendencia a la desregulación de la década precedente (Zaiat, 2012). Esta intervención será desplegada a partir de distintos mecanismos como nuevas regulaciones, subsidios, créditos, fomento a la demanda vía política salarial y social, e incluso su participación en la producción directa.

⁵ El concepto de fuerza social remite al carácter de fuerza material que expresa una singular articulación de identidades sociales y que produce el desplazamiento de un conjunto de relaciones sociales por otras. Para un mayor desarrollo de la noción y su aplicación a procesos de confrontación política y social consúltese Marín (2009).

⁶ El denominado «conflicto del campo» se inició en el mes de marzo del año 2008 cuando por Resolución Ministerial 125/08 se establecieron aumentos en las retenciones a las exportaciones de soja (44%) y girasol (39%). Frente a la medida de gobierno, las organizaciones tradicionales del sector agropecuario convocaron a un *lockout* patronal al que posteriormente se sumaron otros sectores. La protesta que se extendió hasta el mes de julio de 2008, momento en que la medida fue rechazada por el parlamento, se caracterizó por el recurso sistemático a la acción directa (cortes de ruta, control de la circulación de granos, cacerolazos, escraches) y por la polarización social que se expresó como una contienda entre «Gobierno» y «Campo».

Los cambios en la orientación de la intervención económica del Estado incluyeron desde el inicio un replanteo de las relaciones con las empresas privatizadas (Azpiazu, 2005). En un contexto de cambio de paradigma, las consecuencias negativas de muchas de las privatizaciones realizadas en la década precedente, tuvieron como respuesta un pedido de «retorno del Estado» que incluyó, en su progresivo desarrollo, una serie de reestatizaciones de empresas bajo un amplio abanico de lógicas de acción⁷.

Desde el primer año de este ciclo político registramos un avance del Estado Nacional en el control empresarial. Pero es a partir del año 2008 y hasta la actualidad, en el contexto de radicalización de la política del gobierno ya mencionada, que las denominadas estatizaciones se desarrollan con mayor sistematicidad. Como se observa en el siguiente cuadro, de las 11 estatizaciones efectuadas durante el período, 8 de ellas se realizaron a partir de 2008.

La primera nota distintiva de este proceso es que se trata de re-estatizaciones, ya que para todas ellas –a excepción del caso de la Compañía Sudamericana de Valores– existían precedentes de control estatal, ya sea sobre las unidades productivas o bien, sobre las áreas de actividad. Las características específicas de cada una de las experiencias de avance del control estatal difieren en sus modalidades. En ocasiones, se trata de estatizaciones plenas, en otras el Estado asume el control parcial de la empresa a partir de su paquete accionario. En el caso de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP), a partir de la introducción de modificaciones en las regulaciones, las mismas deberán transferir al Estado, por intermedio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) los fondos de jubilaciones y pensiones que hasta ese momento habían estado bajo su control. Como resultante, se constituyen tres situaciones en términos de las relaciones de propiedad de las empresas: propiedad estatal plena –Grupo Aerolíneas Argentinas, por ejemplo–, propiedad estatal dominante –en ocasiones combinando distintas jurisdicciones político-administrativas del Estado como en Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)– en alianza con capitales privados, y propiedad estatal con participación marginal de los trabajadores⁸.

⁷ Además de las estatizaciones, la función empresarial del Estado se retoma en el período a partir de la creación de nuevas empresas estatales como ENARSA o AR-SAT, entre otras. El análisis de estas empresas excede los fines de este trabajo.

⁸ Este es el caso por ejemplo del Astillero Tandanor. La misma se conforma como una sociedad anónima con mayoría estatal (90%) y participación obrera marginal (10%).

CUADRO 1:
EMPRESAS PRIVADAS QUE PASARON A ESTAR BAJO CONTROL DEL ESTADO ENTRE LOS AÑOS 2003 Y 2013⁹

EMPRESA	AÑO DE CONTROL ESTATAL	PRECEDENTE DE ADMINISTRACIÓN ESTATAL	SECTOR DE ACTIVIDAD	FORMA DE PARTICIPACIÓN
CORREO ARGENTINO	2003	SI	SERVICIO DE TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	ESTATIZACIÓN
AGUAS ARGENTINAS	2006	SI	ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	PREDOMINIO ESTATAL CON PARTICIPACIÓN MARGINAL DE TRABAJADORES
TANDANOR	2007	SI	INDUSTRIA MANUFACTURERA	PREDOMINIO ESTATAL CON PARTICIPACIÓN MARGINAL DE TRABAJADORES
GRUPO AEROLÍNEAS ARGENTINAS	2008	SI	SERVICIO DE TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	ESTATIZACIÓN
ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES (AFJP)	2008	SI	INTERMEDIACIÓN FINANCIERA Y OTROS SERVICIOS FINANCIEROS	ESTATIZACIÓN
LOCKHEED MARTIN AIRCRAFT ARGENTINA	2009	SI	INDUSTRIA MANUFACTURERA	ESTATIZACIÓN
REPSOL-YPF	2012	SI	EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	PREDOMINIO ESTATAL EN ASOCIACIÓN CON CAPITALISTAS
METROGAS	2012	SI	ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	PREDOMINIO ESTATAL EN ASOCIACIÓN CON CAPITALISTAS
COMPAÑÍA DE VALORES SUDAMERICANA	2012	NO	INDUSTRIA MANUFACTURERA	ESTATIZACIÓN
GRUPO DE SERVICIOS 2 (EX LÍNEA FERROVIARIA SARMIENTO)	2013	SI	SERVICIO DE TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	ESTATIZACIÓN
LÍNEA FERROVIARIA BELGRANO CARGAS	2013	SI	SERVICIO DE TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	ESTATIZACIÓN

FUENTE: elaboración propia con base a información de Gaggero, Schorr y Wainer (2014), medios periodísticos y páginas web de las empresas.

⁹ El universo de referencia de este cuadro se restringe a aquellas empresas donde el Estado Nacional es el único o principal controlante de la empresa.

Entre las ramas económicas involucradas encontramos, transporte, servicios de distribución de agua y energía, comunicaciones, extracción de energía, industrias vinculadas a la defensa y el sistema previsional. Con relación a su magnitud, aún con heterogeneidades tienen un peso significativo en la economía¹⁰ y muchas de ellas refieren a bienes estratégicos o servicios nodales, cuyo mal funcionamiento tiene consecuencias significativas en la reproducción económica y social del país.

Los desencadenantes de los procesos son diversos, variando entre situaciones de crisis financiera de la empresa y en ocasiones abandono empresarial, (Metrogas, YPF, Aerolíneas Argentinas, Correo, Aguas Argentinas) y situaciones que implican un cambio de política por parte del gobierno ante las consecuencias económicas y sociales que traería aparejada la continuidad de la gestión privada (YPF o AFJP, por ejemplo)¹¹. Desarrollemos brevemente la evolución de los usos del control estatal de empresas.

En nuestra hipótesis, la estatización de empresas no fue una estrategia de política económica planteada desde el inicio por el kirchnerismo (Zaiat, 2012; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). Más bien, en sus comienzos representó una táctica puntual de resolución de problemas. En los primeros años se trató de intervenciones que buscaron rescatar a empresas privatizadas que la gestión privada había conducido a una situación financiera y operativa crítica, como por ejemplo Correo Argentino o Aguas y Saneamientos Argentinos –AYSA– (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). En estos casos la decisión de rescindir los contratos a los operadores privados representó principalmente una respuesta ante el abandono capitalista¹². Más aún,

¹⁰ Cinco de las empresas estatizadas (AYSA, YPF, Metrogas, Correo Argentino y Aerolíneas Argentinas) formaban parte en 2010 de las 200 empresas con mayor facturación del país.

¹¹ Un caso especial en esta línea es el de la Fábrica militar de aviones. Si bien la empresa privada no tenía problemas financieros, la actividad de la empresa se orientaba hacia el rubro mantenimiento en detrimento de la fabricación. Con el objeto de un cambio de política productiva, el Estado Nacional adquirió las acciones de la firma estadounidense y creó la nueva Fábrica Argentina de Aviones «Brig. San Martín» que funciona como sociedad anónima con control estatal.

¹² El caso de Aguas Argentinas S.A. representa claramente esta situación. La fallida renegociación contractual con la empresa en la posconvertibilidad llevó al concesionario a optar por no continuar con la prestación, al vislumbrar que no sería posible recomponer la ecuación económica-financiera de la concesión. Frente a esta decisión empresaria, el Poder Ejecutivo Nacional, a cargo de Néstor Kirchner, trató de evitar que esta salida fuera considerada un fracaso en la renegociación. Alegando la necesidad de proteger la salud de los usuarios a causa de irregularidades en materia de nitratos y cobertura, decidió rescindirle el contrato (Rocca, 2013).

en el caso del Correo el argumento original fue proponer una estatización transitoria para luego volver a privatizar, pero posteriormente se optó por no avanzar hacia la re-privatización. La segunda estatización es realizada recién varios años después, en 2006. En los hechos, a pesar de que la valoración del Estado tiene desde el inicio relevancia en la composición ideológica de la fuerza en el gobierno, en nuestra hipótesis, el avance estatal sobre el control de estas empresas, expresa una lógica de acción más pragmática que programática. No obstante, cabe resaltar que entre un abanico de opciones posibles, en un caso a posteriori y en el otro a priori, fue la estatización y no otra opción la elegida finalmente para resolver los problemas derivados de las experiencias fallidas (tanto en la perspectiva de los usuarios –calidad de los servicios– como de los capitalistas –abandono capitalista–) de las gestiones privadas.

Con el correr de los años y las confrontaciones, la estatización se fue convirtiendo en una forma de intervención que la fuerza social en el gobierno del Estado ejecutó de manera más recurrente –aún a pesar de la oposición de los capitalistas– y significativa, con el objeto central de evitar consecuencias sociales y económicas negativas. En ocasiones esto se desarrolló ante el fracaso de políticas alternativas. A partir del año 2008, como señalamos anteriormente, el avance del control estatal sobre distintas empresas asume un renovado impulso, desplegándose hacia sectores clave de la economía. Esto implicó cambios significativos para el modelo de acumulación ya que en los hechos fortaleció la capacidad del Estado de incidir sobre la economía (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). Revisemos, con el objeto de desarrollar nuestro argumento, los tres procesos más emblemáticos del período: Aerolíneas Argentinas, AFJP e YPF.

Aerolíneas Argentinas representa el primer caso de estatización del nuevo ciclo, planteada por el gobierno en el marco político de la derrota del denominado conflicto del campo. El grupo Aerolíneas Argentinas está compuesto por la empresa de aeronavegación de bandera y principal compañía de cabotaje del país, junto a la Aerolínea Austral y a un grupo de empresas que prestan servicios auxiliares. Esta fue una de las primeras privatizaciones realizadas a inicios de la década del 90, cuando se transformó en sociedad anónima y pasó a ser controlada por Iberia. La gestión privada conllevó situaciones críticas inéditas para la empresa. En el año 2001, entró en convocatoria de acreedores y llegó a estar al borde del cierre, con suspensiones de vuelos y un importante movimiento social de resistencia por parte de sus trabajadores. La salida de dicha crisis se produjo a partir de su traspaso al

grupo español Marsans. Finalmente, en el año 2008, en el marco de una nueva crisis y de acusaciones gubernamentales al grupo Marsans por vaciamiento económico, la empresa fue rescatada por el Estado luego de algunos intentos fallidos de encontrar capitales privados que se hicieran cargo del servicio. La estatización fue la alternativa a la desaparición de la aerolínea y al grave impacto en la conectividad del país que ello hubiera conllevado.

La nacionalización de las AFJP representó desandar radicalmente la reforma regresiva en el sistema previsional, llevada a cabo en la década del 90 (Danani y Becaria, 2011). El traspaso de los fondos de capitalización privado a la ANSES y la unificación del sistema jubilatorio bajo la forma de régimen de reparto implicaron un cambio estructural del sistema. Fue el punto culminante de una serie de medidas tendientes a recomponer haberes, expandir la cobertura y debilitar el sistema de capitalización a partir de la libre opción o limitación de comisiones de las AFJP. Según el gobierno, la decisión de reestatizar el sistema de administración de fondos de jubilaciones y pensiones se fundamentó en evitar su desequilibrio en un contexto de crisis internacional, ya que de continuar el régimen de capitalización, el Estado hubiera debido compensar una parte significativa de las futuras jubilaciones para que alcancen el valor mínimo. Dicho de otro modo, el sistema no era autosostenible. Otra explicación, sostenida principalmente por sectores críticos al gobierno, fue la necesidad de financiamiento que tuvo el Estado Nacional hacia 2008, ante la reducción del superávit fiscal y la imposibilidad de fijar retenciones móviles a las exportaciones de algunos *comodities* agrarios, tras la derrota en el denominado conflicto del campo (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014). Más allá del análisis de las motivaciones, no puede negarse que la reestatización del sistema previsional representó un punto de inflexión en la participación estatal en la economía. El retorno al sistema de reparto implicó la oportunidad para desarmar un conjunto de dispositivos de especulación financiera que habían funcionado durante la década anterior y la posibilidad de financiar nuevas políticas sociales como la Asignación Universal por Hijo o distintas obras de infraestructura. Asimismo, dicha decisión también derivó en que el Estado, a través de la ANSES, pasara a detentar participaciones accionarias y directores en algunas de las empresas más grandes del país que las AFJP habían acumulado a lo largo de los años como, entre otras, Telecom Argentina, Siderar, Petrobras, Aluar, Importadora y Exportadora de La Patagonia, Transportadora de Gas del Sur, Pampa Energía, Mirgor, Transener, Solvay Indupa, Clarín y Edenor (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

Finalmente, el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, tiene una alta relevancia dado que es la principal empresa del país, con primacía en la explotación, procesamiento y comercialización de un bien estratégico como los hidrocarburos¹³. Esta empresa fue privatizada progresivamente durante la década del 90. Hacia el año 2011, la política de explotación del grupo Repsol había conducido a un fuerte declive de la producción constituyendo un significativo problema de déficit energético para el país, con inmediatas consecuencias sobre la balanza comercial. Ante el fracaso de distintas estrategias ensayadas previamente, como la generación de incentivos a la empresa y la incorporación de grupos nacionales a la estructura empresarial, el gobierno decidió proponer, y luego de la aprobación parlamentaria, promulgar la expropiación parcial de YPF. De este modo, el Estado Nacional, en asociación con los Estados provinciales petroleros, pasó a controlar directamente la mayoría del paquete accionario de la empresa (Sabatella, 2012). En el año 2014, YPF compró los activos de la empresa Apache, transformándose así en la principal productora de gas del país¹⁴.

Los tres casos brevemente reseñados refieren a áreas o empresas con relevancia económica y social, que previo al auge neoliberal habían estado bajo gestión estatal directa. También se trata de casos en los cuales la prolongación de las gestiones privadas precedentes a su estatización, bajo el supuesto de haber continuado con la misma lógica, hubieran tenido consecuencias económicas y sociales significativamente negativas. A diferencia del kirchnerismo de la primera etapa, a partir del año 2008 el control estatal de empresas deja de ser una táctica puntual y marginal en términos de política económica. Se incorpora a su programa de gobierno como parte de un abanico más amplio de intervenciones y políticas ensayadas en torno a la resolución de casos de gestiones privadas fallidas o con consecuencias sociales y económicas gravosas.

¹³ Esta relevancia puede notarse en el hecho de que el control estatal de YPF produce como efecto colateral que el capital extranjero deje de ser dominante en el sector de petróleo y minería (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

¹⁴ YPF en sí también se convirtió en una vía de avance del Estado sobre otras empresas, como por ejemplo Metrogas, empresa dedicada a la distribución del servicio de gas natural. En el año 2013 YPF compró las acciones de la compañía, luego de que en el año 2010 el gobierno la interviniera a raíz de su delicada situación financiera. De este modo, Metrogas representa un control accionario indirecto por el Estado.

No obstante, corresponde señalar que a pesar de lo que sus detractores desde una óptica ortodoxa le endilgan¹⁵, el kirchnerismo nunca tuvo una política de control de la economía por el Estado. Como ya señalamos, el avance del control estatal prácticamente se restringió a empresas que ya lo habían estado en el pasado. Más aún, ni siquiera en este «retorno» el *control estatal de las empresas claves de la economía del país, privatizadas durante los 90, se constituye como una estrategia generalizada de la política económica*. Por otra parte, como el caso de las AFJP y de YPF ilustran, el control estatal no fue una meta inicial, pues previamente se habían explorado otras opciones. La reestatización sólo se ejecuta cuando otras intervenciones preferidas inicialmente se agotan o cuando, ante una coyuntura específica, se encuentra en este mecanismo la oportunidad de resolver diversos problemas. Si bien por sus consecuencias los procesos de estatización tienen resultantes estratégicas —cambio significativo del rol del Estado en la economía y la sociedad—, su falta de planificación y sistematicidad como forma de resolución de un conjunto de problemas o, aún más, como avance progresivo del Estado sobre sectores de la economía, impiden sostener el carácter estratégico de la política. Apoyatura en tal dirección encontramos en el análisis de casos de gestiones de empresas concesionadas con grandes implicancias negativas, donde no se avanza en este sentido o se lo hace limitadamente.

El caso del transporte ferroviario de pasajeros del AMBA constituye uno de los ejemplos más acabados de ésta falta de determinación para estatizar sectores que presentan profundas deficiencias con resultantes negativas sobre el conjunto social. Accidentes, demoras e interrupciones de los servicios se constituyeron en una característica endógena de la dinámica del sistema durante el siglo XXI, provocando altos niveles de disconformidad entre sus pasajeros. Las formas que asumió dicha disconformidad, en particular la emergencia de diversos episodios de violencia colectiva protagonizados por pasajeros, que se sumaron a la ocurrencia de accidentes de gran envergadura, convirtieron a este transporte público en un problema social y ligado a ello, desencadenaron distintas intervenciones del gobierno en el sector (Pérez, 2013). Entre los instrumentos de política se destacaron la cancelación de contratos a algunas de las empresas que explotaban parte de la red ferroviaria, el ensayo de nuevos modelos de organización social para la prestación de los servicios, nuevas regulaciones y creación de empresas estatales que asumieron la responsabi-

¹⁵ Véase, por ejemplo, Carlos Pagni «De un capitalismo de amigos al estatismo», *La Nación*, 17/8/2012.

dad sobre la explotación de los servicios en las líneas donde las concesiones habían sido canceladas. Reseñemos brevemente la política del Estado en este ámbito.

Entre 2004 y 2007 se cancelaron contratos, aunque selectivamente y bajo un esquema de premios y castigos que, en el caso de los primeros, no se correspondió necesariamente con el comportamiento que habían tenido los concesionarios del sector. En rigor se trató de la rescisión de los contratos a un solo concesionario (Metropolitano S.A.), que explotaba tres de las siete líneas de servicios. Estas líneas pasaron a ser operadas por una Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE), conformada por el resto de los concesionarios del sector. En el año 2008 se promulgó la Ley de Reordenamiento Ferroviario y se crearon dos empresas estatales con responsabilidad sobre la operación y la infraestructura de los servicios¹⁶. En dicho marco, las líneas a cargo de la UGOFE pasaron a operar los servicios por cuenta y orden del Estado Nacional. Aunque dicha ley plasmó un avance del Estado sobre la actividad, este fue parcial, no sólo porque la misma no fue aplicada en su totalidad (Barbero y Bertranou, 2014) sino porque el resto del sistema siguió funcionando bajo el modelo de concesiones. En el mes de febrero del año 2012, un trágico evento sucedido en la estación terminal de Once de la línea Sarmiento, provocó la muerte de 52 personas y puso nuevamente el problema del transporte urbano de pasajeros en el centro de la escena. Inicialmente la línea fue intervenida mientras se desarrollaban investigaciones tendientes a determinar las causas del hecho. Pasaron unos meses hasta que el gobierno tomó la decisión de rescindir el contrato al concesionario Trenes de Buenos Aires. Para la operación de las líneas que estaban bajo su cargo, Mitre y Sarmiento, se creó una nueva Unidad de Gestión Operativa (UGOMS¹⁷) conformada por los concesionarios sobrevivientes del período (Metrovías y Ferrovías). Otros dos eventos en la línea Sarmiento, uno de los cuales arrojó nuevamente víctimas fatales¹⁸ y ambos ligados al pésimo funcionamiento del sistema, debieron suceder para que finalmente el gobierno decidiera re-estatizar la línea, hecho que ocurrió el 24 de octubre de 2013. Las seis líneas de servicios restantes, continuaron siendo operadas con los modelos de gestión preexistentes.

¹⁶ En el primer caso se trató de la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado, en el segundo, de la Administradora de Infraestructura Ferroviaria, también Sociedad del Estado.

¹⁷ Unidad de Gestión Operativa Mitre-Sarmiento.

¹⁸ El 13 de junio de 2013 un choque de trenes sucedido en la estación Castelar causó la muerte de tres personas y dejó más de 300 heridos.

Como se desprende de esta breve reseña sobre el caso de los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros, la decisión de re-estatización no constituye una estrategia generalizada sino una táctica parcial y limitada frente a los desequilibrios del sistema. Aún y como se verá más adelante, no obstante el generalizado acuerdo social que concita la estatización total de la red de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA, el gobierno no avanza en esta dirección.

LA PERCEPCIÓN SOCIAL DEL ESTADO EN LA FUNCIÓN EMPRESARIAL

En este contexto de renovado impulso de las estatizaciones (agosto de 2012), realizamos nuestra medición crucial sobre la percepción social del Estado en funciones empresariales ¿En qué medida en el ámbito de las ideas dominantes presenciarnos una crisis del neoliberalismo? ¿Continúa aquella desvalorización del Estado empresario, tan habitual en el apogeo del neoliberalismo? O por el contrario, ¿asistimos a una renovada legitimidad y valoración social del Estado en el ejercicio de su función empresarial?

La lectura preliminar de los datos de nuestra encuesta a la población del AMBA convalida la existencia de la crisis del «consenso neoliberal», aunque no necesariamente presentan nítidamente la emergencia y consolidación de una concepción alternativa. El Estado cuenta con una gran legitimidad social en su función empresarial. Aquella máxima neoliberal de que el Estado no debe tener empresas a su cargo, es ampliamente desaprobada por la población, prácticamente dos tercios de los encuestados la rechazan y sólo un tercio la apoya. Ahora bien, ¿cuáles son los alcances de esta legitimidad? O mejor dicho, ¿bajo qué condiciones el Estado empresario es valorado por la población?

Aquí registramos un claro límite a la incursión del Estado en la producción. La mayoría de aquellos que acuerdan con la necesidad de la función empresarial del Estado (60%) avalan que el Estado tenga empresas que aporten al desarrollo del país sólo a condición de que no produzcan pérdidas económicas. Prima así en la percepción y valoración de esta función un límite de carácter economicista, sólo es justificable si la actividad es no deficitaria en términos económicos. En cambio para el 37% restante otra lógica predomina, las empresas que aportan al desarrollo del país debieran estar a cargo del Estado, aun cuando las mismas arrojen pérdidas económicas. Es una lógica en la cual predomina nítidamente la función social, la de reproducción de un conjunto social, por sobre la económica-mercantil.

CUADRO 2:
PORCENTAJE DE ACUERDO CON QUE EL ESTADO TENGA EMPRESAS A SU CARGO ENTRE LA POBLACIÓN DEL AMBA. AÑO 2012

ACUERDO CON QUE EL ESTADO TENGA EMPRESAS A SU CARGO		EL ESTADO DEBE TENER EMPRESAS QUE SIRVAN AL DESARROLLO DEL PAÍS			
		SIEMPRE Y CUANDO NO ARROJEN PÉRDIDAS	AUNQUE ARROJEN PÉRDIDAS	NS/NC	TOTAL
SI	62,6	59,8	37,2	3	100
NO	30,9				
NS/NC	6,5				
TOTAL	100				

FUENTE: Encuesta «Formas Económicas Alternativas». UBACyT *La cultura de la recuperación de empresas. Representaciones y valoraciones de los trabajadores sobre el proceso* y CEDESAL.

La justificación del Estado en su rol empresario coexiste con una representación moderadamente positiva de las empresas estatales. Cuando interrogamos acerca de los significantes con los cuales se asocian o identifican dichas empresas se destacan aquellos con larga tradición en la cultura política nacional. En primer lugar destaca la *Soberanía estatal* y el *Desarrollo*. En una escala de 1 a 5, donde 5 representa la mayor identificación, 5 es el valor más elegido y la media se encuentra, en ambos significantes, en alrededor de cuatro puntos. En menor medida, también la *Justicia social* encuentra una asociación significativa, con una media de 3,5 puntos.

No obstante, también existe asociación significativa con algunos descriptores de carácter negativo. Entre estos se destacan, con puntuaciones ligeramente superiores al punto medio de la escala (3,3 y 3,2), la *Corrupción* y los *Favores políticos*. Finalmente, con un valor más bajo encontramos la atribución de *ineficiencia*.

CUADRO 3:
SIGNIFICANTES ASOCIADOS CON LAS EMPRESAS ESTATALES ENTRE LA POBLACIÓN DEL AMBA. AÑO 2012.

RELACIÓN DE ATRIBUTOS CON LA EMPRESA ESTATAL	SOBERANÍA	DESARROLLO	JUSTICIA SOCIAL	FAVORES POLÍTICOS	CORRUPCIÓN	INEFICIENCIA
MEDIA	4,1	3,9	3,6	3,3	3,2	2,6
MEDIANA	4	4	4	3	3	3
MODA	5	5	4	3	3	3

FUENTE: Encuesta «Formas Económicas Alternativas». UBACyT *La cultura de la recuperación de empresas. Representaciones y valoraciones de los trabajadores sobre el proceso* y CEDESAL.

El debate y contraposición entre un polo «pro-estado» y uno «pro-mercado» y crítico de la institución estatal forma parte desde larga data de las tramas de alteridad de la configuración cultural argentina (Mora y Araujo, 2011). No pareciera ser la etapa actual una excepción. En nuestra encuesta registramos que los valores positivos se encuentran correlacionados directamente entre sí e indirectamente con los negativos. El análisis factorial a través del método de componentes principales nos ha permitido identificar dos componentes significativos. El primero está signado por la identificación de la empresa estatal con la corrupción, los favores políticos y la ineficiencia. El segundo, por la identificación de este tipo de empresas con el desarrollo, la justicia social y la soberanía. En este sentido, aquellos encuestados más intensamente partidarios de la empresa estatal, la consideran como un elemento de soberanía, desarrollo y justicia social y no comparten las atribuciones de clientelismo, corrupción e ineficiencia. De esta forma, se destaca una concepción de empresa estatal anclada en el imaginario nacional y popular. En los encuestados abiertamente críticos encontramos un criterio dominante de tipo ético, signado por la percepción de corrupción y las relaciones de favoritismo político y sólo en menor medida, por la ineficacia económica. En este sentido pareciera predominar en la crítica, el carácter ético-republicano (preocupación por la transparencia institucional) por sobre el liberal-económico (asignación y administración ineficiente de recursos).

CUADRO 4:

MATRIZ ROTADA DE ANÁLISIS FACTORIAL DE SIGNIFICANTES ASOCIADOS CON LAS EMPRESAS ESTATALES ENTRE LA POBLACIÓN DEL AMBA. AÑO 2012.

COMPONENTE	CRÍTICO	POSITIVO
RELACIÓN EMPRESA ESTATAL-DESARROLLO		0,841
RELACIÓN EMPRESA ESTATAL-JUSTICIA SOCIAL		0,836
RELACIÓN EMPRESA ESTATAL-SOBERANÍA		0,787
RELACIÓN EMPRESA ESTATAL-CORRUPCIÓN	0,871	
RELACIÓN EMPRESA ESTATAL-FAVORES POLÍTICOS	0,87	
RELACIÓN EMPRESA ESTATAL-INEFICIENCIA	0,766	

FUENTE: Encuesta «Formas Económicas Alternativas». UBACyT *La cultura de la recuperación de empresas. Representaciones y valoraciones de los trabajadores sobre el proceso* y CEDESAL.

En suma, los conceptos asociados a la empresa estatal, nos muestran una predominancia de valores positivos, anclados en una memoria nacional-popular, pero con una significativa coexistencia de percepciones críticas, en particular, desde una postura ética-republicana.

Pasemos de la valoración teórica de la empresa estatal al grado de acuerdo con las estatizaciones más emblemáticas realizadas en el período reciente.

En nuestra encuesta medimos el acuerdo con tres de las más importantes estatizaciones, nos referimos al caso de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión, a la estatización de Aerolíneas Argentinas –la aerolínea de bandera– y al control estatal del 51% del paquete accionario de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Corresponde destacar, como ya señalamos anteriormente, que se trata de áreas o empresas con relevancia económica y social y que previo al auge neoliberal estuvieron bajo gestión estatal directa. También se trata de casos en los cuales la prolongación de la gestión privada precedente a su estatización, en caso de continuar con la misma lógica, hubiera tenido consecuencias sociales significativamente negativas.

En nuestro relevamiento encontramos que estas tres reestatizaciones, a pesar de sus diferencias, comparten una alta aprobación que alcanza alrededor de dos tercios de la población del AMBA. En primer lugar, se destaca el acuerdo con la estatización de las AFJP, que alcanza al 68% de la población¹⁹. Muy próximo en niveles de aprobación (66%), se ubica la reestatización de la aerolínea de bandera. Cabe destacar que este amplio apoyo contrasta con la permanente crítica que desde distintos medios de comunicación se realizan a la empresa con base en un supuesto mal funcionamiento y, particularmente, por su situación deficitaria en términos económicos. El amplio acuerdo registrado resulta interesante en este sentido, pues como señalamos anteriormente, la mayoría de los encuestados que apoyan en teoría que el Estado debe tener empresas a su cargo, limitan esta posibilidad a que las mismas no produzcan pérdidas económicas. En este caso, la empresa es deficitaria en términos económicos –aunque no tenemos información del nivel

¹⁹ La «Encuesta sobre predisposición a la acción colectiva y nuevas prácticas reivindicativas» realizada entre la población del AMBA por el CINEA UNTREF, en las semanas previas a la crisis del 2001, registraba ya un consenso con la estatización de las AFJP. En dicho registro, el 53% de la población acordaba con esta opción. Si bien la forma como se indagó el grado de acuerdo con el caso en la encuesta citada no es comparable con nuestro relevamiento, dicho dato nos sirve para hipotetizar que la legitimidad de la estatización de este sistema existe, por lo menos, desde los albores de la crisis del año 2001.

de conocimiento de esta situación— pero en la práctica de todas maneras recibe amplio apoyo. Por otra parte, la reestatización parcial de YPF también concita gran acuerdo. El 64% de los encuestados se manifiesta a favor de esta opción. En este caso, la empresa también contaba, al momento de la encuesta, con una expectativa de mejor funcionamiento que bajo la anterior conducción de Repsol, declarada por el 52% de los encuestados. En suma, encontramos un amplio consenso social en torno las principales estatizaciones del período. Ahora bien, ¿en qué medida existe un clima favorable para avanzar sobre nuevas estatizaciones? ¿Es este consenso sólo el apoyo puntual a medidas de un gobierno que marcha a la vanguardia en una perspectiva estatista, acaudillando a la opinión pública por la fuerza de los hechos²⁰? ¿O, por el contrario, este toma medidas con el objeto de resolver problemas que encuentra en su acción, en el contexto de una sociedad tan o más estatista que la fuerza política que conduce el gobierno del Estado?

En primer lugar, corresponde destacar que existe un amplio consenso para avanzar en la reestatización de los servicios públicos que fueron privatizados o concesionados a empresas privadas durante el auge del consenso neoliberal en la década de los 90. Entre ellos destaca, con el 76% de acuerdo, el gran consenso social en torno al paso al Estado de los servicios de Ferrocarriles. Cabe destacar que el mal funcionamiento del servicio ferroviario, en particular el correspondiente al transporte de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires, ha ido creciendo en los últimos años en la percepción social como un problema de gran relevancia (Pérez, 2013).

En segundo lugar, encontramos un importante consenso en torno a la estatización de un sector que ha mostrado un fuerte crecimiento en la economía, como es la minería (69%) y en el cual también hay antecedentes de producción estatal. El gran desarrollo de la minería, en particular de la minería a cielo abierto, ha generado en la última década diversas resistencias ciudadanas que probablemente estén alimentando la legitimidad de la estatización²¹.

²⁰ Esta pregunta retoma un debate habitual del período. Durante los últimos años, tanto entre sectores del activismo político como del campo intelectual, se planteó la discusión de si la posición política del gobierno nacional se encuentra a la «izquierda» o la «derecha» de la sociedad o, en otros términos, si es más o menos neoliberal que esta última. (Danani, *et.al.*, 2012)

²¹ La expansión de procesos de explotación minera a cielo abierto por parte de empresas transnacionales implicó un verdadero proceso expropiatorio de los recursos naturales —por las condiciones leoninas a favor de las empresas— y provocó graves costos ambientales —contaminación, uso irracional de otros recursos naturales, desertificación— que alteraron otras actividades económicas, como han sido las

Como se ha mencionado, la estatización del conjunto de servicios públicos que fueron privatizados en los 90 concita un fuerte consenso. Sin embargo, conviene señalar que algunos de ellos –claros casos de gestión fallida como Correos y Aguas en la zona metropolitana de Buenos Aires–, no constituyen estatizaciones potenciales dado que estas ya se habían efectuado para la fecha de este registro. En todo caso, lo significativo es que hay espacio social para generalizar las reestatizaciones en lo que a su legitimidad refiere.

Por último, y como muestra de este clima social favorable a las estatizaciones, es muy llamativo que con relación a las principales industrias del país, sector en el cual si bien existen antecedentes estatales lo dominante ha sido la empresa privada, la opinión de la población se encuentra dividida en porciones prácticamente semejantes. Para casi la mitad de los encuestados estatizar las principales industrias del país es una alternativa válida y legítima. Aun cuando no sea mayoritaria dicha postura, la extensión de la misma resulta sugerente dado el cambio en el carácter social de la formación económica argentina que presupondría una transformación de dicho tipo²².

De este modo, podemos afirmar que no sólo existe amplia legitimidad para las estatizaciones realizadas, sino que registramos un vasto espacio social para generalizar las mismas, revirtiendo el proceso privatizador de la última década del siglo pasado e incluso incursionando en nuevos sectores. Así, existe en el campo cultural un importante soporte a la heterogeneización de la formación social, a partir del aumento del peso del Estado en la economía, a expensas de la empresa

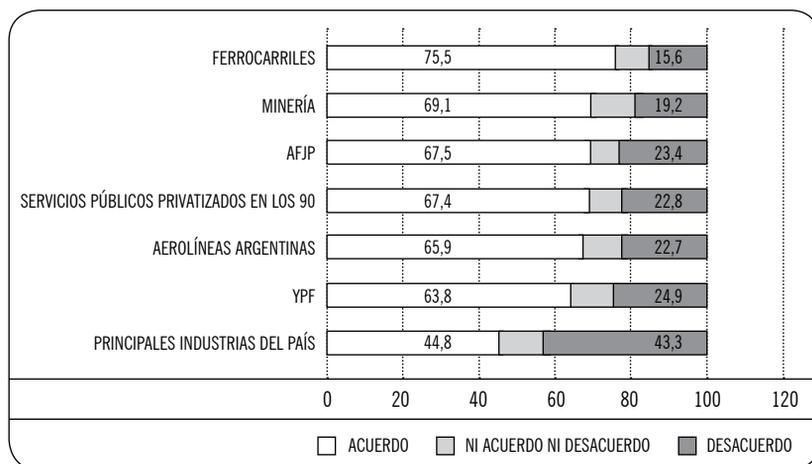
agropecuarias y turísticas. El carácter depredatorio de estos enclaves ha sido enfrentado –en diferentes territorios– por diversas alianzas sociales que lograron éxitos parciales, como la no apertura de minas o leyes que limitaron la actividad. La lucha defensiva de estos movimientos y organizaciones no ha logrado detener la expansión capitalista en este campo, aunque sí le ha puesto ciertos límites, obligando a las empresas y gobiernos a nuevas estrategias para resolver estos obstáculos (Svampa y Antonelli, 2009).

²² Es interesante señalar que este núcleo duro del estatismo es mayoritario entre aquellos que se identifican con la fuerza política en el gobierno. Al momento de realizarse el relevamiento, el 63% de quienes se identificaban como «kirchneristas» apoyaban la opción por estatizar las principales industrias del país, mientras este porcentaje se reducía al 32% en el polo opositor. Esto guarda correspondencia, como ya señalamos en otro trabajo (Rebón, 2013), con la existencia de una asociación entre el clivaje político y la valoración del Estado, donde este último está vinculado al kirchnerismo, mientras que los sectores más pro-mercado se identifican en el espacio del «antikirchnerismo». No obstante, a pesar de esta asociación general, como se muestra en el caso particular de la estatización de las industrias, existe un espacio significativo de valoración del Estado, aún entre quienes se identifican como opositores al gobierno.

privada. En este sentido, lejos de existir un gobierno que avanza en soledad a la vanguardia de la sociedad, nos encontramos con un clima social acentuadamente favorable a las estatizaciones, en particular en espacios claves de la economía donde, en el pasado, el Estado tuvo fuerte presencia. También, y en muchas ocasiones en simultáneo, esta legitimidad se produce allí donde la empresa privada expone en su desempeño consecuencias sociales percibidas como gravosas –en el presente o en el futuro– para el conjunto social.

De esta forma se expresa la opción por el «retorno del Estado». Este regreso es, en nuestra hipótesis, promovido por el aprendizaje social de las consecuencias que tuvieron las reformas neoliberales. Esta renovada valoración estatista de la opinión pública implica –en contrapunto con lo señalado por Mora y Araujo (2011)–, una recuperación del apoyo a la función empresarial del Estado, en particular allí donde la gestión privada se percibe como gravosa socialmente. Para una parte de la opinión pública, el estatismo es incluso más fuerte, afirmando la positividad de que el Estado controle los principales resortes económicos del país.

GRÁFICO 1:
GRADO DE ACUERDO CON LAS ESTATIZACIONES EFECTIVAS Y POTENCIALES ENTRE LA POBLACIÓN DEL AMBA. AÑO 2012.



FUENTE: Encuesta «Formas Económicas Alternativas». UBACyT *La cultura de la recuperación de empresas. Representaciones y valoraciones de los trabajadores sobre el proceso* y CEDESAL.

Estatismo a secas o estatismo selectivo, la renovada valoración de la función del Estado no implica necesariamente un retorno a un pasado previo. Las diversas formas de organización social propuestas para la prestación de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros en el AMBA, constituyen un caso que ilustra la afirmación anterior. En nuestra encuesta, realizada posteriormente a que sucediera el trágico evento ya mencionado que tuvo lugar en la estación terminal de Once de la línea Sarmiento, pero previamente a que el gobierno tome la decisión de reestatar dicha línea de servicios, indagamos entre la población del AMBA cuál consideraba –frente a las profundas deficiencias que mostraban los servicios– la mejor alternativa de gestión para el sistema metropolitano de transporte ferroviario de pasajeros. Si bien entre el abanico de opciones sugeridas registramos una generalizada inclinación hacia la estatización del sistema, la opción más elegida fue una forma novedosa que combinaba el control estatal con otras modalidades de participación social. Por su parte, cabe destacar que ni siquiera una quinta parte de los encuestados señaló como alternativa que otra empresa privada asumiera la gestión.

Como se señaló, prácticamente el 60% de los encuestados eligió opciones que implicaban la estatización del sistema. La primera opción elegida (39%) fue la estatización con control de usuarios y trabajadores. Elección que es de destacar, dado que se trata de una forma sin precedentes en este tipo de empresas y además, resulta de difícil materialización²³. El hecho de que esta forma supere a la opción por la estatización a secas, que para ese entonces alcanzaba al 21% de los casos, nos habla de una búsqueda entre la población de alternativas innovadoras. Si bien el análisis de un caso específico como el de los ferrocarriles metropolitanos no permite avanzar en generalizaciones, nos sugiere una hipótesis de trabajo. Probablemente el consenso en torno al regreso del Estado no sea el del regreso a la empresa estatal del pasado. En un sociedad más demandante, plural, menos dócil y confiada en la representación política que en el pasado (Sidicaro, 2013; Pérez y Rebón, 2012), la posibilidad de establecer formas de control social sobre la empresa estatal es vista con simpatía por la población, aunque por supuesto no se tenga claridad

²³ ¿Qué significa el control de los usuarios cuando estudios demuestran que el desconocimiento de los pasajeros de las organizaciones de usuarios existentes es prácticamente absoluto? ¿Que representa el control de los trabajadores cuando las formas sindicales dominantes estuvieron involucradas en el pasado reciente en la reproducción de las peores características del sistema, participando incluso en crímenes para defender sus privilegios? Véase al respecto el trabajo de Verónica Pérez (2013).

de cómo ello se podría lograr, ni tampoco de todas las implicancias que pudiera tener. En este sentido, estos datos constituyen un aliciente para reflexionar sobre la posibilidad de establecer nuevas formas socioproductivas que puedan formar parte de la construcción de una Argentina posneoliberal.

CUADRO 5:

MODELO DE GESTIÓN QUE PODRÍA REVERTIR LOS PROBLEMAS QUE AFECTAN EL SERVICIO FERROVIARIO DE PASAJEROS DEL AMBA. AÑO 2012.

MODELO QUE PODRÍA REVERTIR LAS DEFICIENCIAS DEL SERVICIO	PORCENTAJE	PORCENTAJE ACUMULADO
ESTATAL CON CONTROL DE LOS USUARIOS Y TRABAJADORES	38,8	38,8
ESTATAL	21,1	59,9
OTRA EMPRESA PRIVADA	19,1	79,0
COOPERATIVA CONFORMADA POR USUARIOS Y TRABAJADORES	16,3	95,3
NS/NC	4,7	100
TOTAL	100	

FUENTE: Encuesta «Formas Económicas Alternativas». UBACyT *La cultura de la recuperación de empresas. Representaciones y valoraciones de los trabajadores sobre el proceso* y CEDESAL.

CONCLUSIONES

En la Argentina reciente, concomitantemente al ocaso de la hegemonía neoliberal, asistimos a una revitalización del rol del Estado en la función empresarial. Contrastando con la dominante tendencia a la privatización del período precedente, en los últimos años se han desarrollado diversas reestatizaciones en el marco de un clima favorable en términos de opinión pública. Parafraseando al clásico trabajo de Peter Evans (1996), el Estado, de «ser parte del problema» comienza a ser concebido y utilizado como «parte de la solución».

Este ciclo de estatizaciones se desarrolla a su vez en el marco de los vaivenes del ciclo político kirchnerista. En dicha etapa, evoluciona desde medidas puntuales tendientes a resolver problemas de la gestión privada fallida y el abandono capitalista y además, con implicancias marginales en términos de política económica, a convertirse en una herramienta que se utiliza con mayor recurrencia y también con consecuencias significativas. Sin embargo, este «retorno del Estado» no implica

una estrategia generalizada de avance del control estatal sobre empresas o áreas claves de la economía o de reversión del conjunto de las privatizaciones realizadas durante la década previa. Más bien representa una progresión no planificada de tácticas de resolución de problemas específicos, en ocasiones frente al fracaso de otras políticas previamente ensayadas. El avance estatal se constituye de esta manera en una mezcla de resolución de temas puntuales vinculados a gestiones fallidas y una oportunidad para resolver problemas emergentes para el modelo de acumulación, avanzando en un incremento de la intervención estatal en el conjunto de la economía. Esta característica más táctica que estratégica de estas intervenciones llevan a plantear como interrogantes a ser abordados en próximos trabajos, en qué medida las mismas se deben a una concepción limitada del rol empresarial del Estado de la fuerza en el gobierno –a tono con concepciones neodesarrollistas– o a una evaluación más bien «realista» de los límites de la capacidad estatal de un aparato administrativo y burocrático debilitado significativamente en las últimas décadas. Por otra parte, queda por indagar, más allá de cuál fue la lógica originante de los procesos, el carácter socioproductivo de las empresas resultantes ¿En qué medida en cada caso predomina una lógica guiada por el valor de uso o por el de cambio, el principio de mercado o el de redistribución, la propiedad pública o la privada? Dicho de otro modo, la investigación de la mayor o menor interpenetración de modos productivos (Wright, 2010) y el aporte de las estatizaciones en sus distintas variantes a la heterogeneización de la formación social, representan un estudio pendiente.

Como sugiere nuestra aproximación investigativa sobre el AMBA, este avance del Estado encuentra su horizonte de posibilidad en un amplio soporte social reflejado en el apoyo que recibe el Estado en funciones empresariales vinculado a su vez, a valores de larga data en la configuración cultural Argentina como el desarrollo, la soberanía y la justicia social. Este soporte, es en nuestra hipótesis, promovido por el aprendizaje social sobre las consecuencias de las reformas neoliberales. Esta renovada valoración estatista de la opinión pública implica un vigoroso sustento para la recuperación de la función empresarial del Estado, en particular allí donde la gestión privada es percibida como gravosa socialmente. Asimismo, esta valoración constituye un nítido indicador de la crisis del consenso neoliberal. Su extensión nos indica que no se trata de medidas de un gobierno que avanza en soledad a la «vanguardia» de la sociedad. Más bien, en el campo de la percepción social, existen condiciones para su ampliación a nuevos sectores.

Un interrogante que introduce este artículo es el de las continuidades y rupturas en el campo de los sectores más estatistas. Por una parte, discutiendo con otros trabajos, hemos mostrado que la valoración del Estado incluye a su función empresarial, coexistiendo sectores que limitan la misma al avance sobre las privatizaciones fallidas en sus resultantes para los usuarios, con aquellos en los cuales el control estatal de la economía es su horizonte programático. También registramos la valoración positiva hacia formas de control y participación social en las empresas públicas. En esta línea queda el desafío de construir aproximaciones investigativas sobre las nuevas demandas ciudadanas a las empresas estatales, capaces de promover la posibilidad de innovar prácticamente en el diseño de nuevas institucionalidades.

Finalmente, como hemos señalado en este trabajo, el ciclo de reestatizaciones forma parte del ciclo de la fuerza política en el gobierno, aunque dichas medidas hayan logrado en muchos casos apoyos transversales y la valoración social del Estado le preexista y le exceda (Mora y Araujo, 2011; Rebón, 2013) ¿Un hipotético cierre de este ciclo político en el futuro cercano puede revertir los procesos aquí descritos? ¿En qué medida una crisis de dicha fuerza política incidirá en la valoración social del Estado? En nuestra hipótesis, excepto que emerja algún elemento disruptivo en la vida del país, el carácter transversal de la valoración del Estado y las consecuencias sociales y económicas de revertir los procesos de avance del control estatal en la economía, al menos en algunas áreas claves, dificultan que esto ocurra. No obstante, la relevancia de concepciones estatistas en la base social de la fuerza en el gobierno (Rebón, 2013) junto al hecho de que esta fuerza haya sido la desencadenante del proceso, hace esperar, que al menos en el futuro cercano, este no se profundice. Máxime en el contexto actual donde no se vislumbra ninguna otra fuerza con capacidad de gobierno que procure ahondar en esta línea. Es la dinámica política la que deberá responder si nuestros interrogantes son abstractos, o en caso negativo, si se originan condiciones para profundizar las tendencias del período, si se estabilizan en el punto actual, o por el contrario, si se habilita la posibilidad de nuevos –viejos– retornos.

Referencias bibliográficas

- ANTÓN, GUSTAVO, CRESTO, JORGE, REBÓN, JULIÁN Y SALGADO, RODRIGO (2011): Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en Argentina. En *Una década en movimiento. Luchas populares en América latina en el amanecer del Siglo XXI* (pp. 19-44). Buenos Aires: Prometeo-CLACSO-UBA.
- AZPIAZU, DANIEL (2005): *Las privatizadas I y II. Ayer, hoy y mañana*. Buenos Aires: Colección Claves para Todos.
- BARBERO, JOSÉ Y BERTRANOU, JULIÁN (2014): *Una asignatura pendiente. Estado, instituciones y política en el sistema de transporte*. Inédito.
- BASUALDO, EDUARDO (2006): *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: FLACSO, Siglo XXI.
- BASUALDO, EDUARDO Y ARCEO, NICOLÁS (2009): «Características estructurales y alianzas sociales en el conflicto por las retenciones móviles» en Arceo, E.; Basualdo, E. y Arceo, N. La crisis Mundial y el conflicto del agro (Buenos Aires: CCC/Página 12/UnQui).
- COSTA, OSCAR (2000): El Impacto del Consenso de Washington en la Transformación Estatal en América Latina y en Argentina. *Revista CE* 2. 2, 43-54.
- EVANS, PETER (1996): El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*. Vol. 35. 140, 529-562.
- GAGGERO, ALEJANDRO, SCHORR, MARTÍN Y WAINER, ANDRÉS (2014): *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires. Crisis, Futuro anterior.
- GRAMSCI, ANTONIO (1986): *Cuadernos de la cárcel. Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. México: Juan Pablos Editor.
- GRIMSON, ALEJANDRO (2011): *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- HARVEY, DAVID (2005): *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- IAZZETTA OSVALDO Y RINESI EDUARDO (2013): Panel de Cierre sobre Coyuntura Política. XXI Encuentro de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas. Universidad Nacional de Rosario.
- MARÍN, JUAN CARLOS (2009): Cuaderno 8. Buenos Aires: Colectivo Ediciones/PICASO.
- PIVA, A. (2007): Acumulación de capital y hegemonía débil en la Argentina (1989-2001), *Realidad Económica* 225.
- MORA Y ARAUJO, MANUEL (2011): *La Argentina bipolar. Los vaivenes de la opinión pública (1983-2011)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- PÉREZ GERMÁN Y NATALUCCI, ANA (2012): *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- PÉREZ, VERÓNICA (2013): *Estallidos de hostilidad en el transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires. 2002-2010*. Tesis de doctorado no publicada, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Argentina.
- PÉREZ, VERÓNICA Y REBÓN, JULIÁN (2012): *Las vías de la acción directa*. Buenos Aires: Aurelia Rivera.
- PIERBATTISTI, D. (2008): *La privatización de los cuerpos. La construcción de la proactividad neoliberal en el ámbito de las telecomunicaciones, 1991-2001*. Buenos Aires: Prometeo.
- PUCCIARELLI, A Y STRAUSS, L. (2011): El sinuoso camino del fin: la democracia corporativa en jaque. *Ciencias Sociales*. 79, 38-43.
- REBÓN, JULIÁN (2013): Discusiones en torno a legitimidad social de las cooperativas y las Empresas estatales. En *La economía social en la Argentina Reciente*. Centro de Estudios para el Desarrollo de la Economía Social en América Latina. Inédito.

- REBÓN, JULIÁN Y MODONESI, MASSIMO (COMPS.) (2001): *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina (2000-2009)*. Buenos Aires: CLACSO.
- ROCCA, MARIELA (2013, JULIO 17-20): Repensando la regulación estatal en la posconvertibilidad. En *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*. Sociedad Argentina de Análisis político y la Universidad Nacional de Entre Ríos.
- ROMERO, JOSÉ LUIS (1989): *La revolución burguesa en el mundo feudal*. Vol. I. México: Siglo XXI editores.
- SADER, EMIR (2009): *El nuevo topo: los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- SALVIA, AGUSTÍN (ED.) (2012): *Asimetrías en el desarrollo humano y social (2007/2010-2011). Progresos económicos en un contexto de vulnerabilidad persistente*. Buenos Aires: Educa.
- SIDICARO, RICARDO (2013): 29 años de democracia argentina en las claves conceptuales de Max Weber y Pierre Bourdieu. *Revista Entramados y Perspectivas de la Carrera de Sociología*. 3. Buenos Aires: UBA Sociales.
- SVAMPA, MARISTELLA. Y ANTONELLI, MIRTA (2009): *Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- THWAITES REY, MABEL (2011): 2001-2011 De la crisis a la recomposición social. *Ciencias Sociales*. 79, 30-37.
- WRIGHT, ERIC (2010): *Preguntas a la desigualdad: ensayos sobre análisis de Clase, Socialismo y Marxismo*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- ZAIAT, ALFREDO (2012): *Economía a contramano. Cómo entender la economía política*. Buenos Aires: Planeta.

Registro bibliográfico

PÉREZ, VERÓNICA

REBÓN, JULIÁN

«El retorno del Estado. Valoraciones sociales en torno a las empresas estatales», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXVI, n° 50, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, enero-junio, 2016, pp. 77-104.

Descriptores · Describers

estatización / valoración social / Estado

nationalization / social valuation / State

Recibido: 10 / 08 / 2014

Aprobado: 16 / 04 / 2015