

Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner¹

Oscar Oszlak

1. Introducción

La cuestión del incremento de las capacidades institucionales del Estado tiene especial preeminencia en la gestión pública en América Latina. Disponer o no de estas capacidades implica profundas diferencias entre los países que intentan promover la gobernabilidad democrática, el desarrollo sustentable y la equidad distributiva. A incrementar estas capacidades se han orientado, al menos discursivamente, los esfuerzos de reforma del Estado llevados a cabo desde mediados de la década del 80 y, particularmente, en los 90s.

Los estudios sobre la reforma estatal se han hecho eco de estas preocupaciones y existe, en tal sentido, una vasta literatura sobre el tema. Mi ponencia aborda esta problemática, pero lo hace desde una perspectiva diferente a la de los análisis habituales sobre reforma del Estado. No intenta examinar una vez más sus etapas o “generaciones”, sus modalidades o sus alcances, sino más bien describir y explicar qué consecuencias concretas (positivas o negativas) tuvieron esas reformas sobre las capacidades estatales de gestión y su consecuente impacto en materia de **producción de valor público**. Más específicamente, limita esos impactos a los observables en los sectores agropecuario, agroalimentario y de las telecomunicaciones de la Argentina, durante el período abarcado por las presidencias de Menem a Kirchner (1989-2005). De este modo, restringe el alcance de la investigación a algunos de los sectores, políticas e instituciones identificados como críticos desde el punto de vista de la creación de dicho valor público.

2. Capacidad estatal y agenda de gobierno

Las capacidades estatales constituyen la variable dependiente de este estudio, por cuanto su magnitud y composición ha estado asociada a procesos sociales complejos, que tuvieron lugar principalmente durante los años 90s, con motivo de la adopción de orientaciones de políticas y reformas estructurales que tendieron a alterar las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre estado, mercado, sociedad y contexto internacional. Entendemos por capacidad estatal a la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condicionamientos y amenazas de su contexto.

La capacidad de gestión estatal (o CGE, expresión que utilizaremos en lo que resta del documento) se manifiesta en el grado en que las organizaciones estatales consiguen resolver las cuestiones socialmente problematizadas que componen su agenda. En cada coyuntura histórica, esta agenda suele experimentar cambios importantes en función de las transformaciones que se producen en la organización social, incluyendo el modo de producción predominante, los valores y cultura vigentes,

¹ El presente documento ha sido elaborado en el marco del Proyecto “Transformación Estatal y Gobernabilidad en el Contexto de la Globalización”, que abarca estudios similares en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, cuyas conclusiones se presentan en un panel conjunto. El proyecto fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. En el estudio global del caso argentino, sobre el que se basa esta ponencia, intervinieron los investigadores: Martín Piñeiro, Roberto Bisang, Andrea López y Karina Forcinito. Colaboró en su elaboración la Lic. Valeria Serafinoff. No obstante, la responsabilidad por los contenidos y conclusiones de este documento cabe exclusivamente al autor, quien coordinó el equipo de trabajo.

las características del régimen político, el patrón de distribución del excedente económico, los acontecimientos externos, etc. La agenda estatal refleja su dominio funcional dentro del esquema de división social del trabajo, mientras que sus tomas de posición ponen de manifiesto los alcances y formas que adopta su intervención frente a las cuestiones que integran dicha agenda.

En un plano agregado y abstracto, las cuestiones centrales que los estados deben resolver, pueden resumirse en términos de los desafíos que implica conciliar la gobernabilidad democrática, el desarrollo sostenible y la equidad distributiva. Estas variables no sólo dan contenido esencial a la agenda estatal sino, a su vez, mantienen mutuas y complejas relaciones de determinación. Aunque por definición, las cuestiones que un Estado resuelve desaparecen de su agenda, estas tres nunca lo hacen, porque constituyen tensiones permanentes de un modo de organización social -el capitalismo-, cuya reproducción y características dependen centralmente de la manera y el grado en que los países resuelven sus inherentes contradicciones.²

Consideramos que para reducir las tensiones entre desarrollo, gobernabilidad y equidad y posibilitar la vigencia de un capitalismo social y democrático, es preciso que junto con los equilibrios macroeconómicos que contribuyen al establecimiento de un determinado patrón de desarrollo, también se logren equilibrios en los planos de la gobernabilidad y la equidad. En este sentido, la gobernabilidad democrática se erige como cuestión central de nuestro estudio, ya que su definición, según el Banco Mundial, incluye grados relativos de: (a) voz y rendición de cuentas; (b) estabilidad política; (c) efectividad del gobierno; (d) calidad regulatoria; (e) imperio de la ley y (f) control de la corrupción.³ Casi todos estos indicadores remiten a algún aspecto de la capacidad estatal.⁴

La crisis sufrida por la sociedad argentina a comienzos de este siglo se manifestó en muy bajos índices de gobernabilidad, tanto respecto a los valores mundiales como al promedio de América Latina y el Caribe. También sus índices de desarrollo sostenible y equidad distributiva muestran el impacto de esa crisis durante los últimos años. En un trabajo reciente, intentamos establecer un ranking de países a lo largo de una escala que combina, precisamente, indicadores en materia de desarrollo, equidad y gobernabilidad.⁵ En ese ranking construido sobre 112 países, los valores para Argentina la ubicaban en la lejana posición 76.⁶ Esto significa que el país exhibe índices sumamente alarmantes, lo cual se manifiesta en fuertes tensiones entre esas tres cuestiones permanentes de la agenda, mostrando no solamente qué pasó en términos de lograr o no mayor capacidad estatal para gerenciar los sectores analizados en la ponencia, sino también qué consecuencias se produjeron en la relación de fuerzas políticas y la distribución del excedente. Mayor capacidad institucional implica mayor gobernabilidad,

² Algunos autores, como Michel Albert (1992) y Lester Thurow (1992) propusieron distinguir entre variantes de capitalismo (v.g. “renano” o “neoamericano”; “comunitario” o “individualista”) mientras varios politólogos como Guillermo O’Donnell y José Nun debatieron acerca de las posibilidades de que en el marco de una sociedad capitalista, convivan el subdesarrollo y la democracia, la inequidad y la gobernabilidad o el desarrollo y la injusticia distributiva.

³ Nos tomaría un espacio excesivo ofrecer detalles sobre la forma en que el Banco Mundial ha definido y elaborado estos indicadores. Ver www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002.

⁴ Al respecto, conviene establecer una diferencia entre, por un lado, la legitimidad y el consenso propios de la gobernabilidad y, por otro, la capacidad estatal propiamente dicha, asociada al concepto de “gobernanza”. El primero de estos aspectos, la gobernabilidad, está asociado a su vez a los conceptos de transparencia, democratización y *accountability*, a los que se refiere el documento global del proyecto.

⁵ Ver el trabajo de Oszlak (2004), en ese trabajo se construyó un índice combinado de las tres variables (Gobernabilidad, Desarrollo y Equidad), que permitió determinar que América Latina y el Caribe es la que exhibía los índices más bajos del mundo, mientras el promedio mundial se ubicaba entre los puestos 35 y 36, África entre los puestos 77 y 78, en tanto que América Latina y el Caribe lo hace entre el 92 y el 93, siendo América Latina la subregión que más contribuye a lograr tan poco honrosa ubicación

⁶ Debe tenerse en cuenta que la baja posición de Argentina se debe a que los datos utilizados para este país correspondieron al año 2001, es decir, el peor de la última década en términos de crisis económica, política y social.

pero también implica menores tensiones entre ésta, el desarrollo y la equidad.

Datos disponibles más recientes permiten actualizar los indicadores de gobernabilidad, así como compararlos con los del año 1998 en que se iniciaron estas estimaciones:

Cuadro 1: Indicadores de Gobernabilidad. Comparación 1998- 2004.

Indicador de Gobernabilidad	Ranking percentil (0-100)	
	1998	2004
Voz y Accountability	59,7	62,1
Estabilidad Política	63,6	38,3
Efectividad del Gobierno	74,3	42,3
Calidad de Regulación	81,0	20,2
Imperio de la Ley	64,9	28,5
Control de la Corrupción	58,5	42,9
Promedio Simple	67,0	39,0

Con excepción del indicador “*voice and accountability*”, que registra un valor superior al de 1998, en 2004 todos los demás indicadores que componen el índice de gobernabilidad muestran un notable deterioro respecto al año base. Tomando un promedio simple de los seis indicadores, mientras en 1998 Argentina se ubicaba en el ranking de países con un percentil 67 sobre 100, en 2004 lo hacía en un preocupante percentil 39, lo cual marca el bajísimo nivel de gobernabilidad existente. Como señalara, casi todos estos indicadores tienen una vinculación directa o indirecta con las capacidades estatales para la gestión, comenzando por efectividad del gobierno (42,3 sobre 100) y siguiendo por la calidad regulatoria (apenas 20,2), el control de la corrupción (42,9), la estabilidad política (38,3) y el imperio de la ley (28,5). Esto implica que, si como suponemos, hubo en la década del 90 un deterioro de las capacidades institucionales de gestión, la situación parecería haberse agravado mucho más en los años siguientes con motivo de la inestabilidad política y los efectos de la crisis global experimentada por la Argentina a partir de 2001.

2.1. Impactos de la globalización

Antes de considerar la problemática de la capacidad institucional del Estado, vale la pena tener en cuenta que la presente ponencia se propuso estudiar el tema en el contexto de las transformaciones producidas en el ámbito internacional, a las que comúnmente se alude con el término “globalización”. Sin embargo, considero que este concepto no expresa plenamente los distintos procesos a los que, en el orden supranacional, están sometidas las agendas estatales de los países. Creo, más bien, que resulta necesario distinguir tres conceptos estrechamente vinculados entre sí, que dan cuenta de estas transformaciones: *globalización, internacionalización del estado e integración regional*.

Es evidente que las fuerzas que explican la **globalización** son mucho más abarcativas, poderosas y complejas que las que gobiernan simplemente el comercio internacional. Existe, hoy, una "agenda mundial" compuesta por cuestiones que tienen un elemento en común: borran las fronteras nacionales, que se vuelven móviles y porosas o, simplemente, se disuelven ante las nuevas formas que adopta el intercambio e interrelación entre fuerzas y actores poderosos. La globalización representa la explosión de

la complejidad y la incertidumbre. Para los estados nacionales, supone la necesidad de contrarrestar algunos de sus efectos, de anclar algunas de las reglas que gobiernan esta nueva dinámica, en un intento por ganar previsibilidad y visibilidad de consecuencias. Se trata de una lucha desigual porque, en última instancia, la nueva agenda mundial parece originarse, en gran parte, en las nuevas modalidades que ha adquirido el sistema capitalista como patrón dominante de organización social, lo cual sobrepasa la capacidad de control individual por parte de un determinado estado nacional. Naturalmente, ninguno de los sectores analizados en el presente estudio ha permanecido inmune al impacto de estas fuerzas, lo cual se ve reflejado en varias de las conclusiones del trabajo.

En este contexto, la **integración regional** puede ser vista como una manifestación de voluntarismo no resignado, como una concatenación de acciones deliberadas y conjuntas, no exentas de conflictos, llevadas a cabo por dos o más estados nacionales para resolver algunas de las restricciones o efectos indeseables de una globalización tan determinante. En tal sentido, la integración no sería una manifestación más de la globalización sino, justamente, su opuesto, es decir, un intento de ordenar fronteras adentro, el impacto de un mundo sin fronteras. Con esto se quiere destacar el papel decisivo de los procesos supranacionales en la conformación de las relaciones de fuerza al interior de los estados y de las propias sociedades nacionales. Esa presión es casi siempre selectiva: apunta a fortalecer a determinados actores sociales o estatales y a debilitar a aquéllos que defienden intereses opuestos.

Una manera de distinguir "esta otra" frontera, vulnerable a fuerzas internacionales más "institucionalizadas" (llámese Iniciativa para las Américas, Fondo Monetario Internacional, OTAN, OMC, Parlamentos Regionales, banca multilateral, foros, consejos o lobbies supranacionales organizados), es apelando a la noción de "**internacionalización del estado**". Desde cierta óptica, este proceso podría verse como un aspecto más de la globalización. La diferencia estriba, a nuestro juicio, en que los efectos de esta última son más omnipresentes y menos visibles, en tanto que los derivados de la internacionalización, en el sentido expresado, pueden atribuirse con mayor facilidad a actores y decisiones concretas (v.g. condicionalidades de organismos financieros multilaterales, presiones de gobierno a gobierno sobre legislación en materia de patentes medicinales o de control del narcotráfico, posiciones conjuntas sobre aborto o derechos humanos).

Frente a los impactos combinados de la integración regional, la internacionalización y la globalización, los estados nacionales ven crecientemente coartada su autonomía decisoria, tanto en relación a los asuntos externos como a los de su propia agenda interna. Pero como a la vez, los estados nacionales están transfiriendo recursos y facultades decisorias a gobiernos subnacionales y a operadores económicos privados, también en esta dimensión interna de su gestión están perdiendo competencias y capacidades decisorias. Paradójicamente, entonces, la descentralización y la internacionalización operan como una pinza reductora de los espacios de decisión autónoma de los estados nacionales. Otro aspecto que merece atención es que en los actuales procesos integracionistas se manifiesta un cambio en la importancia relativa del papel de los actores que los concretan. Muchas negociaciones bilaterales han sido directamente realizadas por el sector privado.⁷ Si bien la integración continúa siendo un proceso desde arriba, con carácter intergubernamental, la presencia del sector empresarial -como actor real del proceso- descentraliza y desconcentra la gestión y decisión estatal, especialmente en las negociaciones de carácter sectorial.

Por su parte, la apertura económica restringe la autonomía de los países en la planificación de sus políticas socioeconómicas y modifica inclusive las formas de organización y gestión empresarias. En todos estos

⁷ Las presiones sobre el estado nacional se fundan en la divergencia de los intereses que sustentan diferentes actores. Las empresas asociadas al capital transnacional se pronuncian por una mayor apertura al exterior y por reducir la protección y regulación estatal, mientras las empresas privadas de capital nacional, menos competitivas, demandan una mayor protección arancelaria. Se modifican asimismo las formas de la participación estatal.

aspectos, los procesos reseñados en esta sección han tenido un notable impacto sobre las transformaciones ocurridas en los sectores del agro, la agroindustria y las telecomunicaciones, tal como se observará más adelante. Pero antes de introducirnos en el análisis sectorial, proponemos –ahora si- analizar la variable central de nuestro estudio.

2.2. Déficit de capacidad estatal

La CGE es un concepto que, habitualmente, se define por su opuesto, es decir, los déficit de capacidad institucional (o DCI). Aplicado durante muchos años por expertos en desarrollo institucional del Banco Mundial, el análisis de los DCI constituyó la base para la formulación de los componentes de fortalecimiento institucional incluidos en casi todos los proyectos de reformas sectoriales o funcionales del Banco. En general, el sistema denominado ICAS (*Institutional Capacity Analysis System*) o SADCI, en su versión en español, fue empleado en el caso de programas y proyectos, a fin de prever qué déficit debían resolverse antes de ponerlos en marcha (Tobelem, 2000; Oszlak y Orellana, 2001).

Los DCI se refieren a la debilidad que acusan las gestiones de apoyo a la actividad sustantiva de los sectores y organizaciones estatales, es decir, las que se orientan a la producción interna y al desarrollo institucional del aparato estatal, más que al diseño y formulación de políticas sectoriales sustantivas.⁸ En otras palabras, si un gobierno adopta políticas de producción y exportación de bienes con ventajas comparativas estáticas y no dinámicas, basadas en el conocimiento, tal orientación puede responder a un diagnóstico erróneo sobre las medidas conducentes a mejorar la competitividad o acceder a nuevos mercados; pero también puede deberse a que no se cuenta con un marco normativo adecuado, no existe coordinación (y sí superposición o redundancia) entre organismos que deberían participar en el diseño de políticas, las estructuras organizativas no son funcionales, los recursos son magros, otras políticas son antagónicas, la información necesaria no está disponible o no se cuenta con los profesionales idóneos para formular otras opciones. Todos estos factores remiten, una vez más, a las tecnologías de apoyo de la gestión, que en última instancia, dan o no contenido a las CGE.

Que exista CGE para generar valor público puede depender de uno o más de los siguientes factores: a) que los actores involucrados (*stakeholders*) fijen y/o acepten en su interacción ciertas reglas de juego (normas, subculturas, sanciones) claras y previsibles; b) que sus responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos y compromisos preestablecidos; c) que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables de producir, intervenir o controlar los procesos de gestión; d) que los recursos materiales y humanos sean suficientes en cantidad y calidad, y coherentes en términos de una adecuada función de producción;⁹ e) que las políticas de recursos humanos sean congruentes con las exigencias de una función pública profesionalizada; y/o f) que las capacidades individuales de los participantes sean apropiadas en su correspondencia con los perfiles de los cargos o las asignaciones de tareas en los diversos procesos de gestión.¹⁰

⁸ Si bien el sistema ICAS (o SADCI) ha sido aplicado habitualmente en proyectos, también es susceptible de ser empleado en el caso de evaluaciones de políticas ejecutadas o de procesos de gestión pasados. Para ello, en este estudio se trató de reconstruir el sistema de capacidades estatales para el fomento a la creación de valor agregado en los sectores agropecuario, agroalimentario y de telecomunicaciones. Ello implicó identificar las correspondientes instituciones sectoriales, sus principales orientaciones de política sustantiva, y las reformas de la gestión introducidas en cada sector e institución para implementar esas políticas. Desde esa mirada retrospectiva, las reformas fueron analizadas a la luz de cada tipo de DCI.

⁹ Más adelante aludiremos al concepto de “función de producción” aplicado a la gestión estatal.

¹⁰ Obsérvese que estas capacidades corresponden a lo que Barzelay denomina “políticas de gerenciamiento público”, que acaban dando lugar a la implantación de determinadas tecnologías de gestión. Algunas son rutinarias, como las que permiten liquidar haberes, efectuar compras, capacitar personal o manejar mesas de entradas y salidas. Otras pueden implicar incrementos de capacidad, como un desarrollo informático o una reingeniería de procesos. En cambio, no involucran a las políticas sustantivas orientadas a producir valor público en sectores relevantes.

Por su parte, ciertas políticas sustantivas, no necesariamente sectoriales, suelen a su vez generar reducciones o incrementos en tales capacidades, con lo cual se invierte la dirección causal. Por ejemplo, las políticas de privatización, desregulación, descentralización, *outsourcing* o retiros anticipados de personal, que constituyeron el núcleo de las denominadas reformas de primera generación, tendieron a encoger al aparato estatal pero, también, a originar efectos que transformaron una posible hipertrofia del Estado en una deformidad de su función de producción. En cambio, casi todas las reformas de segunda generación (no iniciadas, inconclusas o fracasadas) se refieren a la búsqueda de un **mejor** Estado y no de un **menor** estado, involucrando básicamente la introducción de tecnologías de apoyo a la gestión aptas para mejorar la capacidad estatal. Por ejemplo, reestructuraciones, *rightsizing* de las dotaciones de personal, gobierno digital, reingeniería de procesos, tableros de control y así sucesivamente. Estos tipos de reformas “hacia adentro” del Estado son los que posibilitan que el mismo disponga de capacidades para formular, implantar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuenta, en el marco de un sistema coherente de gestión pública.

Antes de analizar los DCI correspondientes a los sectores económicos analizados, conviene presentar un resumen de las condiciones contextuales que enmarcaron los desarrollos que tuvieron lugar en cada uno de ellos durante el período estudiado. Para evitar reiteraciones en el examen de los casos, se ha optado por una descripción global de los hitos principales de dicho contexto, en tanto resultan pertinentes para una mejor interpretación de los procesos estudiados. Los aspectos contextuales más específicos de cada sector serán examinados en cada caso.

3. El contexto global de los sectores estudiados

En 1989 la crisis económica constituía el principal problema de la agenda pública. El pronunciado estancamiento padecido desde mediados de los setenta, la hiperinflación, el déficit fiscal crónico, el significativo atraso en los pagos de la deuda, la insatisfacción ante el funcionamiento de las empresas públicas y la extendida crítica al gigantismo estatal originaron un sentimiento común en la opinión pública, favorable a una reorientación radical del modelo económico. En los fenómenos mencionados se encuentran las principales causas que explican el alejamiento anticipado del presidente Alfonsín y el foco de atención del gobierno de Menem que lo sucedió. El fantasma de los saqueos y la movilización social agregó dramatismo a un escenario de emergencia que habilitó la posibilidad de iniciar un período de significativas reformas, sustentado en el argumento de la inevitabilidad del cambio.

La amplia legitimidad de origen del gobierno de Carlos Menem, expresada en las urnas, se vio fortalecida por la crítica situación existente, pero también por el estilo de liderazgo adoptado y por una serie de acuerdos con distintas fuerzas sociales. En este marco se conjugaron diversos recursos institucionales y políticos, como el hiperpresidencialismo, las tendencias centralizadoras o la cultura movimientista del peronismo, con atributos personales (pragmatismo, carisma, astucia) del presidente (Llanos y Margheritis, 1999; Novaro, 2000).

El nuevo gobierno actuó con rapidez y recurrió al factor sorpresa para disminuir las probabilidades de formación de frentes de resistencia a las decisiones presidenciales. Las reformas de mercado hicieron que el gobierno tomara distancia de su coalición electoral y se aliara con la elite económica argentina y los partidos políticos de centro derecha. También se incorporó a *outsiders* a la política y economistas de la ortodoxia liberal, adoptándose al pie de la letra los principios del Consenso de Washington (Novaro, 2000). En agosto de 1989 se promulgaron las leyes de Emergencia Administrativa y Reforma del Estado y la de Emergencia Económica, que marcaron el quiebre del modelo de desarrollo vigente. La primera declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los

contratos a cargo del sector público y la situación económico-financiera de la Administración Pública Nacional, abriendo la posibilidad de privatizar las empresas públicas. La segunda ley suspendió subsidios, subvenciones y regímenes de promoción de distintos sectores. Una tercera ley, que actuó como pilar durante la década del '90 fue la Ley de Convertibilidad. Esta ley promulgada en 1991 fijó la paridad cambiaria con el dólar, obligando al Banco Central a mantener reservas en divisas capaces de comprar toda la base monetaria al tipo de cambio establecido.

La opción por la convertibilidad descansó en una estrategia de "auto-amarre", en la que el gobierno optó por abdicar un instrumento clave de política económica para hacer más creíble su compromiso con la disciplina fiscal y monetaria. Los años posteriores a la Convertibilidad, estuvieron signados por el valor de la estabilidad, que no solo era percibida como monetaria, sino también como económica, institucional y hasta social. La percepción de bonanza, vinculada a la imagen generalizada de que la mejora en los indicadores macroeconómicos y la expansión del consumo se traducirían en un bienestar general que se derramaría a los sectores más pobres, se extendió. La Convertibilidad logró frenar el incremento de precios¹¹, se incrementó el poder de compra de los salarios reales¹² y a través de la apertura comercial se produjo el abaratamiento de los bienes de importación, situación que repercutió negativamente sobre la balanza comercial, arrastrando en un período de 4 años (1990-1994) una diferencia de más de 14 mil millones de dólares, equivalente al promedio de exportaciones e importaciones en 1993 (Gerchunoff y Llach, 1998).

Bajo el menemismo, el capitalismo argentino experimentó un conjunto de cambios profundos, muchas veces traumáticos, pero en todo caso llamados a ejercer una duradera influencia sobre el futuro del país. Con el viraje hacia una economía de libre mercado, se redujo el aparato estatal y su papel en la economía, redefiniéndose las relaciones con el mercado internacional, a favor de una mayor integración. Estos cambios excedieron los límites institucionales y legales de los sistemas económico y político para alcanzar al sistema social (Torre, 1998). Estas tendencias, que adquirieron en los 90s un alcance mundial, tuvieron en Argentina características diferenciales: el amplio alcance del programa, el ritmo acelerado que se le imprimió desde el gobierno central y su inesperada aplicación por parte de un partido político con una larga tradición estatista y fuerte raíz nacionalista.

La reconversión neoliberal diagnosticó que la crisis económica era atribuible al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato. Planteado el problema en estos términos, la solución no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica. Así se iniciaron una serie de reformas que implicaron el recorte o minimización del estado.¹³ Se emprendió, entonces, un camino de encogimiento alentado por

¹¹ A fines de 1991 se registraron tasas mensuales menores al 1%, mientras que entre 1992 y 1996, el índice de precios mayorista (IPM) no alcanzaría nunca un valor muy superior a la mitad correspondiente al año previo (Gerchunoff y Llach, 1998).

¹² El consumo y la inversión, tomados en conjunto, aumentaron entre 1990 y 1994 a un promedio de 10,7% anual (Gerchunoff y Llach, 1998).

¹³ Entre las políticas desarrolladas y que afectaron la capacidad estatal podríamos mencionar: la *descentralización*, que trasladó responsabilidades de gestión a los gobiernos subnacionales; la *privatización*, que puso en manos de empresas privadas (y a menudo, de empresas estatales transnacionales) la provisión de los principales servicios públicos; la *desregulación*, que implicó el vaciamiento o supresión de organismos que cumplían funciones reguladoras de la actividad socioeconómica, las que pasaron a ser consideradas superfluas o negativas para su desenvolvimiento; la *tercerización de servicios*, que llevó a numerosas instituciones públicas a procurarse en el mercado, ciertos insumos y servicios antes suministrados por unidades operativas propias y la reducción de las plantas de personal. Estas transformaciones reflejaron lo que podríamos denominar como la "etapa fácil" de la reforma del estado.

poderosos grupos empresarios que controlaban y aún controlan muchos de sus accesos y resistido a menudo por estados provinciales que nunca se resignaron a hacerse cargo de nuevas áreas funcionales sin una adecuada contrapartida de recursos.

El precipitado desmantelamiento del Estado nacional que se llevó adelante en la década del '90 acarrió serias consecuencias: a) al no programarse los cambios ni preverse sus efectos, se trocó hipertrofia por deformidad; b) al privatizarse empresas públicas con mínimos recaudos, se comprometió la capacidad de regulación estatal, sustituida en los hechos por un verdadero estado privado; c) al descentralizarse servicios casi a ciegas, se afectó la capacidad de gestionarlos por no contar los gobiernos provinciales con recursos financieros y organizativos suficientes; d) al desmovilizarse y/o excluirse del proceso de reforma a actores y mecanismos fundamentales de la democracia (Congreso, partidos, ONG's, órganos de fiscalización, audiencias públicas), se tendió a acentuar su debilidad frente al nuevo poder económico; y e) al aplicarse en forma ortodoxa e inflexible las recetas sugeridas por los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial), la inercia de las reformas dificultó la oportuna corrección del rumbo que estos mismos organismos propugnan periódicamente (Oszlak, 1999). Asimismo, el camino de encogimiento no llevó, como se argumentaba, a una reducción de la deuda pública.¹⁴

Con la estabilización, la opinión pública favorable al presidente se mantuvo en un elevado índice que por momentos alcanzó el 60% y que nunca estuvo por debajo del 40% (Novaro, 2000), configurándose un escenario favorable para plantear la reelección presidencial. Luego de un acuerdo entre los principales partidos políticos, se reformó la Constitución Nacional dando lugar, en 1995, a la reelección presidencial. La elecciones legislativas ampliaron la mayoría justicialista en el Congreso. A pesar del escenario de concentración de poder político, durante la segunda presidencia de Menem adquirieron visibilidad algunos problemas que durante la primera gestión habían sido solapados por la eficacia decisoria y la sobreestimación de los logros de la estabilización. La segunda presidencia estuvo signada por la reemergencia de problemas internos en el justicialismo, los déficit institucionales que dificultaron o directamente frenaron el avance de las reformas estructurales y la ausencia del dinamismo gubernamental que había caracterizado al primer período de gestión. Ese mismo año fue poco auspicioso y estuvo signado por los impactos del “efecto tequila” sobre la economía. La crisis financiera, la depresión económica y el acuciante incremento de la desocupación y subocupación, con su notable repercusión sobre la cuestión social y los índices de pobreza y exclusión, comenzaron a ganar espacio en la agenda estatal¹⁵. Nuevamente, la crisis actuaría como el argumento principal de la concentración de poder en manos del presidente, quien reclamó al Congreso la delegación de poderes de emergencia que dieron lugar a la firma de un gran número de decretos de necesidad y urgencia.

En materia de reformas del estado, aquellas que se plantearon como “de segunda generación” no tuvieron la misma espectacularidad ni eficacia de las de la primera etapa. En 1996, facultado por la legislación vigente, el gobierno del Presidente Menem anunció la Segunda Reforma del Estado, la cual tenía como propósito el fortalecimiento institucional del estado, una reforma “hacia adentro” inspirada en los principios del Programa de “reinención del gobierno” norteamericano. Sin embargo, las reformas realmente introducidas mostraron un propósito fundamentalmente fiscalista y no dieron lugar a

¹⁴ A pesar de la transferencia de activos, la deuda pública adquirida en moneda extranjera se incrementó en un 90%. Datos oficiales muestran que la deuda pública en dólares pasó de U\$S 56.708 millones en 1990 a U\$S 74.215 millones en marzo de 1995 y hacia mediados de 1997 ya llegaba a los U\$S 96.731 millones. El 90% de esa deuda era en moneda extranjera, correspondiendo el 61,8% a títulos públicos (Bradys, Eurobonos, Bonex, Bocon, otros) (Thwaites Rey, 1999: 7).

¹⁵ En el período 1989-1992 la tasa de desocupación se mantuvo oscilante en un valor promedio de 7%, adquiriendo hacia 1993 una tendencia positiva que se profundizaría en el período entre 1994 y 1996, superando ese año el 17% de desocupación en el total de aglomerados urbanos. Posteriormente, la desocupación se redujo algunos puntos, pero hacia 2001 alcanzó un pico histórico (18,3% en aglomerados urbanos) que no logró reducirse hasta el año 2004.

medidas de refuncionalización orientadas a dotar de mayor eficiencia y transparencia a la gestión estatal. Las políticas para paliar la crisis económica implicaron recortes en el presupuesto, el incremento de los impuestos y la reforma del sistema previsional, creando un sistema de pensión privada que intentaba reducir el gasto público en el largo plazo (Llach, 1997). La combinación de instrumentos ortodoxos, las reducciones presupuestarias y la prolongación de las “etapas de privación” hasta alcanzar los efectos del derrame, tuvieron una fuerte repercusión en el incremento de las protestas sociales en forma no institucionalizada y a través de nuevas formas y espacios.

Para Basualdo (2002) la extensión y visibilidad de la crisis se explica por la acentuada expansión de la etapa inicial de la Convertibilidad, fuertemente influida por la notable profundidad de la crisis hiperinflacionaria previa. El agravamiento de los problemas sociales y económicos incrementaron las voces críticas hacia el gobierno y el estilo de gestión menemista, mientras que la sospecha generalizada sobre la corrupción gubernamental pasó a ser una cuestión relevante para la opinión pública. En la coalición gobernante comenzaron a presentarse algunos enfrentamientos. El escenario se configuró de forma tal que en las elecciones legislativas de 1997, una coalición conformada por la UCR y el FREPASO logró vencer la hegemonía justicialista y presentarse como una alternativa opositora viable de cara a las elecciones presidenciales de 1999.

En 1998, las transformaciones en el contexto internacional dificultaron el acceso a nuevo financiamiento externo. Desde mediados de 1990 se sucedieron una serie de crisis internacionales (v.g. la crisis mexicana en 1995 y la asiática en 1997, la devaluación rusa en 1998 y la brasileña en 1999), señalando el inicio de una etapa de recesión internacional que trajo aparejada una restricción financiera para América Latina, a la que se sumó la disminución del precio internacional de los productos exportados. Se establecían de esta forma las condiciones que derivarían en la crisis terminal del régimen de Convertibilidad (Basualdo, 2002). Por ese entonces, el endeudamiento público y privado, comenzaba a generar dudas sobre la posibilidad del país de pagar las deudas. Además, con el incremento del endeudamiento se hacía más probable que la influencia exterior orientara las políticas internas (Gerchunoff y Llach, 2003).

La Alianza triunfó en las elecciones presidenciales de 1999. Sin embargo, esas elecciones crearon un complejo escenario político para el nuevo gobierno, ya que la Alianza no repitió su triunfo en la Provincia de Buenos Aires, contaba con pocas provincias gobernadas por sus candidatos y no logró arrebatarle la mayoría justicialista al Senado. Las elecciones de 1999 marcaron el comienzo de una nueva gestión, con un gobierno de coalición y una nueva derrota del justicialismo a nivel nacional. Sin embargo, ese año no marcaría un punto de inflexión en materia económica. Por el contrario, en los dos años que duró ese gobierno se agudizaron los problemas acarreados por el mantenimiento de la política de Convertibilidad.¹⁶ El nuevo gobierno se encontró con un alto endeudamiento, compromisos con empresas privatizadas, gobernadores y sindicalistas que afectaban los recursos fiscales y una ley que limitaba la magnitud del gasto público.¹⁷ Las dificultades económicas y la imposibilidad de revertir el ciclo recesivo orientaron al gobierno a fortalecer, al menos discursivamente, las políticas de lucha contra la corrupción, las educativas, de empleo y las reformas judiciales, aunque distintos factores confluyeron en el fracaso de estas iniciativas (Novaro, 2002).

¹⁶ Gerchunoff y Llach (2003) indican que la moneda fuerte amplificaba la bonanza ganando una aceptación social que hacía improbable su abandono voluntario aun cuando el fantasma de la inflación había desaparecido.

¹⁷ La ley de responsabilidad fiscal (o convertibilidad fiscal, tal como fue difundida) buscó mejorar la imagen internacional para atraer inversores, ganando credibilidad en el ámbito fiscal, aunque las modificaciones que se introdujeron alteraron las posibilidades del gobierno de establecer ciertas políticas públicas que podrían aparecer como incentivo para lograr el apoyo de algunos sectores en la realización de otras políticas fundamentales para el gobierno central.

Transcurrido el primer año del gobierno de la Alianza se produjo una importante crisis institucional surgida con las denuncias por pago de sobornos de funcionarios nacionales a senadores para aprobar la reforma laboral, crisis que se profundizó con la renuncia del vicepresidente y la verticalización del gobierno tras la figura presidencial¹⁸. Así, a la crisis económica signada por la ausencia de una significativa reactivación tras dos ajustes económicos, la dependencia del capital extranjero y las elevadas tasas de desempleo y subocupación, se sumaba la crisis política e institucional, generalizando la imagen de desconfianza hacia el gobierno tanto en la opinión pública como en el *establishment* económico. El nuevo escenario incluía el cambio de dos ministros de economía en menos de un mes, un frustrado intento de nuevo ajuste, con una extendida movilización contraria a su realización, y la convocatoria para ocupar nuevamente la cartera de economía, al ministro que dio origen a la convertibilidad. El Congreso aprobó la ampliación de las facultades decisorias en el marco de la emergencia y la ley de “Déficit Cero”, que estableció que el Estado solo podía gastar lo que recauda, fijando un ajuste móvil mensual realizado en función de los ingresos del mes anterior y de acuerdo con el pago de intereses de la deuda¹⁹, junto con recortes en los sueldos de empleados públicos, jubilados y pensionados.

En octubre de 2001, el gobierno perdió abultadamente las elecciones legislativas y en diciembre de 2001 se llegó al epicentro de la crisis: la reducción en la valoración del crédito de Argentina, el incremento del riesgo país y la estampida bancaria se enlazaron con la decisión de restringir los depósitos bancarios y las transferencias al exterior, medida que se efectivizó en forma paralela a la decisión del FMI de eliminar un desembolso de \$1.300 millones. La restricción bancaria, conocida como “corralito”, acrecentó la incertidumbre y la movilización, a la que después de tal medida se incorporaron los sectores medios, prefigurándose una situación de inestabilidad en todos los planos. La realización de una nueva huelga general, los saqueos, las movilizaciones masivas pidiendo “que se vayan todos”, dieron lugar a la renuncia del presidente De la Rúa y su gabinete. Esos días marcaron un hito en la historia política y social de la Argentina: la masiva movilización popular exigía cambios radicales en la propia institucionalidad gubernamental y, naturalmente, en las orientaciones estratégicas de las políticas públicas.

El análisis de la década de la Convertibilidad (1991- 2001) permite observar resultados positivos en términos de crecimiento (con una tasa anual que alcanzó a 2,7%) y negativos en términos de la participación de los asalariados y la Inversión Bruta Interna Fija en el valor agregado (las respectivas tasas anuales alcanzaron a -2,7% y -0,1%). A su vez, el volumen físico de la producción y la productividad se incrementaron en menos de un 1% y un 5%, respectivamente, mientras que la ocupación y el salario real promedio se redujeron en un 4% y 0,3% respectivamente (en base a datos del INDEC elaborados por Basualdo, 2002). Se consolidaron durante este período las tendencias hacia la desindustrialización y reestructuración sectorial, provocando el tránsito de una economía industrial a otra que puede considerarse como financiera, agropecuaria y de servicios, además de profundizarse la redistribución del ingreso industrial en contra de los trabajadores, la concentración sectorial y la desintegración de la producción local (Basualdo, 2002). El ingreso per cápita argentino pasó a representar en 2001 un 35% del ingreso per cápita de los países líderes, cuando en 1975 representaba el

¹⁸ El nuevo gabinete de De la Rúa era más disciplinado que el primero pero, como señala Novaro (2002), al precio de un total aislamiento que terminó agravando los problemas que intentaba resolver.

¹⁹ A partir de la convertibilidad se redujo la posibilidad de intervención estatal por medio de los instrumentos de política monetaria. Con la coexistencia de las medidas de la convertibilidad y de déficit cero, el gobierno recortó ampliamente las posibilidades de su autoridad económica para intervenir contrarrestando el ciclo económico, de forma que se dejó a la economía, y con ella al conjunto de la sociedad argentina, sometida a los vaivenes del mercado, estableciéndose formalmente la imposibilidad de que el estado actuara contrarrestando los shocks y manteniendo los estándares de producción y empleo.

59% y antes de la primera guerra el 77%.²⁰ Con relación a la distribución del ingreso, luego del pico de mayor equidad de los años '50, la tendencia a una distribución más desigual se hizo muy evidente en la década del '90, en que alcanzó valores similares a los del siglo pasado (Gerchunoff y Llach, 2003).

A partir de lo anteriormente expuesto, es posible concluir que durante la década del '90 la sociedad decidió sacrificar algo de equidad²¹ a favor del desarrollo, abrazando para ello la apertura económica y aceptando la prolongación de la apreciación cambiaria (Gerchunoff y Llach, 2003). Por ello, aún cuando las dificultades de la sobrevaluación de la moneda y la apertura irrestricta se hicieron evidentes, la sociedad argentina prefirió pagar los costos que fueran necesarios para sostener su estricto sistema monetario, el cual terminaría cayendo más por la fuerza que por la razón. En cuanto a las capacidades institucionales del estado argentino, al cabo de la década pudo comprobarse que las reformas institucionales realizadas estuvieron signadas, casi exclusivamente, por el afán de reducir el gasto y jibarizar el aparato estatal, llegando al punto de ausentarse virtualmente en ciertas áreas de política en las que más se requería su intervención frente al ahondamiento de la inequidad y el incremento de la miseria. Con el desmantelamiento estatal se vació la escena pública y desgarró el tejido social, comprometiendo la paz y la gobernabilidad democrática.

Con la asunción de la administración Duhalde, luego de la declaración del default sobre la deuda y el abandono de la Convertibilidad, se adoptó un régimen de emergencia pública y reforma del sistema cambiario que dispuso la emergencia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. El peso se devaluó, creando condiciones muy favorables a las exportaciones argentinas. La negociación con organismos internacionales de crédito, el restablecimiento de la confianza interna y en el exterior, la renegociación de la deuda externa pública con los acreedores privados en cesación de pagos, la renegociación de los contratos con las privatizadas, los aumentos en las tarifas de los servicios y la crítica situación social interna fueron algunos de los principales temas de la agenda pública del gobierno de Duhalde y de quien sería su sucesor, Néstor Kirchner.

4. Capacidades estatales en el sector agropecuario

4.1. Caracterización del sector

La reforma económica fue, en relación a la producción agropecuaria, muy efectiva en liberar y generar energías en el sistema productivo, al eliminar sesgos antiagrarios que habían permeado la política económica durante largas décadas. Tales transformaciones redundaron en mejores precios relativos para la producción agropecuaria, hecho que se vio magnificado durante algunos años a mediados de la década del '90 por los buenos precios internacionales.

La construcción del Sector Público Agropecuario (SPA) en la Argentina fue el resultado de un largo proceso que reconoce tres etapas bien definidas. Una primera etapa, que se extiende hasta 1930, ha sido identificada como del “estado constructor” (Martinez Nogueira, 1990). En esta etapa predomina un estado con un poder fuertemente concentrado, orientado al establecimiento de reglas de juego para la acumulación de recursos y la integración a los mercados internacionales. Una segunda etapa que se extendió hasta finales de la década del '80, como consecuencia directa de la gran crisis de esos años que tuvo un fuerte impacto sobre las exportaciones agropecuarias y, consecuentemente, sobre la

²⁰ Estos datos han sido calculados por Gerchunoff y Llach (2003) como valores en dólares constantes de 1990, la serie ha sido suavizada por los autores a través de promedios trimestrales.

²¹ La expansión del empleo en algunos sectores de servicios o en nichos de exportación no logró, ni siquiera en los años iniciales de la Convertibilidad, incorporar personas expulsadas de sectores productivos que ya no gozaban de protección estatal o inclusión social.

viabilidad económica del país. En esta etapa, se crearon instituciones con mandatos amplios y recursos importantes, que modificaron el alcance de la intervención del estado en la vida económica del país y buscaron contrarrestar las consecuencias de la recesión. La crisis había afectado en forma importante, pero diferenciada, a distintos intereses económicos vinculados al sector, lo cual originó nuevos arreglos institucionales en los cuales se dio cabida a representantes de intereses corporativos, en algunos ámbitos de decisión fundamentales (v.g. en las Juntas reguladoras creadas para intervenir en la comercialización y exportación de productos agropecuarios).²² La tercera etapa, sobre la que centraremos nuestro análisis, se inició a fines de la década del '80 y formó parte de una reforma económica e institucional más amplia. La crisis del modelo organizacional del SPA, creó las condiciones y la necesidad para una reforma institucional profunda del sector.

Las transformaciones más importantes tuvieron lugar en el área de la comercialización y regulación de los mercados internos, donde las Juntas jugaban un papel importante como reguladoras del mercado y distribuidoras de los beneficios de la producción. La reforma afectó, en menor medida, a otras instituciones del sector, fundamentalmente debido a las fluctuaciones presupuestarias y a la inconsistencia de las políticas públicas de largo plazo. El impacto global de las reformas iniciadas, fue una menor presencia del estado en el campo y una menor capacidad de intervención y regulación de la actividad económica.

La liberalización comercial de los '90, a nivel global, no afectó mayormente a los precios internacionales (ya que en estos productos, la apertura no fue tan marcada) ni a los precios internos, aunque sí tuvo un importante efecto sobre los precios internos de los insumos importados tales como fertilizantes y agroquímicos. En tal sentido, la baja de aranceles y la convertibilidad entre el peso y el dólar confluyeron en la promoción del uso de los insumos tecnológicos por la modificación de los precios relativos del sector.

En cuanto a los impactos de la apertura internacional, observamos que, con mayor fuerza que en otras etapas, los precios del mercado argentino están definidos, en el caso de las commodities pampeanas, por el mercado internacional. Los cambios en los precios relativos y las innovaciones tecnológicas disponibles aceleraron la expansión de productos como la soja (principal producto de exportación), aunque la composición del resto de los cultivos no se vió mayormente afectada.

Durante la década de 1990 la agricultura cobró especial importancia y dinamismo, a raíz de la incorporación de tecnología asociada a insumos y prácticas agrícolas²³ y a la utilización de semillas mejoradas, incluyendo algunas genéticamente modificadas mediante la incorporación de genes con características específicas. Tales los casos de la soja RR o del Maíz Bt. Contribuyeron al proceso modernizador, a mediados de la década del '90, el aumento en el precio internacional de los granos – fundamentalmente de las oleaginosas- y en el año 2002, la devaluación del peso, que redujo los costos de la producción. Estas circunstancias contribuyeron al considerable incremento de la superficie cosechada y a los volúmenes de producción, no limitados a la región pampeana, al extenderse con

²² Estos nuevos organismos se caracterizaron por una novedosa gestión colegiada con intervención del sector privado y por sus distintas formas de financiamiento, donde una parte importante de los recursos institucionales procedían de tasas especiales aportadas por la producción. Este esquema organizacional sería posteriormente adoptado por otros organismos con funciones muy distintas como, por ejemplo, el INTA a partir de la década del '50.

²³ Las reformas instauradas en 1991 produjeron fuertes efectos en diversos aspectos de la economía en general y del sector en particular. Estos efectos se encuentran relacionados con las modificaciones en los regímenes cambiarios, tributarios crediticios y de transporte, la disposición de un tipo de cambio fijo con relación al dólar, la eliminación de las retenciones a las exportaciones agropecuarias y la importación de fertilizantes y agroquímicos sin gravámenes.

especial fuerza a otras regiones (pampeanización de las economías extrapampeñas)²⁴.

Paralelamente a las políticas de apertura comercial, los organismos multilaterales de crédito (v.g. BID y BM) impulsaron políticas tendientes a incrementar el volumen de las exportaciones de los países productores de bienes primarios. En este contexto se originó en la Argentina el PROMEX (Programa de Promoción de Exportaciones de Base Agrícola No Tradicional)²⁵, cuya escasa dimensión limitó fuertemente su efectividad, por lo que fue interrumpido en 1997. En materia de exportaciones, los productos vieron ampliarse los mercados para su oferta de productos primarios. En los últimos años, China y la India están creciendo como mercados importadores de productos agropecuarios argentinos. Asimismo, se observa una cierta diversificación de la oferta en tanto las exportaciones se distribuyen entre distintas regiones del mundo²⁶.

En suma, entre los resultados más significativos de las transformaciones realizadas en los '90s podemos mencionar un activo proceso de modernización productiva, que permitió casi duplicar la producción de cereales y oleaginosas e introdujo importantes transformaciones en el sistema y la estructura agraria.²⁷ Ello demostró, en cierta forma, que la modernización era posible en ausencia de una fuerte presencia del estado. La contracara de este proceso de modernización autogestionada fue la creación de fuertes economías de escala, que facilitaron la aparición y crecimiento de grandes empresas agrícolas y también, aunque en menor medida, la concentración de la propiedad territorial.

La retirada del estado libró el crecimiento a las iniciativas desarrolladas por los actores privados y la equidad intrasectorial no fue un valor que orientara las políticas implementadas, por lo cual los actores más fuertes se adaptaron a las nuevas reglas e impusieron el ritmo de desarrollo, mientras los restantes grupos, sin el apoyo del estado, no tuvieron capacidad para insertarse en el nuevo contexto y quedaron relegados. Entre los grupos beneficiados por las reglas de juego imperantes en la década del '90 podemos mencionar a²⁸:

- Las empresas que logran articular la producción agraria con capital financiero, estas nacieron a principios de la década del '90, buscando beneficiarse por la alta rentabilidad de la agricultura por la ausencia de alternativas de inversión en un mercado local con bastante liquidez.
- Las grandes empresas con capacidad para manejar importantes volúmenes de producción y compras de insumos, por ejemplo, las integradas verticalmente que comenzaron como empresas

²⁴ Así, en áreas donde anteriormente no se realizaban, o se realizaban solo en forma marginal, algunos cultivos pampeanos – como por ejemplo soja, trigo y maíz, entre otros- comienzan a desarrollarse con especial intensidad. La importancia de las semillas mejoradas fue fundamental para aumentar la producción, sea por contar con variedades de mayor rendimiento y resistencia a enfermedades, o bien, por su adaptación a diversos climas.

²⁵ Este programa, que comenzó a implementarse en 1991, tuvo como finalidad impulsar a los pequeños y medianos productores a reorganizar su producción para obtener mejoras en calidad y perspectivas de comercialización. Su misión era potenciar las ventajas comparativas, cualitativas y competitivas, que permitieran a esos productores competir en los mercados internacionales. El PROMEX se propuso asesorar a los empresarios y productores acerca de las características de los mercados externos, asistiéndolos en el diseño de estrategias para acceder a los mismos, en la identificación de posibles negocios y en la capacitación de recursos humanos para el gerenciamiento de esas actividades.

²⁶ En tal sentido, el 27% de las exportaciones son para los países que conforman la Unión Europea, el 24% para los países del Sudeste de Asia, el 10% para los restantes países del MERCOSUR, un 7% lo adquieren los países del NAFTA, 4% los países de medio oriente y el 28% restante se distribuye entre los restantes países del mundo (ICA para el 2004).

²⁷ Estas transformaciones se produjeron especialmente en la región Pampeana, donde se produce el 80 % de la producción total. El sector productivo aprovechó los cambios en la política económica de liberalización comercial y desregulación, así como los buenos precios internacionales de la mitad de la década para adoptar tecnologías, invertir y modernizarse, mejorando su producción y productividad en forma significativa.

²⁸ Hacia fines del año 2000 el contexto que garantizaba tales beneficios se vio modificado y algunos de los beneficios del procesos descrito llegaron incluso a disolverse.

- de comercialización y se expandieron a la producción primaria.
- Los actores vinculados a la producción y comercialización de tecnologías, la cual se incorpora en forma de bienes de origen industrial (v.g. maquinaria agrícola, agroquímicos o semillas mejoradas) con el fin de mejorar la competitividad de las empresas.
 - Los actores más cercanos a las etapas de consumo dentro de la cadena de valor, se ven favorecidos aunque en un menor nivel que los anteriores.

Estos sectores favorecidos por las políticas implementadas tenían en común: la capacidad para realizar inversiones de capital; el gran tamaño de superficie cultivada con el que contaban (debido al mayor tamaño de los bienes de capital -v.g. tractores sembradoras, cosechadoras- los costos de producción disminuyen a medida que aumenta el tamaño de la superficie cultivada); una gran flexibilidad operativa y una buena capacidad tecnológica y empresarial. Asimismo, la alta tecnologización del sector generó un costo más o menos fijo asociado a la obtención de información tecnológica, el cual se ve disminuido en las producciones de gran escala.

Por su parte, las condiciones favorables a la producción en gran escala, el proceso de tecnificación de la producción, la ausencia de líneas de crédito y los cambios en los precios relativos durante la convertibilidad entre los productos agrícolas y los de consumo, afectaron la rentabilidad de las empresas agrícolas de menor tamaño, por lo que muchas empresas familiares optaron por alquilar sus tierras y trasladarse a las ciudades. La ausencia de políticas públicas articuladoras de las relaciones entre los distintos actores, configuró un escenario poco orientado a propender la equidad entre los actores. El estado a través de sus políticas no protegió a los sectores perjudicados por los efectos del abandono de la matriz estado- céntrica y las políticas de liberalización y desregulación implementadas. Así, los pequeños emprendimientos, las cooperativas y empresas familiares aparecieron como los grupos perjudicados por las políticas desarrolladas en la última década en Argentina.

4.2. Transformaciones y déficit de capacidad institucional

A partir de la década del '90 podemos señalar tres fases principales en las reformas del SPA. Cada una de ellas respondió a un instrumento normativo diferente. La primera fase, iniciada con la promulgación de las leyes de emergencia económica y reforma del estado, tuvo un impacto limitado sobre el SPA, aunque resulta destacable la estrechez presupuestaria sufrida por algunos organismos, así como las limitaciones para la contratación de personal. En la segunda fase, impulsada por un decreto de desregulación económica (firmado en 1991 y luego transformado en ley), el SPA se vio profundamente afectado: se suprimieron organismos y atribuciones, especialmente en las áreas de comercialización, algunas de las cuales fueron transferidas al sector privado.²⁹ La tercera fase se inició en 1995, a raíz de cambios institucionales introducidos por la denominada "segunda reforma del estado". Por ejemplo, se fusionó el IASCAV (Instituto Argentino de Calidad y Sanidad Vegetal) con el SENASA (Servicio Nacional de Sanidad Animal) dando origen al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad

²⁹ Las principales reformas fueron: 1) la eliminación de 5 organismos y otras dependencias centralizadas del SPA, principalmente la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, el Mercado de Hacienda de Liniers, la Corporación Reguladora de la Yerba Mate, la Dirección Nacional del Azúcar, el Fondo Promotor de la Industria Lechera, y el Instituto Forestal Nacional. El número de organismos descentralizados del SPA se redujo de 11 a 6; 2) la concentración en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPYA) de las funciones de definición de políticas sectoriales, monitoreo de mercados, generación de información y supervisión del conjunto de actividades y organismos del ámbito del SPA. Se crearon, en este ámbito, las Subsecretarías de Pesca y de Alimentación; 3) Se consolidó la relación y articulación con el sector privado a través de diversos mecanismos institucionales como, por ejemplo, la participación del sector privado en órganos de gobierno y/o consulta de los organismos descentralizados, la organización de los foros de las cadenas productivas y la creación del Instituto de la Carne como organismo privado con participación pública.

Agroalimentaria³⁰. También se incorporaron a las incumbencias de la SAGPyA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación), las cuestiones vinculadas al área de alimentos, creándose la ONCCA (Oficina Nacional de Control y Comercialización Agropecuaria). En resumen, con esta reforma se buscó aumentar la concentración institucional del sector agropecuario y adicionar a sus cometidos el área alimenticia.

En relación con los déficit de capacidad institucional (DCI) observamos, siguiendo la clasificación propuesta por la metodología SADCI, los siguientes puntos:

- **Déficit relacionados con reglas de juego:** Las reformas del estado afectaron sustancialmente las reglas bajo las cuales se desempeñaban las instituciones del sector agropecuario argentino. En efecto, la disolución de los organismos reguladores, la creación de nuevas instituciones con nuevos objetivos y el reciclado de las tareas remanentes de las instituciones disueltas, dieron lugar a la cristalización de una nueva estructura organizacional de dimensiones considerablemente menores. A su vez, durante la década de 1990 instituciones como la SAGPyA³¹, debieron adaptarse a reestructuraciones, creación de nuevos organismos dependientes de esta, a la vez que complementar su accionar nacional con proyectos administrados por esta pero con financiamiento externo. Otras instituciones, como el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria)³² o el SENASA³³, debieron adaptarse a las reglas de juego y desarrollar tareas de gerencia de la escasez debido a que la reducción presupuestaria en algunos casos, o el aumento de tareas sin la consecuente provisión de recursos en otros, generaban un deterioro constante de sus servicios.

- **Déficit relativos a las relaciones interinstitucionales:** se identifican casos de vinculación y participación activa en la implementación conjunta de políticas (v.g. en proyectos de intervención, la SAGPyA utiliza la estructura del INTA cuando se trata de innovación tecnológica). Sin embargo, la ausencia de una política clara y concreta para el sector impidió la consolidación de vinculaciones

³⁰ La fusión de estos organismos significó un considerable ahorro en el gasto estatal, lo que no implicó una mejora en la eficiencia del gasto ni en la calidad de los servicios prestados por la nueva institución.

³¹ Los orígenes de esta Secretaría, hoy dependiente del Ministerio de Economía y Producción, se remontan a 1898. Entre sus funciones pueden mencionarse la elaboración y seguimiento de políticas y estrategias de aplicación micro y macroeconómicas en el ámbito agropecuario, forestal, pesquero y alimenticio, operadas a través de la administración central y organismos descentralizados. Durante la década del '90 se produjeron cambios significativos: los lineamientos de política y las líneas de acción se centraron en aspectos económico-comerciales tales como calidad, productividad y diversificación productiva basada en la reconversión de los productores, de modo que pudieran adaptarse a las nuevas demandas de un sector cada vez más competitivo. Se observa así que las orientaciones de esta institución experimentaron, durante el período, un pronunciado giro hacia temas vinculados a una mejor inserción del sector en el mercado.

³² Es una institución descentralizada creada en 1956 y con vinculación con la SAGPyA. Sus recursos con asignación específica provienen de un porcentaje del total de las importaciones, además de otros recursos de fuente propia cuyo nivel a lo largo del tiempo ha sido impreciso y variable. En conjunto, cuenta con una planta de personal de unos 3.500 agentes y presupuestos superiores a los 200 millones de pesos anuales. La finalidad de esta institución es contribuir a la competitividad del sector agropecuario, forestal y agroindustrial en todo el territorio nacional, en un marco de sostenibilidad ecológica y social; priorizando entre sus acciones la generación de información y tecnologías para procesos y productos de este vasto sector, poniendo los mismos al servicio del productor rural a través de su sistema de extensión. Se organiza a través de la Administración central, 47 estaciones experimentales y 12 institutos de investigación especializados.

³³ La institución creada en 1972 encuentra sus raíces en la antigua policía sanitaria (*circa* 1902) y luego adquiere mayores funciones por la fusión con el IASCAV. En los '90s obtuvo carácter autárquico, el cual le permitió, entre otras cosas, generar un espacio de participación, consulta, debate y búsqueda de consenso con representantes sectoriales y provinciales. Por otra parte, con la disolución de las Juntas reguladoras, parte del personal y de las funciones remanentes pasaron a ser desarrolladas por esta institución. El objetivo principal de este organismo sanitario rector es la fiscalización y certificación de los productos y subproductos de origen animal y vegetal, sus insumos y residuos agroquímicos, así como la prevención, erradicación y control de enfermedades animales, incluyendo las transmisibles al hombre, y de las plagas vegetales que afectan a la producción agropecuaria del país.

interinstitucionales pese a la existencia de algunos ejemplos relacionados fundamentalmente a la implementación de proyectos. Por otra parte, la débil articulación institucional trajo aparejada la segmentación de la participación de los actores en las instituciones del sector, aún cuando existen mecanismos de participación formal en el gobierno de muchas de ellas, tal es el caso del INASE (Instituto Nacional de Semillas), INTA o SENASA. A diferencia de lo que ocurre con otros organismos del sector, la estructura institucional de la SAGPyA no cuenta con un espacio de discusión formal con el resto de los actores e instituciones.

- **Déficit vinculados con las características de los esquemas organizativos:** En la estructura actual, las principales funciones desarrolladas por el SPA están concentradas en tres grandes áreas: a) la definición e implementación de la política agropecuaria y el fomento a la producción, que es responsabilidad primaria de la SAGPyA; b) el desarrollo de tecnología, que es responsabilidad primaria del INTA; y c) la sanidad y calidad alimentaria, que es responsabilidad primaria del SENASA. Dos áreas adicionales, el desarrollo rural y la fiscalización de la comercialización tienen una cierta importancia y son áreas de responsabilidad compartida por dos o más instituciones. Sin embargo, la SAGPyA tiene una estructura centralizada, con una débil presencia regional limitada a unos pocos funcionarios que cumplen tareas de recopilación estadística, mientras la mayor parte de las funciones de ejecución se realizan a través de los organismos descentralizados que gozan de amplia autonomía y que, por su difundida presencia territorial, terminan dando contenido real a una amplia franja de la política agropecuaria global de la SAGPyA.

- **Déficit ocasionados por la inexistencia o insuficiencia de recursos materiales y humanos:** La capacidad física de las organizaciones estuvo afectada por la reducción presupuestaria, lo que trajo como consecuencia un deterioro (en algunos casos) de las instalaciones o la ausencia de fondos para la adquisición de bienes de capital e insumos necesarios para el óptimo cumplimiento de sus funciones. La ausencia de una política de personal, por el congelamiento de las vacantes en prácticamente todas las instituciones o la movilización y reubicación de personal en otras, profundizaron las consecuencias de la reducción presupuestaria. En este sentido, se optó por la mecánica de tomar personal bajo formas de contrato tanto en el marco de proyectos, como así también a través de empresas o fundaciones de las mismas instituciones (v.g. ARGENINTA). La proporción de personal permanente se vio disminuida y la capacitación del personal jerárquico estuvo condicionada por la ausencia de presupuesto para tal fin. Este escenario, se modificó sustancialmente a partir de la devaluación y las modificaciones en la asignación presupuestaria a estas instituciones, dando lugar a un aumento presupuestario y, consecuentemente, a una mayor disponibilidad de recursos en rubros como la adquisición de bienes de capital e insumos, entre otros.

El INTA, por ejemplo, a principios de la década de 1990 perdió su autarquía financiera teniendo una significativa reducción de presupuesto³⁴ y de personal hasta el restablecimiento de la autarquía en 2002. En todo ese período, los objetivos de la institución fueron sensiblemente afectados, por lo cual se recurrió al endeudamiento externo para el mantenimiento de las actividades, e incluso para la contratación de personal. Los efectos que esto generó sobre el desarrollo de innovaciones en materia de investigación básica se constatan en la ausencia de una participación significativa de la institución en el desarrollo de productos biotecnológicos, donde las empresas internacionales controlan la mayor parte del mercado local.

³⁴ La mayor parte del presupuesto ejecutado por el INTA tiene su origen en los aportes del tesoro nacional y en fondos propios de la institución – en promedio, un 12% y un 81%, respectivamente-.

4.3. Algunas interpretaciones y conclusiones

La desregulación de la economía, que en el caso de los servicios públicos redundó en un importante nivel de inversión extranjera, mejoró la calidad y ubicuidad de los servicios públicos esenciales para la producción agropecuaria. La telefonía móvil y los puertos son dos ejemplos importantes que contribuyeron de manera significativa a la modernización del sector. La mejora en estos y otros servicios representó una baja significativa en los costos de producción, mientras la telefonía móvil permitió la adopción de prácticas de gestión más complejas, que facilitaron la adopción de tecnología, la sofisticación de los estilos gerenciales y, consecuentemente, el crecimiento de las empresas en tamaño y complejidad.

Sin embargo, las características cualitativas del proceso de modernización generaron una serie de efectos estructurales preocupantes: a) acentuaron la especialización productiva y exportadora, sólo compensada parcialmente por algunos casos exitosos no pampeanos (v.g. el limón y los vinos); b) impulsaron una mayor concentración de la propiedad de la tierra y, más aún, de su uso. Este proceso se vio acompañado por la aparición de nuevos actores y nuevas formas de producción y asociación. Estos actores asumieron roles importantes en el proceso productivo y provocaron la desaparición de otros, que pasaron a convertirse en rentistas. En tanto, las transformaciones no contribuyeron a la construcción de un perfil productivo y exportador con un mayor grado de valor agregado ni tampoco, en la medida de lo deseable, al desarrollo del empleo y la actividad económica a nivel regional.

Finalmente, para el conjunto de las instituciones del sector, se han identificado una serie de elementos comunes: reducciones presupuestarias y de personal, ausencia de firmes políticas de estado asociadas al accionar general de las instituciones y desarrollo de estrategias de subsistencia parecidas frente a la manifiesta reducción del aparato estatal. Estos procesos internos a las instituciones se manifestaron en un deterioro creciente en la calidad de los servicios agropecuarios ofrecidos a la sociedad, en un escenario en que la escala de producción y el surgimiento de nuevos actores dio origen a diferentes demandas que requerían importantes esfuerzos adaptativos por parte de las instituciones del sector.

Tal como señalamos anteriormente, el debilitamiento de las organizaciones del sector público agropecuario no afectó la expansión de la actividad productiva, pero sí los aspectos cualitativos importantes de dicha expansión. Es decir, las fuerzas del mercado fueron suficientes para atraer recursos productivos adicionales y guiar su asignación en la dirección de generar oportunidades de mercado y relativa rentabilidad. Sin embargo, la debilidad institucional no permitió instrumentar una estrategia de largo plazo apoyada en medidas de política pública, tanto de apoyo como de control, que guiaran el proceso de una manera más congruente con las necesidades e intereses del país en su conjunto.

5. Capacidades estatales en el sector agroalimentario

5.1. Caracterización del sector

La producción de agroalimentos es uno de los pilares competitivos de Argentina³⁵. Basado en la apropiación de recursos naturales, con una base empresaria de larga trayectoria (y fuerte densidad de empresas de capital nacional tanto de grupos económicos como de pymes), contribuye a explicar buena

³⁵ El decrecimiento industrial global sumado al dinamismo de la actividad de la industria alimenticia, se vio reflejado en una mayor participación de la producción agroalimentaria, que pasó de representar poco más del 20% a inicios de los años 90 a 25.4% en el año 2001. Aún así el desarrollo de la industria alimenticia creció a un ritmo lento (poco menos del 1% anual acumulado).

parte del superávit comercial externo de las últimas décadas y, por esa vía, el alivio de los problemas de balance de pagos y endeudamiento³⁶. A ello cabe sumarle una creciente relevancia en la generación del empleo y dinamización tecnológica, que en algunas actividades, las ubica positivamente en el contexto internacional.

A lo largo de las última décadas se produjeron cambios sustantivos en la demandas por alimentos, especialmente en el plano internacional (espacio hacia donde se dirige parte sustantiva de la producción local). Una mayor preferencia por los productos frescos respecto de los industrializados, el peso de la calidad en las opiniones de los consumidores, la seguridad alimentaria y los requerimientos de comprobaciones de dichas calidades a lo largo de todo el proceso (desde la producción al consumo), son los rasgos centrales que, crecientemente, caracterizaron los requerimientos de los consumidores.

Sumado a ello, en el plano interno se implementaron políticas de desregulación económica, que rápidamente atrajeron capitales externos (en la industria y la comercialización), mejoraron el consumo interno, impulsaron las importaciones de bienes de capital y sometieron a la oferta interna a la *contestabilidad* de las importaciones. Así, caracterizaron el período la extranjerización de las empresas y el ingreso al país de las más grandes empresas agroalimentarias mundiales; el desplazamiento de las grandes empresas nacionales y un segmento de empresas medianas; el ingreso masivo de capitales externos, que modificó positivamente los niveles de capacidad instalada y sentó las bases para el mejoramiento tecnológico; la instalación de las principales cadenas mundiales de comercialización y la concentración de las cadenas locales³⁷; el aumento de la importación de agroalimentos, en gran parte a través de las cadenas de comercialización que se instalaron desempeñando un doble papel -comercializadores e importadores-; y la introducción de nuevas tecnologías de semillas transgénicas que impulsaron el desarrollo de la soja³⁸. Finalmente, podemos observar que el grueso de las actividades agroindustriales pasaron a ser traccionadas por los mercados externos, en lugar de los mercados internos como ocurría anteriormente.

El sector en su conjunto cambió su estructura y dinámica funcional. Por un lado, para un conjunto de actividades -entre las que se cuentan los aceites vegetales, las bebidas alcohólicas y los lácteos- se incrementó la presencia de empresas multinacionales, se relanzaron unos pocos grupos locales y se articuló muy fuertemente la actividad interna con las corrientes de comercio internacional. En otros sectores, como las conservas de frutas y hortalizas, los derivados de las harinas y la industria frigorífica, el panorama fue menos expansivo verificándose -especialmente en la segunda mitad de los '90s- el cierre de empresas, la pérdida de mercados internos y externos y una disminución en los niveles de producción. La gran heterogeneidad de comportamientos, que osciló entre sectores muy

³⁶ Una visión general de las colocaciones externas de Argentina indica que entre 1993 y 2003, las exportaciones totales pasaron de 13, 1 millones de dólares a 29,6 millones de dólares, o sea que crecieron un 125%. En igual lapso, el sector agropecuario y agroalimentario, pasaron de exportar, 8.100 millones de dólares a poco más de 25, 4, con un crecimiento del 213%. De esta forma, en su conjunto el agro explica actualmente alrededor del 52% de las colocaciones externas argentinas. Sin embargo, un análisis más minucioso revela que: 1) del total exportado el grueso correspondió a productos con escasa transformación industrial; 2) las colocaciones externas de productos alimenticios elaborados que ingresan a la cadena de distribución final (sin posterior manufactura en el exterior) representó alrededor del 7% del total de las exportaciones relacionadas con el sector agropecuario; 3) las exportaciones de estos últimos productos correspondieron principalmente a vinos, lácteos, galletitas y confituras. Frente a este panorama, cabe destacar que en el lapso analizado una parte sustantiva corresponde a la actividad aceitera, especialmente a partir de la segunda mitad de los años 90. En cambio, varios otros sectores, como los lácteos, las carnes y los alimentos más elaborados tuvieron cierto desarrollo exportador en la primera mitad de los noventa para luego perder dinamismo.

³⁷ Estas empresas además realizaron actividades industriales internas y se comportaron como agentes directos de importación y exportación.

³⁸ A ello cabe sumar la casi total internacionalización de la industria de los aceites de soja.

dinámicos que expandieron sus actividades y otros, tradicionales, que se redujeron sustancialmente o se convirtieron en importadores dado el control y posicionamiento en la cadena comercial, fue una respuesta a políticas públicas que mezclaron procesos de apertura de la economía con apreciables inversiones externas, variaciones en los mercados internacionales y oscilaciones en la demanda (tanto interna como externa).

Los desafíos que se vislumbraban a inicios de los noventa y que se fueron materializando posteriormente, planteaban la necesidad de dar respuesta a algunos temas concretos mediante acciones específicas:

- replanteo del tema de calidad y certificación de los agroalimentos en consonancia con el dinamismo y los requerimientos de los mercados externos;
- enfoques de políticas públicas que tuvieran como objetivos la totalidad de los pasos que conforman las tramas/cadenas agroalimentarias;
- mejora de los soportes institucionales en el plano técnico-innovativo, dada la irrupción de nuevas tecnologías de producto y/o proceso (por ejemplo la biotecnología), con capacidad suficiente como para modificar el paradigma productivo previo (centrado casi exclusivamente en las ventajas naturales para producir materia prima).

La reconfiguración de los actores internos, el alineamiento de los sectores con las estrategias de los actores de mayor peso y las condiciones regulatorias de la economía indujeron al sector a contrastarlo e incluirlo más activamente con las corrientes del comercio internacional. A nivel privado, el ingreso casi masivo de empresas multinacionales en los '90 significó, inversiones mediante, un mejoramiento sustantivo en las principales actividades. En el nivel productivo, sectores como la producción de derivados de las harinas (fabricas de pastas, panadería, galletitas) introdujeron mejoras sustantivas en sus actividades. En idéntica dirección las empresas aceiteras realizaron inversiones en nuevas plantas para alcanzar mejores estándares internacionales (incluidas las facilidades portuarias para la exportación). La producción de cerveza, vinos finos y frutas de calidad tuvo una conducta similar. Algunos segmentos de la actividad láctea invirtieron fuertemente. Menos dinámica -con ingresos mínimos de nuevos capitales e inversiones- aparecen las producciones de conservas y la industria frigorífica, como asimismo la pesca (Gutman, Cesar, 2002, SEPCYT, 1999).³⁹

Los aspectos regulatorios asociados con la calidad y seguridad alimentaria, las innovaciones tecnológicas, la logística y las certificaciones tuvieron un peso relevante y creciente en las agendas públicas y privadas de esta actividad. Las nuevas configuraciones productivas y comerciales introdujeron actores significativos fuertemente involucrados en varios de estos temas, los que décadas atrás eran de preocupación casi exclusiva del sector público.⁴⁰ Hacia la segunda mitad de la década del '90 el ciclo se revirtió, produciéndose el cierre de empresas del sector y una crisis generalizada. Esta situación se vinculó estrechamente al ingreso masivo de productos de Brasil y Europa.

En líneas generales, podría afirmarse que las políticas desarrolladas a lo largo de la década del '90 beneficiaron fundamentalmente a:

³⁹ El dinamismo que introdujeron las empresas extranjeras fue seguido por un grupo acotado de grupos nacionales que también efectuaron inversiones de magnitud en mercados selectivos con fuerte proyección internacional. Casos como los de ARCOR, Molinos, Cartellone y otros son ejemplo de ello.

⁴⁰ Así, la irrupción de las grandes cadenas de comercialización como vehículos de inserción en el comercio internacional, conllevó la "instalación" de normas de control de calidad y otras establecidas privadamente por las propias cadenas comerciales.

- Algunos núcleos de empresas internacionales y locales que controlaban procesos críticos en las cadenas productivas y que, desde allí, pudieron articular procesos de desarrollo. Dentro de este grupo podríamos mencionar a los bodegueros, los proveedores de semillas y servicios agropecuarios, los empacadores de frutas, las usinas lácteas y los empacadores de frutas. Tales núcleos se articularon con el mercado externo y acrecentaron su dominio sobre el conjunto de las cadenas productivas agroalimentarias.
- Un conjunto de empresas industriales, fundamentalmente químicas (v.g. Monsanto Syngenta, Bayer), convertidas en semilleras internacionales. Estas empresas indujeron los procesos del sector primario como oferentes destacados de paquetes tecnológicos completos, operando además como agentes financiadores de la actividad entre 1998 a 2001.⁴¹
- Los propietarios de recursos naturales que se vieron favorecidos por el dinamismo de algunas actividades primarias. Entre ellos, los propietarios de tierras en la región pampeana y sus zonas aledañas hacia donde se extendió la producción de la soja y la revalorización de los viñedos y montes de olivos. En el caso de la industria fueron fuertemente revalorizadas las empresas, sus activos físicos, marcas y cadenas de distribución, a punto tal que muchas de ellas fueron vendidas a precios hoy considerados exorbitantes.
- Los proveedores de insumos industriales a los sectores dinámicos de la agroindustria.
- Algunos pocos grupos locales que, a partir de su elevado tamaño, aprovecharon las ventajas de la apertura a través de, por ejemplo, la incorporación de insumos baratos e inversiones en bienes de capital. Estos grupos lograron completar su proceso de internacionalización redefiniendo su especialización productiva. Dentro de estos grupos empresariales beneficiados podríamos mencionar a Bunge y Born Quilmes y Arcor.

Entretanto, entre los sectores perjudicados por las políticas desarrolladas podríamos mencionar a:

- Las pequeñas y medianas empresas que cumplían un rol de proveedoras de las cadenas agroalimentarias, ya que sus productos fueron reemplazados por sus similares importados.
- Las empresas productoras de mediano tamaño que no pudieron hacer frente a la competencia de las grandes firmas multinacionales.
- Algunas cooperativas que no fueron capaces de adaptarse a las nuevas modalidades de producción y comercio.

5.2. Transformaciones y déficit de capacidad institucional

La producción de agroalimentos tiene como soporte una gran cantidad de empresas e instituciones (públicas y privadas) de larga data en Argentina. En el sector público tienen jurisdicción sobre el tema diversas instituciones de carácter político, regulatorio y tecnológico, muchas de ellas antiguas y como tales, con una fuerte inercia del pasado que afecta su funcionamiento. A ello cabe sumar otros aspectos que explican la conformación actual: 1) la mayoría de las instituciones fueron diseñadas originariamente para solucionar aspectos específicos para incrementar la producción; y 2) sus objetos de intervención son/ fueron etapas específicas de la cadena productiva, sin que ello necesariamente implique una visión integrada de la actividad en su conjunto (la cadena láctea, de carnes etc.);

Ello derivó una concepción poco sistémica de las intervenciones y una serie de tensiones internas a nivel operativo. Así por ejemplo la solución de temas horizontales (como la gestión de la calidad, aspectos sanitarios, trazabilidad y otros) además de su complejidad intrínseca encuentran habitualmente

⁴¹ En las cadenas agroalimentarias donde la oferta de insumos fue centralmente importada y concentrada en manos de unos pocos oferentes externos, la situación fue similar a la anteriormente planteada.

rispideces en su solución debido al diseño institucional previo que obliga a la participación de diversas jurisdicciones. En líneas generales, el entramado institucional responsable de crear valor agregado en el sector se caracterizaba por su fuerte segmentación (INTA, INTI, SAGPYA, Ministerio de Economía, Ministerio de Salud, etc.), una baja coordinación (con diversos grados de incidencia y atribuciones en el tema agroalimentario), la existencia de organizaciones públicas de soporte tecnológico muy centradas en la actividad primaria (con una escasa visión de la trama/ cadena en su conjunto y orientadas más al incremento de lo producido y menos a la calidad y la segmentación) y, en general, una clara ausencia de una política estratégica de largo plazo.

En el mapa de actores conformado durante la década de los '90, el estado relegó su posición central y los actores privados se convirtieron en los principales articuladores y propulsores de las transformaciones del sector. Las políticas desarrolladas a lo largo de la última década han impactado sobre las capacidades de las principales instituciones del sector, configurando una serie de déficit de capacidad institucional, algunos de los cuales retomaremos a continuación⁴².

- **Déficit relacionados con las reglas de juego:** Las reglas de juego que organizaron el sector sufrieron constantes modificaciones, generando un contexto de poca transparencia e incertidumbre. Asimismo, los principios establecidos no tuvieron una consistente contraprestación presupuestaria que diera lugar a la implementación de políticas públicas acordes a los mismos (esta cuestión se observa principalmente a partir de 1997).

Por otra parte, los cambios en las orientaciones políticas y marcos normativos no se veían reflejados en los comportamientos microeconómicos de las instituciones, ampliándose la inconsistencia de las medidas adoptadas. Si bien, los déficit de capacidad institucional están fuertemente vinculados entre sí y se retroalimentan mutuamente, las características planteadas en cuanto a las reglas de juego han afectado centralmente al conjunto de las capacidades institucionales, varios ejemplos al respecto, pueden observarse en el trabajo.

- **Déficit relativos a las relaciones interinstitucionales:** al modificarse el sentido de las regulaciones estatales, abandonándose el control de precios y orientándose, casi en forma exclusiva, al control de la calidad de los productos y procesos, se hicieron evidentes los problemas de coordinación. Recién a finales de la década pasada se plantearon enfoques sistémicos con una orientación coordinadora, aunque el contexto de crisis financiera en el cual se intentaron implantar afectaron la capacidad de alcanzar tal objetivo.

Cabe señalar la dificultad particular que implica (y ha implicado históricamente), integrar las instituciones de regulación y promoción de las actividades primarias bajo la órbita de la SAGPYA, con (a) las dedicadas a temas industriales (dependientes de la Secretaría de Industria) y (b) las involucradas en aspectos tecnológicos/ innovativos, a cargo de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Asimismo, se observa la virtual inexistencia de un subsistema coordinado de innovaciones orientadas al sector agroalimentario. En esta materia, las principales instituciones de soporte a los agroalimentos son los centros de investigación del INTA y el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial),⁴³ a los que suman las actividades científicas de las Universidades, los centros y proyectos

⁴² Debido a la fuerte articulación del sector agroalimentario, que complementa al agropecuario por su afinidad temática y por ser eslabón de la cadena productiva agraria, el entramado institucional que los reúne y regula muestra un conjunto de actores con presencia en ambos sectores. A fin de evitar reiteraciones, la exposición de los déficit de capacidad institucional del sector agroalimentario omitirá referencias particulares a organismos ya considerados en el sector agropecuario.

⁴³ El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), establecido en 1957 como continuidad de otro organismo creado en 1944, es una institución autárquica bajo la órbita de la Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa

de investigación del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) y otras instituciones similares del ámbito provincial (como la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires). El INTA y el INTI operan en todo el país con bajos grados de coordinación centralizada. Ello no quita que existan colaboraciones no sistemáticas entre ellos, que responden más a la visión de los directores circunstanciales de ambas que a una coordinación explícita de largo plazo.

- **Déficit vinculados con los esquemas organizativos:** La década de los '90 implicó un cambio en la orientación de las instituciones del sector, que gradualmente afectó sus estructuras. En la primera mitad de esa década, se produjo una mayor articulación con las demandas del sector privado, reformas organizacionales internas en las instituciones existentes, descentralización operativa e intentos de introducir incentivos por productividad en el marco de trabajos organizados a base de proyectos. Los intentos fueron más evidentes en las reestructuraciones generales que en el cambio de las rutinas internas de las organizaciones, que mantuvieron su inercia. Poco se avanzó en la introducción efectiva de nuevos incentivos o de mecanismos de control por resultados. A partir de la segunda mitad de la década las instituciones quedaron muy expuestas a restricciones presupuestarias del gobierno central, lo cual exigió apelar a otras fuentes de recursos (servicios a terceros, financiamiento externo) para asegurar la supervivencia institucional y/o desarrollar proyectos específicos. En general, no existió una "preparación institucional" previa sobre la forma de incorporar esos recursos, asignarlos sin modificar sustantivamente las misiones y funciones originales y procurando el fortalecimiento de las capacidades de gestión. Asimismo, se reorganizaron instituciones y se reasignaron funciones entre las mismas, además de incorporarse algunas nuevas vinculadas con la nueva orientación del sector. Sin embargo, no se redefinieron las rutinas de funcionamiento ni las estructuras preexistentes.

- **Déficit ocasionados por inexistencia o insuficiencia de recursos materiales y humanos:** las oscilaciones y, principalmente, los ajustes presupuestarios realizados por los organismos públicos redujeron la capacidad operativa de las instituciones relevantes del sector y definieron un cambio de estrategia. Como se señalara, para revertir la situación de escasez de recursos, recurrieron a planes alternativos de financiamiento a través de servicios brindados a terceros y de subsidios obtenidos por la vía de concursos, para realizar proyectos o mejorar el equipamiento. También ingresaron recursos por préstamos multilaterales o de la cooperación internacional.

La dinámica descrita condujo a estructuras salariales y de recursos humanos híbridas, que provocaron múltiples conflictos operativos internos. La situación se agravó cuando a fines de los '90s, el sector público entró en crisis y recortó aún más los niveles presupuestarios. Así, con sistemas salariales donde convivía personal de planta con profesionales temporarios contratados en base a ingresos por servicios a terceros y con otros financiados por recursos de proyectos internacionales, se plantearon serias dificultades para un desarrollo armónico de nuevas capacidades de gestión.

Por otra parte, el financiamiento de la innovación tecnológica fue magro. Si bien la calidad del personal mantuvo su nivel, comenzó a advertirse su escasez, por lo cual la producción institucional -más allá de algunos aportes relevantes en situaciones puntuales- fue poco significativo. Ello fue modelando un esquema tecno-productivo para la agroindustria basado en la provisión externa (local e internacional)

cuyo presupuesto proviene principalmente del gobierno central. Sus principales acciones se relacionan con los controles de metrología, ensayos de materiales y desarrollo de tecnologías específicas. Las actividades se llevan a cabo en diversos Centros, establecidos en base a temas específicos. Cuenta con un plantel de personal del orden de los 850 agentes y un presupuesto total de unos 60 millones de pesos de los cuales poco más de 45 % proviene de recursos generados por la propia institución. El INTI opera mediante una red centros que cubre todo el país y una unidad central en Buenos Aires.

de innovaciones y un reducido aporte propio de innovaciones que mejoraran costos, elevaran la producción, ampliaran el mix de oferta o generaran una diferenciación final basada en la agregación de etapas.

5.3. Algunas interpretaciones y conclusiones

Operar en mercados abiertos, más competitivos y con demandas basadas más en aspectos de calidad y servicios que en cantidad de oferta, replanteó el sentido de las instituciones preexistentes dedicadas tanto a la asistencia tecnológica como a la regulación y el control de la calidad y seguridad de los alimentos. En materia tecnológica, los intentos por recrear capacidades de gestión institucional adaptadas a las nuevas exigencias de mercado, se plantearon en el marco de un modelo innovativo global basado en la importación de tecnología (vía incorporación de bienes de capital y/o inversiones externas), con una relación público-privada relativamente débil. Aun así los Centros tecnológicos que entienden sobre el tema (dependientes del INTA y del INTI), comenzaron a rediseñar sus rutinas de funcionamiento en base a: i) considerar la totalidad de las actividades que conforman la cadena alimenticia; ii) incrementar las interacciones con el sector privado; iii) introducir, al menos en la intención, incentivos por productividad a fin de mejorar la eficiencia interna. Sin embargo, y más allá de algunos avances, las restricciones presupuestarias presentes a partir de la segunda mitad de los 90 y una difusa y poco consistente política pública, indujo a la captación de recursos adicionales sin una estrategia previa de asignación. Ello derivó en severas tensiones internas y una escasa reformulación de las capacidades de gestión. En idéntica dirección operó la falta de directivas de “sintonía fina” y la inestabilidad de los funcionarios que hubieran permitido modificar paulatinamente las rutinas previas de funcionamiento.

En lo referido al tema de calidad y seguridad sanitaria, las políticas públicas tendieron inicialmente a conformar una nueva arquitectura institucional en base a la rearticulación de entes preexistentes. El criterio fue la separación de las funciones de diseño y establecimiento de políticas de aquellas relacionadas con la ejecución (identificando en este caso, esquemas de delegación a niveles provinciales y municipales). Las reformas fueron secuenciales, se iniciaron en 1991 y recién a fines de la década terminaron de conformar un diseño sistémico básico del conjunto institucional.

Menos empeño, en cambio, se puso en las acciones de reorganización interna de las propias instituciones. En tal caso las iniciativas no pasaron de recomendaciones generales sin un rediseño profundo de las estructuras internas y de las rutinas de funcionamiento que habían sido establecidas en base a criterios de calidad coincidentes con la lógica de producciones masivas (controles por etapas, sobre movimiento de productos y habilitaciones de instalaciones). Los mecanismos de incentivación, los esquemas de reparto y asignación funcional de recursos adicionales, las políticas de capacitación y el rediseño de las rutinas internas y de relaciones con la actividad privada no fueron pautados y quedaron a merced de las erráticas administraciones de las instituciones.

A partir de ello, la crisis presupuestaria obligó a la creciente captación de recursos propios vía cobro de los servicios. Ante la falta de una política coherente y con sentido estratégico para cada una de las instituciones específicas, ello derivó en tensiones internas, una estructura de personal con un peso creciente de contratos de corto plazo, una alta rotación de personal, mejoras en los equipamientos parciales y el desarrollo de múltiples esfuerzos de capacitación que quedaron trancos. En otro orden, pero en idéntica dirección, cabe señalar que si bien se plantearon cambios sustantivos frente a las nuevas realidades, ello no se tradujo en un salto cuantitativo en los recursos involucrados, lo cual fue insuficientemente suplido por la captación de recursos propios y terminó afectando la calidad de la intervención pública. Los recursos involucrados en unas pocas instituciones dedicadas a estas

actividades, rondaron los 60/70 millones de dólares frente a un flujo de producción de alimentos estimado en alrededor de los 14.000 millones de dólares. Todo ello induce a considerar que existe un amplio terreno de mejora en el plano de las capacidades de gestión institucional en esta actividad.

6. Capacidades estatales en el sector de las telecomunicaciones

6.1. Caracterización del sector

En los últimos tres lustros, los servicios de telecomunicaciones⁴⁴ se constituyeron en un consumo de creciente importancia en las sociedades capitalistas y, paralelamente, en insumos estratégicos, de uso difundido, para el desarrollo de las economías nacionales y su inserción internacional. En la Argentina, el estado fue quien históricamente tuvo un papel clave en el desarrollo de las telecomunicaciones. A fines de los años ochenta cuando la quiebra de las finanzas públicas derivó en la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) y la aplicación de nuevos esquemas regulatorios, como principal modo de resolución de la problemática situación, el desarrollo del sector experimentaba un fuerte déficit de inversión y altos niveles de demanda insatisfecha.

En septiembre de 1989, tan sólo un mes después de sancionadas las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica se inicia la preparación de los Pliegos de Bases y Condiciones para la privatización del servicio telefónico por parte del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación. La línea argumental invocada por la Ley de Reforma del Estado, explicitaba que *“las empresas públicas, mal administradas, presentan cuadros económico-financieros graves, acusan déficit acumulados y crecientes y prestan servicios ineficientes.”* Así, se planteaba que el Estado no podía hacerse cargo de las inversiones que las empresas necesitaban para enfrentar las nuevas reglas de juego de la actividad económica mundial y que era preciso desmonopolizar y aumentar la eficiencia.⁴⁵ Trece meses más tarde, la empresa que comprendía, aproximadamente, el 95% del mercado argentino de telecomunicaciones⁴⁶ y atravesaba una situación crítica, fue transferida a los consorcios adjudicatarios. El monopolio estatal fue subdividido en dos sociedades adjudicatarias (Norte y Sur, Telecom Argentina S.A y Telefónica de Argentina S.A, respectivamente) que gozarían de un período de exclusividad en la prestación del servicio básico de telefonía por siete años, desde noviembre de 1990 –cuando se transfirió la empresa estatal al capital privado– hasta noviembre de 1997, pudiendo ser prorrogado por tres años más, hasta noviembre del año 2000, de cumplirse con ciertas metas en la prestación del servicio. Durante dicho lapso las Licenciatarias del Servicio Básico telefónico (en adelante, LSB) podrían prestar el servicio de telefonía básica sin exposición a la competencia en los

⁴⁴ El presente estudio se limita a los servicios de telefonía fija o móvil (urbano e interurbano nacional e internacional) y en los servicios de transmisión de datos.

⁴⁵ El traspaso de la mayoría de los servicios públicos a manos del sector privado también puede ser encuadrado bajo el principio de *subsidiariedad del Estado*. En efecto, tras la reconfiguración de la relación Estado- empresas-usuarios es posible observar algunas de las características propias de este modelo, tales como la “provisión del servicio según una lógica de supervivencia en el mercado, lo que implica su venta y adaptación a las demandas de los clientes solventes”, un “sistema de empleo regido por las cláusulas del derecho laboral privado” (Documento BID, 2004), así como el uso de tasas cobradas a los operadores del servicio privatizado para el financiamiento de las nuevas agencias de regulación. Sin embargo, la presencia de estas particularidades no necesariamente han derivado en esquemas de mayor eficiencia, desburocratización, incentivo a la competencia y *accountability*.

⁴⁶ El sistema telefónico administrado por la empresa estatal estaba compuesto, por un lado, por las redes urbanas que interconectaban a los usuarios de una misma zona y, por otro, por una red interurbana (troncal) que enlazaba las distintas redes urbanas entre sí, y que incluía la transmisión de datos e imágenes de televisión. La ENTel tenía a su cargo la casi totalidad de las redes interurbanas de telecomunicaciones, incluyendo los servicios de télex y facsímil, y detentaba el monopolio de las comunicaciones con el exterior. Es decir, al momento de su transferencia, ENTel monopolizaba el tráfico de llamadas locales, salvo en unas pocas provincias, y de larga distancia, tanto nacional como internacional.

servicios de corta y larga distancia, tanto nacional como internacional.⁴⁷

Hacia 1997 se introdujo un conjunto de disposiciones normativas y de acciones regulatorias que constituyen la política de introducción de la competencia, la cual ha constado en la Argentina de tres dimensiones regulatorias fundamentales⁴⁸:

- la reestructuración tarifaria (rebalanceo) implementada a comienzos de 1997;
- la concesión de licencias, tanto en el ámbito de la telefonía básica, que remite fundamental aunque no exclusivamente al “Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones”, como en el campo del Sistema de Comunicaciones Personales (PCS), cuya definición se produce en 1999 pero se remonta al año 1995⁴⁹;
- y los criterios establecidos para la regulación de la competencia una vez concluido el período de exclusividad.

A lo largo de la década del '90, las reglas de juego tendieron a consolidar las posiciones dominantes del mercado inicialmente establecidas. Asimismo, las políticas de concesiones de licencias realizadas (v.g. telefonía móvil) se orientaron a neutralizar la potencial amenaza para las posiciones dominantes y la concentración de oferentes tendió a obstaculizar las reducciones significativas de los precios.

La evolución de los precios de los servicios residencial y público desde la privatización en noviembre de 1990 hasta junio de 2004 evidenció fuertes incrementos en términos reales. La canasta de consumo telefónico se incrementó en un 35,7%, por lo cual, pese a que la productividad del sector creció fuertemente (más del 400%), los usuarios no se vieron beneficiados por reducciones en los precios. Entretanto, la tasa de ganancia percibidas alcanzaron niveles extraordinarios en relación con el que tienen actividades de similar riesgo en el resto del mundo, produciéndose un fuerte proceso de internalización de las ganancias, profundizada por la decisión empresarial de asumir deuda en moneda extranjera sin realizar aportes propios de capital.

El desempeño tarifario produjo efectos distributivos regresivos de importancia para el bienestar de la población.⁵⁰ La mayor incidencia relativa del consumo telefónico en los hogares más pobres se vincula, en parte, al incremento en las cantidades consumidas por los mismos derivadas del abaratamiento

⁴⁷ El diseño originario de la estructura de mercado y de la propiedad del capital presentaba fuertes inconsistencias con vistas a la ulterior apertura del mercado a nuevos operadores en la medida en que promovía la integración vertical y horizontal de las empresas en lugar de la separación de los segmentos más competitivos de los monopólicos (v.g. entre los servicios de transmisión de datos y el servicio básico telefónico) y/o la desagregación de la prestación del servicio básico de corta y de larga distancia nacional e internacional (para promover la competencia que era admitida crecientemente en la prestación de estos últimos servicios).

⁴⁸ Cabe señalar, que las condiciones bajo las cuales se abriría el mercado a la competencia comenzaron a determinarse, explícita o implícitamente, desde el mismo momento en que se decidió la privatización de la ENTEL. Dado que desde el comienzo de dicho proceso se estableció una secuencia precisa para la reforma de la actividad (privatización en condiciones monopólicas y posterior introducción de competencia y no, por caso, privatización bajo un régimen de competencia), todas las disposiciones regulatorias relacionadas con la operatoria de las LSB forman parte del contexto jurídico y operativo en el que corresponde inscribir el análisis del proceso de apertura vigente.

⁴⁹ La concesión de licencias efectuada en el ámbito de la telefonía móvil celular, en particular, a la habilitación obtenida por las LSB para brindar dicho servicio en las mismas regiones en las que prestaban el servicio básico bajo condiciones monopólicas, constituye un antecedente relevante al respecto.

⁵⁰ Por caso, la proporción del gasto total de los hogares de menores ingresos (primer decil) destinada en promedio al pago del servicio básico telefónico domiciliario se incrementó del 1,7% al 6% entre 1985-86 y 1996-1997 en el Área Metropolitana de Buenos Aires, mientras el gasto total de los hogares de mayores ingresos (último decil) lo hizo en apenas un 1%, pasando del 1,2% al 2,2% según la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares relevada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos del país.

relativo de la conexión domiciliaria pero, fundamentalmente, derivó de los fuertes incrementos de las tarifas previamente analizados.

En el período post-privatización se produjo una fuerte expansión de la cobertura, las líneas telefónicas en servicio se incrementaron en un 149%⁵¹, mientras la cantidad de abonados de telefonía móvil en servicio creció en un 74,5%. Esto significa que la teledensidad que era de 10 teléfonos cada 100 habitantes cuando se privatizó la ENTel, alcanzó un nivel de 62 teléfonos por cada 100 habitantes en la actualidad, aunque la distribución territorial presenta fuertes niveles de heterogeneidad a favor de los grandes centros urbanos. Asimismo, debe destacarse que el mercado de telefonía móvil ha experimentado un importante crecimiento en los últimos años basado en una fuerte incidencia, de aproximadamente el 60% de los abonados, de las modalidades prepaga (tarjetas) y el 40% restante correspondiente a la modalidad postpago. Asimismo, ha crecido notablemente el acceso a Internet con un promedio mensual de 1,7 millones de usuarios residenciales y 130 mil organizaciones en el año 2004, según información del INDEC. Estas tendencias nacionales coinciden con las que se evidencian a nivel internacional.

La telefonía pública ha tenido un desarrollo muy inferior a la privada. A marzo de 2005, los teléfonos públicos instalados ascienden a 140,5 mil en todo el país, indicando una escasa cobertura si se considera que la población argentina total residente en el territorio nacional asciende a 36,4 millones de habitantes aproximadamente a principios de 2005 y el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza ronda el 50% del total. Sin embargo, esta escasa cobertura de la telefonía pública tuvo como complemento la fuerte expansión de la semi-pública mediante la red de locutorios desarrollaron fundamentalmente en los grandes centros urbanos.

En relación con la universalidad del servicio, y a pesar de la centralidad de extender la prestación a zonas y usuarios no rentables para las empresas, no se desarrollaron políticas orientadas en tal sentido. Para solventar el servicio universal se creó un Fondo Fiduciario del Servicio Universal que debía implementarse antes de enero de 2001. Sin embargo, este no llegó nunca a constituirse y las empresas nunca presentaron sus declaraciones juradas mensuales de ingresos a partir de las cuales debería deducirse los fondos, aunque desde enero de 2001 se cobró a los usuarios la tasa de 1%, dando lugar a una apropiación ilegal por parte de las empresas de aproximadamente 350 millones de dólares según estimaciones recientes de la Auditoría General de la Nación y del Defensor del Pueblo de la Nación⁵².

6.2. Transformaciones y déficit de capacidad institucional

A partir de la década del 90, la regulación y el control de los servicios públicos privatizados quedaron a cargo de los denominados entes reguladores. A efectos analíticos, es posible analizar la configuración específica de la institucionalidad regulatoria en función de un conjunto de dimensiones cuya articulación resulta en un *régimen de regulación* (Martín, 1996). El régimen de regulación abarca tanto los instrumentos técnicos como las condiciones que le permiten al Estado disponer y aplicar eficazmente los mismos. En función de estas características, es posible señalar requerimientos específicos relacionados con los esquemas, organismos, tareas y recursos abocados a la regulación. De su examen resultan los siguientes déficit de capacidad institucional:

⁵¹ Pasando de 3,24 a 8,08 millones en el período 1991-2005, según información del INDEC.

⁵² Esta irregularidad se suma a otras como, por ejemplo, el incumplimiento de la obligación de que los teléfonos públicos, que funcionan con monedas de curso legal, entreguen el valor correspondiente a los créditos que no han sido utilizados (un grupo de diputados justicialistas denunció que por este incumplimiento las LSB se apropiaron de aproximadamente 450 millones de pesos/dólares durante la vigencia del período de exclusividad) y la falta de pago de 574 multas impuestas a Telefónica de Argentina SA por el organismo de control.

- **Déficit relacionados con las reglas de juego:** el desorden del contexto institucional - comprendido en un sentido amplio- derivó en una configuración endeble de la institucionalidad regulatoria. La ausencia de un marco regulatorio constituyó una de las brechas puntuales de capacidad institucional e impidió a su vez la aplicación de directivas coherentes por parte del regulador. Esta situación fue agravada por las continuas alteraciones sufridas en la normativa⁵³.

En el sector de las telecomunicaciones predominó la utilización de decretos del Poder Ejecutivo Nacional como instrumento de regulación, característica que, a juzgar por la mayoría de los expertos, le otorga un alto nivel de discrecionalidad que afecta la credibilidad regulatoria y abre mayor espacio a la “política de los grupos de interés” (Spiller, 1997) para controlar los resultados del proceso regulatorio. Este margen de discrecionalidad contribuyó en forma determinante para entender el cambio continuo que ha sufrido la normativa y la agencia reguladora, restringiendo la posibilidad de “acuerdos duraderos”, y afectando así una de las características constitutivas fundamentales de todo régimen de regulación (Martín, 1996).⁵⁴ En un contexto de numerosos “vacíos” normativos, los operadores privados optaron -en muchos casos de común acuerdo con el gobierno- por declinar compromisos originales, mientras que, para el caso de los ciudadanos-usuarios, la situación propició graves restricciones a su seguridad jurídica.

- **Déficit relativos a las relaciones interinstitucionales:** Los organismos involucrados en la regulación y el control de las telecomunicaciones, acusan un déficit significativo de capacidad institucional, fundamentalmente en el proceso de configuración -desarticulación que ha sufrido la agencia de regulación a lo largo de la década de los noventa. Claramente, el primer ente regulador (la CNT⁵⁵) fue producto de la escasa relevancia otorgada en la agenda de las privatizaciones a la cuestión de la regulación y el control de los servicios públicos transferidos. Posteriormente, con la creación de una nueva agencia -la CNC⁵⁶-, se precisaron con mayor detalle las pautas de funcionamiento, pero se produjo una sucesiva pérdida de competencias, que fueron asumidas por la Secretaría de Comunicaciones.

El encuadre de la CNC plantea dificultades concretas para la autonomía efectiva del regulador, que resulta más permeable a la “captura” política, como lo ponen de manifiesto las continuas intervenciones a la agencia reguladora y las pautas adoptadas para el nombramiento del directorio respectivo. Por su parte, los cambios de órbita de la Secretaría de Comunicaciones (Ministerio de Economía, Presidencia, Ministerio de Infraestructura y Vivienda y-actualmente- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) dan cuenta de los sucesivos forcejeos para garantizar el control en la definición de políticas para un sector como el de las telecomunicaciones, que ha contribuido con importantes sumas

⁵³ Luego de transferida la empresa al sector privado, se sancionaron múltiples decretos del Poder Ejecutivo Nacional y resoluciones de las Secretarías y Subsecretarías a cargo del área de comunicaciones y de la agencia reguladora.

⁵⁴ Si bien para las autoridades reguladoras las modificaciones reglamentarias se justifican por la velocidad del cambio tecnológico y la complejidad del mercado de las telecomunicaciones en comparación con los otros servicios públicos, las discusiones en torno a cuestiones como las normas de calidad, el reglamento de clientes, las normas de interconexión, etc. y los temas aún pendientes de resolución, como la universalización del servicio, denotan el carácter “flexible” de las reglas de juego iniciales

⁵⁵ La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) fue creada por decreto en 1990 e inició sus tareas a fines de ese año, pero con un ordenamiento provisorio, ya que su estructura definitiva se aprobó recién tres años después. Este organismo se creó bajo dependencia directa del Ejecutivo Nacional. Sus funciones implicaban la regulación administrativa y técnica y el control y fiscalización de las telecomunicaciones. Hasta 1996, año en que se fusiona con la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos, sufrió diversos encuadres y fue objeto de varias intervenciones que recortaron su autonomía.

⁵⁶ La Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) es creada en 1996, a partir de la fusión de la CNT con la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos.

de dinero al Tesoro Nacional por medio del traspaso de fondos recaudados por la CNC⁵⁷.

- **Déficit vinculados con los esquemas organizativos y de asignación de funciones:** la captura del organismo regulador por parte del Poder Ejecutivo junto con la constante modificación de las dependencia jerárquica y funcional de la agencia con funciones de regulación y control y la incertidumbre normativa, generaron un escenario propicio para los déficit organizativos y de distribución de funciones.

Las funciones originalmente asignadas a la CNT para el ejercicio de la regulación administrativa y técnica, de control, fiscalización y verificaciones en materia de telecomunicaciones, fueron recortándose a partir de la creación de la CNC. Así, se generó una dispersión de funciones la mayoría de las cuales recayeron, primero, en la ex Subsecretaría de Comunicaciones y, más tarde, de la Secretaría de Comunicaciones. La Secretaría es la que oficia como regulador, en tanto la CNC ha perdido sus potestades para la definición de políticas del sector. Así, en los temas más importantes (v.g. prórroga del período de exclusividad, desregulación de las telecomunicaciones, universalización del SBT, interconexión) la toma de decisiones ha sido de exclusivo dominio de la Secretaría. Las funciones sustantivas del ente son básicamente de asistencia para con la Secretaría. Actualmente, las potestades de ésta última también fueron objeto de restricciones, ya que en materia tarifaria y de otorgamiento de licencias las acciones principales corresponden al Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, quien, en la práctica, ha concentrado gran parte de las funciones regulatorias. Dicha acumulación de potestades resulta clave en el proceso de renegociación contractual con las empresas de servicios privatizados abierto por el gobierno, e involucra asimismo al actualmente denominado Ministerio de Economía y de la Producción, ya que ambas carteras poseen la conducción de la *Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos* (UNIREN), que tiene en sus manos las facultades sustantivas para la toma de decisiones en esta materia⁵⁸. De que no parece advertirse un cambio en materia de fortalecimiento institucional para con las agencias de regulación, ya que continúan manteniendo un rol acotado y subordinado a los vaivenes políticos.

- **Déficit ocasionados por la inexistencia o insuficiencia de recursos materiales y humanos:** Como el presupuesto del ente se encuentra ligado a la actividad y a la rentabilidad de las empresas⁵⁹, los riesgos de captura se ven potenciados puesto que cualquier medida regulatoria que limitara los ingresos de las empresas recortaría automáticamente el presupuesto de la CNC. Desde mediados de los '90s, el presupuesto de la agencia reguladora ha sido más alto que el de los demás entes reguladores de servicios públicos privatizados, presentando una evolución creciente que no exhiben la mayor parte de los organismos estatales desprovistos de recursos propios. Sin embargo, casi la mitad de estos recursos se remiten como contribuciones al Tesoro Nacional, en virtud de las decisiones administrativas provenientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

⁵⁷ Esta última situación transgrede el carácter autárquico del organismo, que termina derivando recursos que debería utilizar en sus tareas de control de las empresas, sin que se aprecie claramente su finalidad.

⁵⁸ No obstante, cabe aclarar que, en el desarrollo del proceso de las renegociaciones se han puesto en evidencia serias contradicciones entre ambos Ministerios. Así, el Ministro de Economía ha manifestado su disconformidad respecto del manejo del Ministerio de Planificación en materia de renegociación de los contratos, aumentos tarifarios, reestatización de las empresas privatizadas, como fuera el caso del servicio postal, y con el proyecto de marco regulatorio de los servicios públicos enviado por el Ejecutivo al Congreso. (Ver, "Una Historia de diferencias" en *La Nación*, 25/3/2005, pág. 2, sección 2)

⁵⁹ La CNC confecciona sus presupuestos y los eleva al PEN para su inclusión en el proyecto de presupuesto nacional. Su financiamiento surge de una tasa abonada por los prestadores del servicio de Telecomunicaciones (0,5% del total de los ingresos totales devengados por la prestación del servicio) (Oszlak y Felder, 1998).

El personal del organismo es contratado por el régimen de la CNC y tiene, en su mayoría, carácter permanente.⁶⁰ Por su parte, la Secretaría de Comunicaciones cuenta con un escaso número de personal de planta permanente, ya que la mayoría son provistos y financiados por la CNC, además de regirse bajo la ley de Contrato de Trabajo.

En cuanto a la designación del Directorio, conformado por ocho personas, el rol del Poder Ejecutivo Nacional es decisivo y la remoción de sus miembros está sujeta a la decisión del Poder Ejecutivo. Por otra parte, se modificaron algunas cláusulas que existían en la CNT. Por ejemplo, se declinó el compromiso de elección de uno de los vocales del Directorio como representante provincial y, desde 1990, no se contempla la inhibición a los directores y sus parientes de tener relaciones con empresas afines al sector de telecomunicaciones, desde el año previo a su designación y hasta un año después de haber cesado en la función.

6.3. Algunas interpretaciones y conclusiones

En oligopolios concentrados y diferenciados, como los característicos a nivel mundial en el campo de las telecomunicaciones, a pesar de la existencia de importantes barreras a la entrada, la amenaza de los rivales potenciales restringe el arco de decisiones posibles -en materia de precios, trayectorias tecnológicas, etc.- del oligopolio individual (Robinson, 1973). De allí que el oligopolio no maximice beneficios en el sentido marginalista: la preocupación principal de las empresas líderes consiste, en estos casos, en la exclusión de nuevas firmas más que en la captación de los consumidores, y esto puede redundar en la fijación de un límite superior, por ejemplo, al establecimiento de los precios⁶¹. Una regulación estatal que preserve los derechos elementales de acceso al servicio público de telecomunicaciones, por un lado, e incentive la prestación de los mismos en condiciones de eficiencia social y sostenibilidad ambiental resulta esencial. Esto último requiere, a la vez, incentivar el aprovechamiento de los recursos existentes, la inversión y la competencia lo más ampliamente posible, impidiendo paralelamente el abuso de la posición dominante por parte de las empresas líderes⁶².

Tal como se mencionó anteriormente, las políticas de privatización y liberalización adoptadas en la década priorizaron la promoción de mayores niveles de eficiencia económica, estableciendo condiciones estructurales favorables a la concentración de la oferta y limitando las capacidades

⁶⁰ Al igual que el resto de los organismos de regulación se caracteriza por tener una reducida planta de personal integrada por un alto porcentaje de profesionales, en su mayoría ingenieros, abogados y contadores públicos. La heterogeneidad de tareas que cumple la CNC obligan a contar con diversos perfiles de puestos, aunque más del 70% del personal podría considerarse dentro de la categoría de técnicos y profesionales.

⁶¹ No se trata, sin embargo, de precios asemejables a los de competencia perfecta, como sostendría la teoría de los “mercados disputables”, sino de precios *oligopólicos*. Además, “...la experiencia ha demostrado que añadir sólo un operador más no crea necesariamente las condiciones de una competencia de precios agresiva sino que, por el contrario, hace muy fácil que el operador establecido y el concurrente concierten algún tipo de acuerdo, que permita al nuevo operador ofrecer módicos descuentos (aproximadamente, 15%) con respecto a los precios del operador establecido en el caso de algunos servicios (por ejemplo, larga distancia e internacional en rutas populares, sin alterar esencialmente por ello la estructura general de precios del operador establecido.” (UIT, 2002: 4) Y consecuentemente que “Los duopolios o tripolios no han sido normalmente capaces de garantizar “todos” los beneficios de la competencia; precios más bajos, más selección para el consumidor y mayor innovación” (UIT, 2002: 47)

⁶² La función regulatoria del Estado debe tener a conciliar, en un modelo como el adoptado en la Argentina a partir de la privatización de la ENTel, el incentivo a invertir de los preestablecidos, permitiéndoles obtener una rentabilidad razonable sobre su inversión en activos esenciales con la obligación de compartirlos con los otros operadores para que tenga lugar la competencia oligopólica, mediante el uso de mecanismos de asistencia a la entrada. Este propósito resulta de difícil alcance dado que, por un lado, los consumidores prefieren comprarles todos los servicios a una sola empresa y, por otro lado, los segmentos donde tienen incidencia la competencia son fundamentalmente Internet y el mercado de larga distancia, el local continúa presentando escasos niveles de competencia.

estatales en materia de prevención de conductas anticompetitivas. A lo largo de esos años, las reglas de juego tendieron a consolidar las posiciones dominantes del mercado inicialmente establecidas. Asimismo, las concesiones de licencias (v.g. telefonía móvil) se orientaron a neutralizar la potencial amenaza para las posiciones dominantes y la concentración de oferentes tendió a obstaculizar las posibilidades de una reducción en los precios.

En suma, la experiencia de regulación económica del mercado argentino de telecomunicaciones constituye, en muy diversos sentidos, un caso inédito en tanto ha tendido a promover, a diferencia de lo que sugiere la literatura especializada en el tema y otras experiencias nacionales, fuertes asimetrías regulatorias que favorecieron a las empresas preestablecidas en lugar de a los potenciales ingresantes. En este sentido, a más de cinco años de haber finalizado el período de exclusividad, si bien se ha producido una notable expansión del servicio y mejoras parciales en la regulación, los costos sociales asociados a la misma han resultado y aún resultan excesivos, además de haber sido y ser afrontados principalmente por los usuarios residenciales y la población que aún no puede acceder al servicio.

7. Resumen y conclusiones

No resulta sencillo resumir el estudio realizado ni ofrecer un compacto conjunto de conclusiones. Dada la estrategia de abordaje elegida, cada uno de los casos de estudio sectoriales arribó a sus propias conclusiones, de manera que podría resultar reiterativo volver sobre ellas. Por lo tanto, hemos elegido para concluir un camino diferente: comparar los casos a fin de establecer semejanzas y diferencias respecto de los impactos de la globalización y de las capacidades de gestión estatal sobre la suerte corrida por cada sector durante el período estudiado. Y, al mismo tiempo, ubicar este análisis en el marco de los procesos sociales que tuvieron lugar en la Argentina en ese mismo lapso, resumiendo en cierto modo los antecedentes planteados en la primera sección de nuestro trabajo.

La década del 90 dejó profundas huellas en la sociedad argentina. Los efectos de la hiperinflación que a fines de la década anterior habían anticipado la salida del gobierno del presidente Alfonsín, no se resolvieron ni fácil ni rápidamente luego de la asunción de su sucesor Menem. Sin embargo, al cabo de dos años en el poder, con una sociedad hastiada por la continuidad de la crisis estructural que atravesaba la economía, el nuevo presidente consiguió construir un sólido respaldo empresarial y político que le otorgó los superpoderes necesarios para producir un giro decisivo en la orientación del modelo económico vigente hasta la década anterior.

Anclada la paridad cambiaria y al costo de una colosal transferencia de ingresos hacia los sectores más concentrados del capital (que caracterizaría a las políticas adoptadas durante sus dos mandatos), el gobierno de Menem logró una veloz estabilización económica y un marcado incremento del producto bruto interno. Si bien estos resultados macroeconómicos no “derramaron” sus efectos hacia un mayor bienestar de los sectores más pobres de la población, la apertura del comercio exterior y la gradual (y artificial) apreciación del peso, permitieron el acceso a bienes importados antes inalcanzables y al crédito para consumo que creó la estabilización económica, y se financió al ritmo de un creciente endeudamiento externo. Bajo esas condiciones, pronto se generó la ilusión de que Argentina ingresaba definitivamente al cuadro principal de los países del Primer Mundo.

Junto con la apertura económica y la adopción del paquete de cambios estructurales reunidos bajo la llamada “primera generación de reformas”, se pusieron en marcha un conjunto de políticas que producirían una profunda alteración de las reglas de juego que gobernaban hasta entonces las relaciones entre el estado, el mercado y la sociedad civil. La privatización de las empresas públicas, la

descentralización de servicios hacia las jurisdicciones estatales subnacionales, la desregulación de la economía orientada a otorgar mayores grados de libertad a las transacciones de los agentes del mercado y la gradual tercerización de servicios por parte de las instituciones estatales (además de los retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y pasas a disponibilidad de funcionarios), se constituyeron en los principales instrumentos para dismantelar, prácticamente, el enorme y ciertamente ineficaz aparato burocrático del estado nacional.

Pero al hacerlo, en aras de atacar la hipertrofia estatal se produjo un severo debilitamiento de la gestión interna. Al pasar del gigantismo al raquitismo estatal, se perdieron irremediamente capacidades institucionales críticas. La función de producción de las organizaciones estatales, es decir, la combinación de recursos materiales y humanos requeridos para cumplir con las misiones y funciones reservadas a esta esfera, se vio crecientemente deformada. Ni siquiera la denominada “segunda reforma del estado”, que en los papeles estaba destinada a fortalecer lo que había quedado del aparato institucional luego de la “cirugía” extrema a que había sido sometido, consiguió revertir los estragos de la “primera generación de reformas”.

Estos procesos tenían lugar en la época en que se agudizaban las tendencias hacia la globalización, la internacionalización del estado y la integración regional, tres poderosas fuerzas que enmarcaban y en buena medida determinaban los contenidos y orientaciones de la agenda pública. La apertura económica, la desregulación y las privatizaciones, junto con la incesante afluencia de capitales externos que con el tiempo mostrarían su volatilidad, modificaron, entre otras cosas, las condiciones de funcionamiento del mercado interno y externo, creando tanto oportunidades para el surgimiento de nuevos actores económicos y empresariales, como factores que condujeron a la transformación o desaparición de otros. De igual manera, las mencionadas fuerzas “externas” terminarían reduciendo la capacidad de decisión autónoma de los gobiernos nacional y subnacionales, en tanto sus políticas debían someterse a una lógica supranacional o a las condicionalidades impuestas por poderosos gobiernos o entidades financieras multilaterales.

Por lo tanto, la globalización de los mercados y la internacionalización del estado, no sólo operaron como condiciones contextuales para explicar los contenidos de la agenda estatal y los conflictos suscitados alrededor de las cuestiones principales que la conformaban: también tuvieron un peso decisivo **directo** sobre esa dinámica, especialmente con motivo de la retirada del estado y el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.

En este punto, la influencia de la globalización sobre los sectores analizados en este estudio se bifurca, con marcadas diferencias entre los sectores productivos (agro y agroalimentos) y el de las telecomunicaciones. Veamos ambos efectos por separado. La evolución de las actividades agropecuaria y agroindustrial en el período analizado, estuvieron fuertemente determinadas por los precios internacionales, las vicisitudes de la producción a nivel mundial, los cambios en las preferencias y demandas de los consumidores externos a los que se dirigió la producción local, la especialización de los productos, los avances tecnológicos en materia de procesos tecno-productivos y el énfasis puesto en la calidad. Argentina se encontró en una posición privilegiada para incorporar rápidamente las exigencias de esa constelación de variables a sus esquemas de producción y comercialización. La modernización y expansión de la producción, la emergencia de nuevos actores sociales más aptos para operar en el nuevo contexto y la incipiente diversificación e integración vertical, ilustran estos cambios adaptativos de los sectores.

Pero la dinámica sectorial en ambos casos se vio mucho más marcada por la iniciativa del empresarismo privado que por la acción estatal. El encogimiento del Estado y de sus recursos humanos

y materiales, había reducido notablemente los elencos técnicos existentes antes de las reformas de primera generación, así como los presupuestos de operación y mantenimiento de sus agencias. En este contexto, la acción de las instituciones públicas más conspicuas y tradicionales del sector agropecuario se orientó especialmente a resolver algunos problemas relacionados con la sanidad (en especial la erradicación de la aftosa), que representaban un obstáculo importante para conservar o ganar mercados externos, así como a promover la demanda de desarrollo tecnológico especializado a través de convenios de innovación y transferencia con productores privados. La parcial sustitución del financiamiento estatal por préstamos de organismos multilaterales (como los asignados al programa PRONSA) y una creciente participación de las entidades públicas en concursos de proyectos, permitió en cierta medida el mantenimiento de sus actividades, en tanto que la tendencia mundial a la creciente apropiación privada de los desarrollos tecnológicos sirvió como factor de inducción de una mayor articulación público-privada por la vía de los mencionados convenios de innovación.

Con respecto a la actividad del INTI como apoyo de la actividad agroindustrial (y en particular, agroalimentaria), sus centros especializados no tuvieron ni el alcance ni el peso necesario como para constituirse en pivote de la transformación sectorial. Sus escasos recursos y las fluctuaciones en los lineamientos técnico-políticos de su actividad, no les permitió cumplir un papel demasiado relevante, con lo cual el INTI se limitó a continuar cumpliendo su rol tradicional de oferente de servicios técnicos a la industria. En lo relativo a la promoción de las exportaciones agroindustriales no tradicionales, la actividad estatal se manifestó principalmente a través del PROMEX, programa que sólo pudo cumplir una limitada tarea de apoyo que, fundamentalmente, complementó la que por su parte llevó a cabo la propia empresa privada y sus organizaciones especializadas.

Por otra parte, desarmado el aparato regulador del sector agropecuario con la eliminación de las Juntas y la supresión de otros controles y regulaciones, el sector privado quedó librado en gran medida a la iniciativa y creatividad empresaria. Bajo estas condiciones, grandes empresas multinacionales consiguieron controlar un segmento importante del agro y la agroindustria. Simultáneamente, los cambios que se producían desde el punto de vista de la innovación tecnológica y las nuevas formas de organizar y gerenciar las actividades de ambos sectores, produjeron un creciente desplazamiento de ciertas clases de productores y de industrias marginales, con las consiguientes consecuencias sobre la estructura social de estos sectores. En tal sentido, la acción de las organizaciones estatales, con sus magros recursos, debió elegir entre 1) una acción compensadora que introdujera mayor equidad en la asignación de los recursos públicos y/o la implementación de programas de transición que ayudaran a resolver los problemas de los perdedores y 2) un decidido apoyo a las tendencias naturales de los mercados. Decidir entre estas opciones, en el contexto de la orientación gubernamental prevaleciente, no llegó a plantearse seriamente.

La situación del sector de telecomunicaciones respecto de las mismas variables examinadas previamente para los otros dos sectores, muestra diferencias ostensibles. Mientras las actividades de la producción e industrialización agropecuaria respondían a los ritmos que marcaban los precios, mercados y avances tecnológicos externos, el desarrollo de las telecomunicaciones tenía como escenario privilegiado el mercado interno argentino. No obstante, su dinamismo también respondía a cambios que se venían produciendo a nivel mundial. Las transformaciones en este sector, producidas durante la década del '90, habían convertido a las telecomunicaciones en un insumo crítico y de uso ampliamente difundido para el desarrollo económico y la inserción internacional de los países.

Las falencias demostradas en la Argentina por la empresa estatal que controlaba los servicios del sector, habían conducido a la decisión de privatizarla. Por lo tanto, la globalización se manifestó en este caso a través de la afluencia de empresas multinacionales -muchas de ellas controladas por estados

extranjeros- ávidas de encontrar nuevas posibilidades para extender su predominio mundial en este campo en un mercado que ofrecía especiales ventajas para su radicación y asunción del comando del sector.

Con una demanda de servicios muy insatisfecha, con niveles de calidad de los mismos harto deficientes y con una paridad cambiaria que aseguraba la posibilidad de aplicar tarifas similares a las vigentes en el primer mundo, estaban creados los incentivos suficientes como para que este matrimonio de conveniencias entre un estado privatizador y un sector empresario internacionalizado y dinámico pudiera consumarse. A las ventajas iniciales, se sumaron luego la posibilidad de adquirir un cuasi-monopolio sobre el sector, de indexar las tarifas según las variaciones de la inflación norteamericana y de suscribir contratos de venta o cesión que terminarían primando sobre marcos regulatorios incompletos o inexistentes y sobre entes reguladores que nunca adquirieron una capacidad institucional suficiente para controlar a las empresas. Además, las fuertes asimetrías regulatorias implicaron tasas de rentabilidad para las empresas muy superiores a las que obtienen en sus países de origen, donde el nivel de regulación es alto.

En el sector de telecomunicaciones se pasó de un monopolio estatal a dos monopolios regionales, puesto que no hubo competencia alguna en el servicio entre licenciatarias del servicio básico telefónico. Frente a esta transferencia, el estado debió crear un aparato regulador allí donde había abdicado de su papel como prestador directo pero no podría renunciar a asegurar la universalización de los servicios esenciales, los niveles mínimos de calidad exigibles y niveles razonables de precios y tarifas. A la vez que desarmaba el aparato regulador en los otros dos sectores estudiados, establecía entes reguladores para cada uno de los demás servicios que habían sido transferidos a través de la privatización. Pero en el sector telecomunicaciones, las políticas de privatización y liberalización establecieron condiciones estructurales favorables a la concentración de la oferta y limitaron las capacidades estatales en materia de prevención de conductas anticompetitivas.

En tal sentido, la regulación económica del mercado argentino por parte del Estado constituyó un caso inédito, porque contrariamente a la doctrina en la materia, y al propio sentido común, tendió a producir fuertes asimetrías regulatorias a favor de las empresas establecidas, relegando a potenciales ingresantes. Por otra parte, la CNC, ente regulador del sector, careció de autonomía y autarquía. Fue uno de los entes más intervenidos en los 90s, situación que persistió hasta la actualidad. Además, ha sido uno de los que sufrió mayor grado de captura por los intereses sectoriales, en tanto que sus recursos fueron habitualmente transferidos al Tesoro Nacional por decisión del gobierno central. La contracara de esta debilidad institucional fueron los costos sociales que debieron soportar y aún soportan los usuarios residenciales y la población que, por su precaria situación económica, aún no puede acceder al servicio.

Las diferentes conclusiones que se desprenden de los casos de estudio marcan el rol diferencial jugado por la globalización y sus consecuencias sobre la estructura productiva y composición empresaria de cada uno. Pero al mismo tiempo demuestran el magro papel cumplido por las instituciones estatales en los respectivos desarrollos sectoriales, tanto para producir valor público aprovechable por sus protagonistas privados como para regular las consecuencias socialmente disruptivas del nuevo modelo económico emergente en los 90s.

Argentina no ha conseguido recuperarse del todo, luego del colapso sufrido a fines de 2001. Los sucesivos gobiernos, incluido el actual, han intentado con variado éxito superar los efectos más graves de esa crisis y, con tal propósito, han ensayado diversas soluciones que, por ahora, no incluyen una seria reforma del estado orientada al fortalecimiento de su capacidad de gestión. La administración del Presidente Kirchner ha logrado resultados destacables en la renegociación de la deuda externa, el

manejo de las finanzas públicas y la implementación de políticas sociales de emergencia. Pero no se ha planteado con igual grado de iniciativa y creatividad la tarea de avanzar en las reformas estatales de segunda generación pendientes.

En tal sentido, vale la pena recordar que la recuperación económica de los últimos dos años, que se manifestó muy especialmente en los sectores analizados en nuestro estudio, no fue tanto producto de las políticas gubernamentales sectoriales sino principalmente, de condiciones externas y locales muy favorables. Al amparo de una devaluación que generó condiciones competitivas inéditas para la colocación externa de la producción agraria y agroalimentaria y, en general, con mercados y precios muy favorables, el sector empresario lideró el proceso de recuperación económica del país.

Pero las condiciones favorables pueden revertirse en el futuro. La creciente apreciación del peso puede reducir la competitividad de las exportaciones argentinas. A su vez, las condiciones pactadas en la renegociación de la deuda no resultan suficientes como para generar excedentes apreciables destinados a la inversión o, incluso, a una mínima resolución de la abultada deuda social pendiente. Por su parte, la eventual sobreproducción mundial de ciertos *commodities* o los cambios en los precios internacionales, pueden tornar mucho menos redituable la producción en estos sectores, lo cual podría tener consecuencias sobre la balanza comercial, el empleo, la inversión, los ingresos fiscales y la tasa de crecimiento de la economía.

Por lo tanto, y más allá de la dinámica propia de los distintos sectores, el fortalecimiento de la capacidad de gestión del estado constituye la garantía última de que los recursos públicos pueden ser orientados a sostener y promover el desarrollo empresario y la continua expansión de la actividad económica, manteniendo las instituciones estatales grados de autonomía “enraizada” (Evans, 1996) suficientes como para evitar su captura por los sectores más concentrados del capital. Un estado fortalecido también estará mejor preparado para soportar los embates de un proceso de globalización cada vez más extendido y para introducir velozmente los ajustes en las políticas y las estructuras gubernamentales que se requieran. También, finalmente, es una garantía de que una eficaz regulación de las actividades sectoriales, especialmente en el ámbito de las empresas privatizadas, puede asegurar una equitativa distribución social de los costos y beneficios derivados de un mayor progreso económico.

Bibliografía

- Albert, Michel (1992). *Capitalismo contra Capitalismo*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Barzelay, Michael (2004) “Diseñando el proceso de cambio en las políticas de gerenciamiento público (Resumen ejecutivo)”. DE: <http://www.top.org.ar/Documentos/BARZELAY%20Michael%20-%20Disenando%20el%20proceso%20de%20cambio.pdf> (vista el 14 de julio de 2005)
- Christensen, Steen Fryba (s/f). “La muerte de la idea de que no hay alternativa a la política neoliberal: Argentina 2001- 2004”. (mimeo)
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Ariel Sociedad Económica. Buenos Aires.
- Gerchunoff, Pablo; Llach, Lucas (2003). “Ved en Trono a la Noble Igualdad. Crecimiento, equidad y política económica en la Argentina, 1880-2003”. Documento de Trabajo Fundación PENT. Buenos Aires.
- Kaufmann, D.; Kraay A. y Mastruzzi, M. (2005) “Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004” en Working Papers and Articles World Bank Governance and Anti-Corruption Serie. DE: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html> (vista el

14 de julio de 2005)

Llanos, Mariana; Margheritis, Ana (1999) "Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante el primer periodo presidencial de Menem. El caso de las privatizaciones" En Revista Política y Gobierno, Vol. VI, Num. 2 México DF, Segundo Semestre de 1999.

MARTÍN, J.: "Mercado y Regulación en los Servicios de Infraestructura". *Documento* ILPES-CEPAL. Mimeo, 1996.

Novaro, Marcos (2000) "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)" DE: <http://168.96.200.17/ar/libros/lanzaro/novaro.pdf> (vista el 14 de julio de 2005).

Novaro, Marcos (2002). "Lo evitable y lo inevitable de la crisis" en Novaro, Marcos (comp.) *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.

Nueva Mayoría (2003). Síntesis y resultados electorales. Nueva Mayoría. Publicado en <http://www.nuevamayoria.com/ES/>

Oszlak, Oscar (1999). "Estado y sociedad. ¿Nuevas reglas de juego?". En Revista Reforma y Democracia N° 9. Octubre de 1997 (pp. 8- 60). Caracas.

Oszlak, Oscar (2002). "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina". En Revista Desarrollo Económico N° 168, Vol. 42. Enero- Marzo de 2003 (pp. 519-543). Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (2004) "Tensiones permanentes del sistema capitalista: gobernabilidad, desarrollo y equidad" en Boletín Virtual TOP N° 6. DE: <http://www.top.org.ar/documentos/OSZLAK%20Oscar%20-%20Tensiones%20permanentes%20del%20sistema%20capitalista.pdf> (vista el 14 de julio de 2005)

Oszlak, Oscar; Orellana, Edgardo (1999). "El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI" en Biblioteca Virtual TOP. DE: <http://www.top.org.ar/Documentos/>.

ROBINSON, J. (1973): *Economía de la competencia imperfecta*. Ediciones Martinez Roca. Buenos Aires.

SPILLER, Pablo (1997): "Costos y beneficios de la regulación", *Trabajo presentado* en el Seminario Internacional de Regulación de Servicios Públicos, Universidad de los Andes, Santa Fe de Bogotá, 22 y 23 de mayo de 1997.

Thurow, Lester (1992). *La guerra del siglo XXI*. Javier Vergara Editor S.A. Buenos Aires

Thwaites Rey, Mabel (1999). "Estado y sociedad Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90". En Revista Realidad Económica N° 160. 16 noviembre al 15 febrero (pp. 76-109). Buenos Aires.

Tobelem, Alain (2000). *Réinventer le management dans la perspective du marché global. La méthode SADCI*. Grancher Editions. Paris.

Torre, Juan Carlos (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Editorial Piados. Buenos Aires.

UNION INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (2002). *Informe sobre el desarrollo mundial de las telecomunicaciones 2002: Reinención de las telecomunicaciones*. Publicaciones UIT. Ginebra.

Reseña biográfica

Contador Público y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Master en Administración Pública y PhD en Ciencia Política de la Universidad de California, Berkeley, se ha especializado en temas de administración y políticas públicas. Su experiencia profesional abarca actividades de investigación, docentes, directivas, políticas, de consultoría y asistencia técnica. En la actualidad, es Director del Programa de Posgrado en Administración Pública de la Facultad

de Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires), investigador superior del CONICET, presidente de la Inter American Network for Public Administration Education (INPAE) y profesor titular de posgrado en varias universidades argentinas.

Ha sido Subsecretario de Investigación y Reforma Administrativa en Argentina y asesor presidencial en materia de reforma del Estado, Presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político (institución representativa de la International Political Science Association), Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública (Instituto Di Tella), del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y del Centro de Desarrollo y Asistencia en Tecnología para la Organización Pública (TOP).

Como consultor, ha trabajado con numerosos organismos internacionales (OEA, FAO, Banco Mundial, BID, CLAD, OMS, IICA), gobiernos extranjeros, empresas e instituciones de su país. Es autor de varios libros y más de 100 artículos en su especialidad.

Ha dictado cursos y conferencias en instituciones académicas y profesionales de Argentina, América Latina, Europa, Asia y Estados Unidos.

Ha recibido diferentes premios y reconocimientos (Peter Odegard Award, Premio Asociación Argentina de Derecho Fiscal, Concurso de Ensayos del CLAD, e International Public Administration Award de ASPA) y ha sido becario de numerosas instituciones (Fundación Ford, Naciones Unidas, Tinker Foundation, Rockefeller Foundation, Guggenheim Foundation).

Su dirección postal es: CEDES, Sánchez de Bustamante 27, 1173 Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Telefax: (4865 1704) y líneas rotativas. E-mail: oszlak@cedes.org