

Privatizar para que el Estado controle mejor

Terragno, Rodolfo H.

Rodolfo H. Terragno: Ex-ministro de Obras y Servicios Públicos de Argentina, durante el gobierno del presidente Alfonsín. Es politólogo y periodista. Ha dirigido distintos medios latinoamericanos, entre ellos El Diario de Caracas, del cual fue fundador.

*Cualquiera sea el ideal de Estado que cada uno sustente, se hace necesario reducir la actividad del que tenemos, procurar la eliminación del déficit que produce inflación a cambio de nada y liberar de este modo recursos que hoy se esterilizan, Para eso debemos empezar por las empresas, Y esto porque la actividad del Estado, que es insustituible en el campo de la administración central, es sustituible en el terreno de la producción, No es posible ni deseable la transferencia plena y rápida de todas las empresas del Estado al sector privado, pero el principio general es que el Estado no debe mantener empresas antieconómicas o incapaces de autofinanciar su crecimiento, Cuando el Estado, en virtud de un presunto bien superior, acepta causarse un daño económico a sí mismo, limita también su capacidad política, El Estado empresario no puede trabajar a pérdida, pero no sólo por privatizar sobrevendrá el desarrollo económico del país.**

En la Argentina, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos es el ministerio del petróleo, del gas, de la hidroelectricidad, de la petroquímica, de las telecomunicaciones, de la radiodifusión, del transporte aéreo, marítimo y terrestre, de la marina mercante, de los puertos, de los recursos hídricos, de la industria naval y, por cierto, de las obras públicas. De él dependen además las grandes empresas del Estado: YPF, Gas del Estado, YCF, Agua y Energía, Hidronor, SEGBA, Ferrocarriles Argentinos, Aerolíneas Argentinas, ELMA, Administración General de Puertos, ENTel y Encotel.

El Ministerio de Obras y Servicios Públicos es, por lo tanto, el principal responsable del déficit fiscal. A la vez, es el responsable de que se utilicen o desaprovechen las principales oportunidades de inversión que, hoy en día, tiene el país.

En efecto, esas oportunidades se concentran en energía, comunicaciones y servicios. De tal suerte, este Ministerio es al mismo tiempo parte del problema y, según cómo actúe, parte de la solución.

El déficit de las empresas que dependen del Ministerio de Obras y Servicios Públicos representa el 51,1 por ciento del déficit fiscal de la nación. La ineficacia del Estado, que la sociedad percibe y sufre, se manifiesta sobre todo en los servicios públicos que prestan esas mismas empresas. En telecomunicaciones, en transporte, tenemos una demanda insatisfecha y, por otro lado, una oferta reprimida. En otras áreas el fracaso del Estado es menos discutido, pero más inquietante. En el Gran Buenos Aires, no en zonas marginales del país, sino en el cinturón industrial que rodea a la capital, epicentro de riqueza, tenemos 2.852.310 habitantes sin agua y 3.749.680 habitantes sin servicios cloacales.

He querido reseñar esto para fundamentar un criterio que quiero exponer ante esta Honorable Cámara. La reforma del Estado depende en gran medida de las decisiones que se tomen en las áreas que, conforme con la distribución de responsabilidades que establece la Ley de Ministerios, corresponden a Obras y Servicios Públicos, el gran responsable del déficit fiscal.

Por cierto, cada uno de esos problemas es a diario objeto de decisiones. Las decisiones cotidianas son responsabilidad del gobierno, y el gobierno no las rehúye. Pero gran parte de las decisiones que tomamos en el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos tienen efectos que introducen reformas en la estructura y en el funcionamiento del Estado.

Esas reformas están inspiradas en ciertos principios que - es nuestra firme convicción - expresan enérgicas demandas de la sociedad. Es importante que el Poder Legislativo, que es expresión de la voluntad política de la sociedad, participe de esa transformación. Debemos asegurarle a la sociedad que la reforma del Estado se asiente sobre bases perdurables, que lo que hoy construimos no será destruido mañana, cualesquiera sean los futuros gobiernos. Debemos hacer previsibles y estables las relaciones entre el Estado y el resto de la sociedad.

Permítanme reseñar los principios básicos relativos al gasto público y a servicios públicos que orientan nuestra acción. Se trata de áreas en donde, por un lado, es necesario introducir reformas audaces y, por otro, es indispensable un acuerdo que dé estabilidad a esas reformas.

Según criterio muy difundido, el gasto público es inelástico. Hay quienes juzgan poco menos que imposible sostener el Estado con un monto de operaciones inferior al actual. El ingreso, es cierto, no alcanza a cubrir esas erogaciones. El gasto público representa un alto porcentaje del producto bruto interno. Sin embargo, se nos diría que la relación es engañosa, porque medimos el gasto con relación al producto, sin tener en cuenta que ese producto permaneció estancado por mucho tiempo.

El porcentaje - podría agregarse - tiene sentido en una economía dinámica. También podría decirse que aun en las condiciones de nuestra economía, el desfasaje, que es del 7,5 por ciento, no está fuera de los índices que incluso en las economías desarrolladas se juzgan razonables.

Una discreta reactivación de nuestra economía permitiría cerrar en un breve lapso la brecha que hoy tenemos. Los egresos del Estado no pueden medirse sólo por su magnitud, sino por su destino.

Las erogaciones inelásticas son las que no pueden reducirse sin disminuir la actividad económica. Si al suprimir un gasto suprimimos también un ingreso, el ahorro se vuelve contraproducente. Pero ése no es el caso del sector público en la Argentina actual. Creemos que podría reducirse el déficit sin disminuir el nivel de actividad.

Este gasto público no es, en términos económicos, inelástico. Para reducirlo, para cambiar su composición, para que sea factor de crecimiento y no de inflación, hay que modificar el tamaño, los objetivos y el modus operandi del Estado.

Ocurre, sin embargo, que el Estado no tiene el tamaño, objetivos y modus operandi con que cuenta por accidente o por capricho. El empleo público operó por décadas como sustituto del seguro de desempleo. La maquinaria estatal se usó para atemperar los efectos del estancamiento, para absorber el descontento social, para prevenir desbordes, para permitir la ejecución de políticas que, de otro modo, no hubieran sido viables.

Para estos acuerdos tácitos y sucesivos hubo ratificaciones por gobiernos de distin-

to origen y signo. Esta conformación del Estado convirtió en estables las relaciones entre el Estado y los sindicatos, entre el Estado y la actividad privada. Presuponían que el Estado tenía el tamaño, objetivos y modus operandi que hoy queremos cambiar. Queremos cambiar todo esto porque sabemos que ese Estado llegó al límite de su capacidad. Se agotó, se volvió impotente para todo fin.

Ni siquiera para hacer estatismo

El Poder Ejecutivo no propone que nos pongamos de acuerdo sobre el Estado ideal. Cada uno tendrá ideas distintas, muchas irreconciliables; unos postularán el Estado mínimo, otros reclamaremos un Estado ágil, eficiente, que en asociación con la actividad privada promueva el desarrollo. Habrá quienes aspiren a un Estado máximo.

Lo importante es acordar que este Estado, tal como lo tenemos, no sirve ni siquiera para hacer estatismo. Podemos discutir si es sensato o no que convirtamos al Estado en un centro de acumulación de capitales, si el Estado es eficiente o no en la inversión de los recursos. Pero lo que no podemos discutir es que el Estado que tenemos no acumula y, por lo mismo, no invierte. En estas condiciones el Estado será crecientemente incapaz de cumplir también con sus fines sociales.

Aun como dador de empleo, el Estado es cada vez menos apto: congela vacantes, paga salarios insuficientes, achata el escalafón, desestimula el ascenso, no incentiva el perfeccionamiento, vuelve rutinarios a sus empleados. Es en estas condiciones en que, a nuestro juicio, cualquiera sea el ideal de Estado que se postule, se hace necesario reducir la actividad del que tenemos, procurar la eliminación del déficit que produce inflación a cambio de nada y liberar de ese modo recursos que hoy se esterilizan. Para eso debemos empezar por las empresas. Y esto es así porque la actividad del Estado, que es insustituible en el campo de la administración central, es sustituible en el terreno de la producción.

A nuestro juicio, no es posible ni deseable la transferencia plena y rápida de todas las empresas del Estado al sector privado. En esto habrá sin duda desacuerdos de importancia; no todos valoramos del mismo modo la posibilidad, mucho menos la deseabilidad, de una privatización masiva. Creemos, sin embargo, que todos podemos concordar en el principio siguiente: el Estado no debe mantener empresas antieconómicas o incapaces de autofinanciar su crecimiento. Podremos discutir sobre la aplicación de este principio, discutir si determinada empresa es antieconómica o

no, discutir si es posible volverla económica manteniéndola en el Estado o si es necesario transferirla.

Lo importante, a nuestro juicio, es que suprimamos toda justificación no económica para la actividad industrial del Estado. Esto es esencial tanto para quienes crean que se debe privatizar, como para quienes crean que se debe administrar mejor.

El valor social que los funcionarios o administradores públicos asignan a su tarea suele ser tal que, a juicio de ellos, cualquier quebranto es inferior al hipotético beneficio colectivo. Esa actitud se traduce a veces a un lenguaje político; ese supuesto valor social es identificado entonces con la soberanía o algún otro bien superior que no se podría reducir a términos contables.

Nosotros sostenemos un criterio distinto: para estar en condiciones de cumplir cabalmente sus fines, que incluyen sin duda la tutela de la soberanía y el interés general, el Estado debe ser económicamente sano. Cuando en virtud de algún presunto bien superior el Estado acepta causarse un daño económico a sí mismo, limita su capacidad política. El Estado empresario no puede trabajar a pérdida. Nosotros nos basamos en este principio para la actual reestructuración de las empresas incorporadas al llamado «holding» o «DEP».

El Directorio de Empresas Públicas (DEP) fue dotado en 1987 de la autonomía y la ejecutividad necesarias. Otorgamos al presidente del DEP la facultad de nombrar y remover directorios y administradores. Le hemos dado al DEP la responsabilidad de fiscalizar a las empresas. Cada una de ellas debe mantener sus costos en el nivel más bajo compatible con sus operaciones; esas operaciones, a la vez, deben financiarse con recursos genuinos. Las empresas deben recuperar el manejo de sus tarifas. Cuando a pesar de la restricción de costos y la maximización de ingresos una empresa no puede financiar todas sus operaciones, deberá reducirlas.

El rol del Estado

Todo esto se inspira en un principio que estamos dispuestos a defender con todas nuestras fuerzas: no hay presunto valor superior que justifique el mantenimiento de operaciones estatales ruinosas. La aplicación de ese principio excluye, por cierto, el monopolio estatal de los servicios públicos. Dado que esos servicios, por ser esenciales, no pueden dejar de prestarse, si decidimos que el Estado sea el único prestador, éste deberá mantener sus empresas de servicio, aunque lo preste mal,

aunque no tenga el capital, la tecnología o la capacidad gerencial necesarios, aunque sufra grandes pérdidas.

Nosotros nos oponemos a esta clase de monopolio, pero no sólo por aplicación del principio de rentabilidad. A todos nos preocupa el costo de vida. Creemos que debemos agregar a esa preocupación otra tan obsesiva como aquélla: la preocupación por la calidad de vida. La cantidad, la variedad y la calidad de los servicios públicos hacen a la calidad de vida.

El Estado no debe, por lo tanto, restringir la oferta de servicios. Debe tutelar el interés general, dictar las normas indispensables para ordenar esa prestación, asegurar el cumplimiento de esas normas. Pero no debe privar a la gente de ningún servicio que alguien esté en condiciones de prestarle, ni debe negarle la facultad de elegir toda vez que se puedan ofrecer alternativas.

El Poder Ejecutivo abolió en noviembre de 1987, mediante el decreto 1.842 todo decreto anterior, norma administrativa o disposición, cualquiera fuese su origen, que restringiera la prestación privada de servicios públicos. Ese decreto no pretende - ni podría - derogar leyes que establecen monopolios o restringen la competencia. Por eso el Poder Ejecutivo se propone enviar al Honorable Congreso de la Nación un proyecto de ley que, de contar con la aprobación de ambas Cámaras, extenderá el ámbito de la desmonopolización y profundizará la reforma del Estado que el Poder Ejecutivo ha encarado.

Esta reforma no se reduce a un plan de privatizaciones. Para el Poder Ejecutivo la privatización es un instrumento, no es una finalidad en sí misma.

Hay quienes estiman que poniendo banderas de remate sobre cada edificio público, sobre la sede de cada empresa del Estado, el desarrollo sobrevendrá de manera espontánea. Toda economía exitosa es el resultado de una asociación de esfuerzos públicos y privados. No hay un solo caso de economía mixta en el cual el estatismo antiprivatista o el privatismo antiestatista hayan sido la base de una economía poderosa.

El Pentágono, la NASA y el Departamento de Energía, más que el mercado, son los principales motores de la economía norteamericana.

En Japón, Alemania Federal y Francia, el Estado interviene en las áreas de producción que juzga críticas. Por sí solo o junto con empresas privadas que comparten

costos y riesgos, ha tomado la iniciativa en diversas actividades: exploración espacial, fisión nuclear, fibras ópticas, bioelectrónica.

En Japón, el control de cambios y los permisos de importación subsistieron hasta la década pasada. El Estado mantuvo monopolios como el de las comunicaciones, que sólo ahora ha empezado a desmontar. El Estado japonés colecciona genes, administra laboratorios, financia el desarrollo de circuitos integrados y supermicroprocesadores, funda tecnociudades y se asocia con empresas privadas para llevar adelante proyectos que van desde la obtención de arroz híbrido hasta la construcción de una computadora capaz de imitar el funcionamiento del cerebro.

En Europa, los subsidios del Estado, más que la ley de la oferta y la demanda, orientan a los productores. Los aranceles, por su parte, mantienen fuera a los competidores foráneos.

En los países atrasados y débiles el Estado debe ser generador de nuevas oportunidades.

Es eso lo que se hace cuando los gobiernos de la Argentina e Italia acuerdan, sobre la base de una línea de crédito preferencial, un plan para crear en la Argentina industrias, cuyo capital inicial, en conjunto, puede llegar a 5.000 millones de dólares.

Es eso lo que se hace cuando los gobiernos de la Argentina, Brasil y Uruguay deciden crear un mercado ampliado que permite economías de escala.

Es eso lo que hicimos en abril de 1988, cuando resolvimos demoler barreras arancelarias para que automóviles y alimentos producidos en Brasil puedan venderse aquí, así como automóviles y alimentos argentinos encuentren en Brasil un nuevo y formidable mercado.

Nosotros no creemos en las bondades del Estado mínimo, retraído y ausente; a la vez, creemos que el afán de omnipotencia estatal no sólo termina oxidando los mecanismos de la economía, sino que acaba lisiando al propio Estado. Si una empresa estatal genera deuda externa, esa empresa es un instrumento de dependencia.

Sabemos que no es fácil habituarse a este criterio. Requiere abandonar prejuicios y entender que no hay una institución que por su mera existencia proteja la soberanía.

La Argentina, creo yo, necesita un nacionalismo sin fetiches, un nacionalismo con criterio de eficacia, capaz de calcular en cada caso el costo de oportunidades y apto para comprender que las necesidades son cambiantes.

Un Estado industrial es en la era de la computación, la exploración espacial y la biotecnología, distinto de los Estados industriales que algunas décadas atrás sirvieron de modelo al nuestro.

Electrónica, programación, biotecnología son áreas en las cuales el Estado debe cumplir una función precursora. Puede no fabricar circuitos integrados, pero tendrá que hacerlos fabricar. Del mismo modo deberá lograr que se escriban programas o se purifiquen proteínas.

Si el Estado sabe que eso es lo que quiere, tiene los medios para lograrlo. Puede poner a trabajar a sus universidades junto a sus empresas. Puede usar el crédito, el régimen impositivo, los aranceles, para estimular a la actividad privada a investigar e innovar. Puede formar empresas mixtas dedicadas a la tecnología de vanguardia. Puede garantizar el mercado interno a industrias de avanzada, eximiéndolas de competencia - mediante la suspensión de importaciones - o haciéndolas proveedoras exclusivas del Estado y sus empresas.

Hace falta el Estado como incubadora que provea temperatura, humedad y oxigenación a empresas prematuras que, una vez viables, serían útiles para el desarrollo tecnológico y económico.

En cambio, no hace falta el Estado como máquina de respiración artificial que prolongue la agonía de empresas exhaustas.

Para saber qué debe proteger, el Estado necesita anticiparse a los hechos, organizar de antemano, prever necesidades futuras. Se requiere, para eso, que los gobiernos - administradores del Estado - perciban el cambio que está en marcha en el mundo, comprendan la importancia de la ciencia y la técnica y adopten un criterio de eficacia. Es necesario también que tengan una prudente audacia.

La privatización es en este esquema una de las herramientas a emplear.

En diciembre de 1987, nosotros transferimos al sector privado una empresa aérea que el Estado explotaba - simultáneamente con Aerolíneas Argentinas -, anulando así las ventajas de la competencia, e incurriendo en una duplicación injustificada.

Al privatizar la línea aérea Austral, el Poder Ejecutivo dio prueba de su voluntad de transferir actividades que, por distintas razones, el Estado asumió indebidamente en épocas anteriores.

Esa privatización llevó sólo seis meses, desde la recepción de ofertas hasta la entrega del activo. En ese corto período, se llevó a cabo una licitación inobjetable. El Ministerio de Obras y Servicios Públicos garantizó, al mismo tiempo, la pureza y la celeridad de la privatización.

En el caso de Aerolíneas Argentinas, empresa de bandera, que tiene una considerable importancia instrumental en nuestra vinculación con el mundo, creímos que debía seguirse un rumbo distinto.

El Estado debe aprender de las grandes corporaciones privadas del mundo que lo decisivo es el control, no la administración de una empresa.

Esas corporaciones han descubierto, además, que para lograr el control no necesitan todo el paquete de acciones. El control lo ejercen a través de licencias, acuerdos sobre el uso de marcas o contratos de transferencia de tecnología.

De este modo, las corporaciones privadas reducen sus aportes de capital y limitan sus riesgos, pero se aseguran el dominio. La estrategia libera recursos para la expansión. Sobre todo, permite constantes incursiones en nuevas áreas.

Así como abren nuevos negocios, las grandes empresas internacionales cierran otros, o los transforman, o los trasladan, o los venden. Nada es, para ellos, inmutable: ni el sabor de «Coca-Cola». Todo está sujeto a cambios.

El Estado debe, con otras finalidades, imitar esta estrategia; asegurarse el control, más que la propiedad plena o la administración, de sus empresas; reducir sus aportes de capital y riesgos, sin aminorar su dominio; liberar recursos para incursionar - si es necesario - en nuevas áreas; cerrar, transformar, trasladar o transferir toda vez que sea útil a su fin: promover el cambio que la Argentina requiere para crecer.

El Estado puede tener menos acciones, menos activos fijos y, sin embargo, ganar en iniciativa, poder y alcance.

El caso de Aerolíneas

Fue con ese criterio que el 10 de febrero de 1988 firmamos una Carta de Intención con Scandinavian Airways System, para vender hasta el 40 por ciento del paquete accionario de Aerolíneas Argentinas.

Al firmar esa Carta de Intención apostamos al futuro. Si las negociaciones culminan en un acuerdo definitivo - y si ese acuerdo consigue el beneplácito del Congreso - Aerolíneas Argentinas, con la participación de SAS, intervendrá en una importante operación mundial. No sólo se asegurará su sobrevivencia, sino que se afirmará como la primera línea aérea de América Latina.

En el futuro inmediato, el mundo de la aeronavegación comercial se verá sacudido por la desregulación internacional: un proceso que ya ha comenzado, pero cuyas perspectivas todavía no han sido advertidas - aun en Europa - por quienes se han acostumbrado, durante tantos años, a la estabilidad artificial que ha tenido esta actividad.

La regulación internacional significaba que todas las líneas aéreas cobraban la misma tarifa y ofrecían comodidades y servicios casi idénticos. Ese sistema impidió la guerra de tarifas, la competencia despiadada, y en su aspecto más positivo, evitó que la lucha por el mercado hiciera que los menos responsables subordinaran la seguridad aérea al afán de conseguir una mejor porción de ese mercado.

Por otra parte, el sistema fue agigantando sus desventajas: tarifas altas, uniformidad de servicio y ausencia de una genuina competencia perjudican, en general, a los usuarios. Finalmente, la tendencia desreguladora ha ganado terreno y los usuarios van a tener más posibilidades de elegir y de pagar precios reducidos. Es un proceso que ya ha comenzado y que amenaza a muchas compañías. Las tarifas reguladas han cubierto hasta ahora los costos de las líneas menos eficientes. Con la garantía de tarifas uniformes, que permitían operar con costos elevados, con una distribución concertada de rutas y con acuerdos que establecían un estándar de comodidad y servicios que hacía difícil diferenciar una empresa de otra, muchas líneas aéreas, que en otras circunstancias no habrían podido mantenerse, han conservado una posición en el mercado mundial.

La desregulación coloca a esas líneas aéreas, sobre todo a las medianas con operaciones extendidas por distintas partes del mundo, ante un desafío que muy pocos están en condiciones de aceptar.

Es posible que, luego de un período de desregulación, de competencia darwiniana, a la que sólo sobrevivirán los más fuertes, se establezcan nuevas regulaciones que estabilicen el mercado, que para entonces será mucho más concentrado, tendrá menos competidores.

Este es el escenario que se planteó el Directorio de Empresas Públicas cuando decidió aproximarse a Scandinavian Airways System.

El mejor modo de enfrentar un problema es evitarlo; anticiparse, no dejar que llegue. SAS comparte nuestras preocupaciones y también nuestras expectativas. La desregulación es un peligro, pero también una oportunidad. SAS ha crecido y se ha convertido en empresa líder, aprovechando los espacios para competir.

La asociación de esfuerzos, la suma de rutas, el desarrollo de negocios conexos pueden dar a una empresa como Aerolíneas, con el aporte de SAS, una dimensión no imaginada. En lugar de ser barrida por una competencia desigual, puede participar en una operación exitosa de mayor escala. SAS es, a nuestro juicio, un socio ideal. Su red de servicios no es redundante sino, al contrario, complementaria de la de Aerolíneas.

Ubicadas, SAS en el extremo Norte, Aerolíneas en el extremo Sur, ambas compañías que surcan, una el Artico, otra la Antártida, pueden circunvalar la Tierra de Norte a Sur con vuelos regulares.

SAS, por otra parte, no es un gigante. Es una empresa que tiene tres veces el tamaño de Aerolíneas, que también necesita acuerdos de este tipo para enfrentar la competencia despiadada que se avecina; pero SAS es una empresa con el capital, la tecnología, la capacidad operativa, la experiencia y la organización internacional indispensables para competir en ese ambiente.

A eso debemos agregar que SAS no viene a vender el valor intangible de esa experiencia, sino a invertir, a arriesgar capital, para tomar una porción minoritaria de Aerolíneas Argentinas.

SAS es una empresa mixta, cuya mitad pública pertenece en proporciones distintas a Suecia, Noruega y Dinamarca. Se trata de países que no tienen intereses sustanciales en conflicto con la Argentina, países no expansionistas, activamente comprometidos con la promoción de la paz en el mundo.

Suecia integra con Argentina, junto a India, Grecia, Tanzania y México, la iniciativa de seis naciones para la paz y el desarme. SAS es, desde todo punto de vista, un socio apto. Lo hemos elegido por eso, porque creemos que, incorporado a Aerolíneas, puede ser de importancia decisiva para que podamos conservar nuestra línea nacional de aeronavegación, para que el transporte aéreo comercial de carga y pasajeros sea un negocio para la Argentina; para que nuestros usuarios tengan el servicio que merecen¹.

Negociar a futuro

Con un propósito similar encaramos la posible participación de Telefónica de España en ENTel. Al hacerlo, fuimos guiados por la misma convicción que nos orienta en todo lo que hacemos: Argentina es un país de futuro, y hay que hacer valer ese futuro hoy; el potencial de una economía tiene valor presente, un valor negociable. Así como se descuenta una letra, puede descontarse la prosperidad futura. Este es el criterio con el cual hemos encarado la transformación de las empresas del Estado.

El lugar común indicaba que estas empresas ineficaces, descapitalizadas, en virtual estado de quiebra, no tenían valor alguno; se nos decía que había que sufrirlas o regalarlas. Nosotros creemos que el verdadero valor de nuestras empresas públicas no es el que surge de la contabilidad, sino que está dado por el potencial del mercado. No hay que preguntarse cuánto vale ENTel descapitalizada e ineficaz, sino cuál es en la Argentina la renta potencial de una empresa nacional de telecomunicaciones y - dada la magnitud y las características del mercado presente y futuro -, cuánto puede ganar esta empresa si tiene el capital, la tecnología y la organización necesarias para satisfacer la demanda global.

Esto es lo que nosotros nos preguntamos y entonces salimos a negociar una parte del valor futuro. Nos dijeron: «¿Quién va a querer asociarse con el Estado argentino?» «¿Quién va a poner dinero en empresas manejadas por una burocracia ineficiente?» No fue eso lo que imaginamos ni lo que propusimos a Telefónica de España. Planteamos algo que Telefónica, en cierta forma, había hecho consigo misma; algo que hacen todas las grandes empresas en el mundo. Las empresas más exitosas salen a buscar socios o a vender acciones en los mercados de capitales, arreglan fusiones o uniones transitorias, de distintas maneras limitan sus aportes de capital,

¹Finalmente, la negociación no se concretó, al no obtener respaldo en el Parlamento argentino, boicoteada por los peronistas, actualmente en el gobierno (N. de la R.)

reducen sus riesgos. Pero, como ya hemos visto, no pierden el dominio, confían la gestión a los más capaces y gobiernan desde las asambleas y los directorios.

Nuestro Estado puede, en muchos casos, seguir esa estrategia: asegurarse el dominio más que la propiedad plena o la administración de sus empresas, liberar recursos que hoy malgasta, dar a sus socios la posibilidad de administrar bien para que ellos se aseguren el retorno de lo que invierten y, con esto, gana la empresa, el Estado y los usuarios.

Por lo expuesto, hay que saber elegir socios. Un socio no se licita. Los romanos decían que una sociedad requiere *affectio societatis*, es decir, la voluntad, el deseo recíproco de aunar esfuerzos y compartir tanto los riesgos como los frutos.

Telefónica de España es una empresa con la cual, en más de un sentido, hablamos en el mismo idioma. Quienes la conducen tienen una experiencia única que nosotros necesitamos. Ellos transformaron un sistema de telecomunicaciones tan ineficiente como el nuestro en un sistema moderno y eficaz; saben lo que es partir de muy abajo. Tienen un pasado de restricciones, pero cuentan, además, con la imaginación, la organización y la fuerza necesarias que han convertido a esta empresa en pocos años en una atracción económica; una empresa que hoy coloca sus títulos en los mercados más exigentes, desde Nueva York hasta Tokio. Es una genuina operadora; el capital que ponga en la nueva ENTel no va a multiplicarlo ni a recuperarlo, a menos que ésta le dé dividendos.

Telefónica no tiene nada que vender a esta empresa, de la que será socia. Y aquellos que sí deben venderle - equipos o servicios - saben que no tendrán un competidor metido adentro. Saben que, en cambio, habrá allí una operadora que, con ingentes recursos y voluntad de expansión, nos traerá una mayor capacidad de compra.

Con la dirigencia de Telefónica compartimos por otra parte una convicción: el personal de una empresa debe estar comprometido con ella, saberse parte de su destino, sentir que la conducción aprecia el trabajo y la iniciativa de cada uno. Sobre la base de esa convicción compartida el gobierno argentino contempla la posibilidad de transferir parte de las acciones de la nueva ENTel - al igual que en el caso de Aerolíneas - a los trabajadores.

Cuando suscribimos estas cartas de intención, en medio del interés, la excitación y aun el entusiasmo que estos pasos provocaron en la opinión pública, no faltaron

quienes echaran de menos la licitación. He dicho ya que un socio no se licita. Un socio se elige. La licitación, procedimiento ideado para la mera compraventa, no para la formación de sociedades, es impropia en estos casos.

En «casa de cristal»

La ventaja más preciada de estas negociaciones es la transparencia; es algo que nosotros hemos garantizado, con garantías mucho más amplias y firmes que las de una licitación. La firma de una carta de intención frente a la prensa, a las cámaras de televisión, otorga la máxima publicidad al inicio de negociaciones formales. A partir de allí, se negocia en casa de cristal. Todo está sujeto a un debate público previo, no posterior a la firma del acuerdo definitivo: el socio que se eligió, las condiciones que se proponen, los objetivos que se persiguen, absolutamente todo.

Por otra parte, cuando un funcionario firma una carta de intención, aun cuando firme un acuerdo definitivo, sujeto a la homologación del Congreso, no hace sino firmar un boleto. La operación no estará firme mientras el Congreso no firme la escritura.

La licitación es un procedimiento incomparablemente más secreto. Los funcionarios redactan los pliegos, analizan las propuestas y adjudican en la soledad de sus despachos. La licitación no permite el debate público previo.

El procedimiento que hemos elegido supone esto: que yo venga hoy al Congreso como iré luego a Diputados, a entregarles estas cartas de intención y pedirles que hagan la vivisección de estos documentos. Que discutamos hasta el cansancio ahora, cuando todavía no hay compromiso definitivo alguno, todos y cada uno de los puntos de este acuerdo.

Que los discutamos, no como un mero ejercicio de participación porque, en definitiva, en todo lo que requiera modificar y sancionar leyes, la última palabra la tendrá el Congreso.

Ya he dicho por qué nosotros creemos que SAS es el socio ideal para Aerolíneas y Telefónica el socio ideal para ENTel. He adelantado, también, y ampliaré en el diálogo que seguirá a esta introducción, las razones por las cuales, a nuestro juicio, las condiciones de ambos acuerdos son inmejorables.

Esto es lo que se espera de todo administrador. Que busque oportunidades. Que elija. Que negocie las mejores condiciones. Que, en todo lo que pueda decidir por sí, decida. Y que, en todo lo que requiera, por ejemplo, la aprobación del Congreso, venga con ideas claras y explique qué consiguió, por qué eligió a quien eligió, qué deben esperar el Estado, la sociedad, los usuarios, de aquello que ha negociado y obtenido. Que venga y le diga a esta Honorable Cámara, como hoy venimos a decirle nosotros: «hemos analizado la situación de nuestras empresas; hemos explorado posibilidades; hemos buscado soluciones imaginativas; hemos encontrado socios que creemos ideales; hemos conseguido que inviertan, y que inviertan grandes cantidades de dinero - puede que mucho más de mil millones de dólares por porciones minoritarias de dos de nuestras empresas -; hemos conseguido que aporten tecnología, experiencia, organización y mercados; hemos negociado con firmeza, con decisión, con eficacia, y éste es el primer resultado». Donde hasta hace pocos meses no había más que déficit, malos servicios, desesperanza, falta de imaginación y pesimismo, hoy tenemos esto: posibilidades de inversión, de eficacia, de nuevos servicios, de crecimiento, de satisfacción al usuario.

No queremos seguir hablando de los peligros de la desregulación y la competencia. No queremos quedarnos sentados esperando que a Aerolíneas Argentinas le pase lo que - como antes a Braniff o a Laker - acaba de pasarle a Aeroméxico. Porque no es cierto que nuestras empresas públicas, a diferencia de las mexicanas, no puedan quebrar. Lo que impide nuestro derecho es que la quiebra sea declarada por la Justicia. La quiebra se manifiesta en la desinversión, en el abandono, en el achicamiento, en la pérdida de mercado, en esa agonía de la que inevitablemente se valen otros para ocupar los espacios que quedan vacantes.

Es un proceso largo y penoso. La empresa pública se descapitaliza; acumula déficit tras déficit. Se endeuda por encima de su capacidad de endeudamiento. Deja de pagar a otras empresas del Estado; paga mal. Pierde proveedores y ventajas comerciales. No puede expandirse; no puede renovarse. Es incapaz de ofrecer nuevos empleos o nuevas oportunidades a sus antiguos empleados. No puede pagar altos sueldos. No cumple sus compromisos con los usuarios...

Con sentido de futuro

Lo que afirmo no tiene por objeto establecer comparaciones entre la empresa pública y la empresa privada, sino explicar cómo quiebran las empresas públicas, a pesar de que la quiebra no puede ser declarada. Se vuelven ineficientes para instalar, para reparar, para cobrar; convierten el servicio, que debería ser el derecho del

usuario, en un privilegio. Tienen crecientes dificultades para prevenir, detectar y sancionar irregularidades. Y terminan perdiendo la simpatía, la consideración, el apoyo de la sociedad. En fin, terminan aislándose.

Aunque tenga un monopolio, en estas condiciones la empresa pública comienza a soportar una competencia informal, la de los «colgados» que arman redes de energía robada, la de aquellos que hablan a través de hilos telefónicos clandestinamente tirados entre techos. Si no se la salva a tiempo, la empresa pública que llega a esos extremos pierde su base de sustentación. Se queda sin clientes. A nadie le importará si se la desmembra, se la privatiza o se venden sus activos. Perderá la estima social, y en ese instante habrá quebrado, aun cuando no se le pueda declarar la quiebra.

Esta es la situación que enfrenta hoy la mayoría de las empresas públicas. Para evitar su quebranto definitivo es necesario actuar con decisión y eficacia. Nosotros no queremos seguir diagnosticando o proclamando desastres. Aquí hay una solución para Aerolíneas Argentinas y un futuro brillante.

Nosotros no queremos seguir despotricando contra nuestro sistema telefónico y envidiando el servicio de que disfrutaban otras sociedades. Aquí hay una solución para ENTel y la posibilidad de contar en la Argentina con un sistema de telecomunicaciones comparable al de los países más avanzados del mundo.

A menudo las explicaciones sobre la crisis argentina tienden a justificar la ineficacia antes que a encontrar una solución. Nosotros proponemos soluciones. Sabemos que modernizar no es empezar de cero. Esto es una ilusión tecnocrática, el sueño de quienes imaginan que en una sociedad se pueden borrar historia, prejuicios, intereses, límites, para dibujar - sobre lo borrado - una sociedad nueva diseñada a voluntad.

Para modernizar una sociedad hay que tener conocimiento técnico y sensibilidad política, y la rara virtud del pragmatismo. A veces se confunde pragmatismo con falta de principios. Se le regala así el epíteto de «pragmático» a aquel que no tiene convicciones.

El pragmatismo es todo lo contrario de la ambigüedad y de la falta de identidad. Pragmático es aquel que distingue lo accesorio de lo principal. Pragmático es aquel que sólo rinde culto a los principios y sabe que a los mismos principios se sirve, en distintas circunstancias, con diferentes herramientas. Pragmático es aquel que reco-

noce que, en el caso de las sociedades como en el de los individuos, la identidad no consiste en no cambiar sino, al contrario, en crecer, en cambiar y ser, no obstante, uno mismo.

La coherencia no consiste en hacer hoy lo mismo que hicimos o habríamos hecho en otras circunstancias. Pero no se trata de hacer cualquier cosa, sino de rendir culto simultáneo a los principios y a la eficacia, de construir una Argentina democrática y, a la vez, una economía moderna y eficiente, de entender que, desde la debilidad, no hay modo de combatir la dependencia. Que para ser independiente se debe ser, ante todo, fuerte. Y que la fortaleza surge de la inteligencia, no de la obcecación; de la creatividad, no de la repetición; de la producción, no de la retórica. Para transformar la Argentina hace falta, en un sentido literal, espíritu empresario; espíritu que, a veces, está ausente, aun entre los hombres de negocio.

El crecimiento por lo mismo que va creando situaciones nuevas, produciendo cambios constantes, sustituyendo metas, estimula el razonamiento dinámico. En una sociedad desarrollada, cuando se habla de riqueza se piensa en la riqueza futura; el futuro es concebido como un estado distinto del actual.

Los dirigentes procuran anticiparse a los hechos y terminan provocándolos. El atraso significa estancamiento, que genera repeticiones, que promueve la desesperanza. Da lugar al razonamiento estático. Riqueza es la riqueza presente. Por eso, en las sociedades subdesarrolladas hay una exagerada disposición a preservar lo que se posee, aunque no se pueda explotar. Por eso cuesta imaginar un futuro que no sea posible comprar con el dinero que se tiene hoy.

Cuando se habla de capital se hace referencia al capital inicial. La amortización aparece como idea extraña, se pierde de vista el propósito; el sentido de toda inversión es multiplicar el capital. Cuando no se entiende eso, el futuro es visto como una prórroga del presente. Los dirigentes tienen escasa capacidad de anticipación y terminan reiterando fracasos.

Para romper este círculo vicioso hace falta el espíritu empresario, la imaginación, el coraje, la organización, que caracterizan un emprendimiento. Empresa, según la definición académica, es una «acción ardua y dificultosa que se comienza valerosamente». Cuando una acción no se acomete, porque no están dadas las condiciones ideales, porque llevarla a cabo es muy arduo y difícil, porque hay riesgos que no se quieren asumir, lo que está faltando es espíritu empresario. Y ese espíritu es necesario para transformar a la Argentina actual en el país deseable y posible. Hace fal-

ta que lo tengamos en el sector privado, porque no toda actividad privada es, en ese sentido, empresaria. Y es preciso que lo tengamos también en el Estado.

*Con autorización especial para esta edición del autor, NUEVA SOCIEDAD reproduce partes de su intervención ante el Senado argentino, en su calidad de ministro (27.04.88).