

Graciela Inda y Celia Duek\*

## **La Argentina rentístico - financiera: el papel decisivo del Estado en su conformación**

### **Palabras introductorias**

La Argentina moderna conoce a lo largo de su historia tres formas de acumulación del capital. La primera de ellas se inicia con la definitiva organización nacional en 1.880 y la incorporación asimétrica al mercado mundial capitalista como exportadora de materias primas agropecuarias. La crisis del treinta pone al descubierto las severas limitaciones y la extrema vulnerabilidad externa de una economía basada casi exclusivamente en la explotación extensiva de las tierras de la pampa húmeda. Entonces comienza a consolidarse una modalidad diferente de acumulación capitalista, que tiene como eje una industrialización sustitutiva de importaciones orientada al mercado interno. Este régimen se desarrolla, con intensidad variable, hasta 1.976. A partir del golpe de estado de ese año, se impone en la Argentina un nuevo patrón que subsiste hasta hoy.

Dicho en otras palabras, la Argentina actual comenzó a gestarse en 1976. Los cambios políticos de la década siguiente, aún cuando fueron avances significativos, no implicaron una reorientación de la estrategia económica

---

\* Las autoras agradecen los consejos y comentarios de Juan Carlos Portantiero y, naturalmente, lo eximen de las responsabilidades vinculadas con el análisis y los planteos que se efectúan en este artículo.

impuesta por la fuerza bajo la dictadura militar. La forma de acumulación que se construye entonces sobre las ruinas del proceso de industrialización, mantiene hoy toda su vigencia. Asimismo, resulta ser sustancialmente diferente a las experimentadas en el pasado. Es por eso que hablamos de una nueva forma de acumulación y reproducción del capital y delimitamos una nueva fase de la estructura social argentina.

El patrón de acumulación del último cuarto de siglo ha sido denominado de distintas formas por diversos autores: "modelo aperturista", "modelo neoliberal", "modelo rentístico-financiero". En términos generales, acordemos que:

*"La esencia del modelo económico de 1976 -con su actualización desde 1991- es el paso del capitalismo productivo basado en la dupla beneficio / salario, al capitalismo de renta con eje en la especulación financiera, los superbeneficios de servicios públicos monopolizados y los ingresos extraordinarios de los recursos naturales (en particular el petróleo)" (Calcagno. y Calcagno, 2001: 6).*

El trabajo que aquí presentamos tiene por problemas centrales el del papel que ha tenido el Estado en la emergencia y consolidación de esa forma de acumulación y el de las transformaciones que las políticas estatales y los cambios en el régimen económico producen en la estructura social, tanto en los sectores dominantes como en los dominados.

Clarificar el papel del Estado es crucial, puesto que habitualmente se afirma una suerte de desaparición del poder del Estado en favor del poder económico. Sin embargo, es para nosotros imposible entender la expansión del capital monopólico y de la renta financiera sin la constante intervención del Estado, de la misma manera que no se puede comprender el proceso de industrialización iniciado en los años treinta y profundizado con el peronismo sin la actuación de un Estado regulador de la economía y protector de los derechos sociales, del mercado interno y de los intereses nacionales.

Es un lugar común pensar, aún en relación a los países centrales, que en la fase actual del capitalismo de internacionalización del capital y conformación de grandes multinacionales, el poder económico absorbe el poder del Estado, como si se tratara de un juego de suma cero. Desde esta posición, cuanto más aumenta y se concentra la potencia económica, menos poder tiene el Estado.

Sostener eso significa, desde nuestra perspectiva teórica, desconocer por lo menos dos cosas: primero, que el Estado no posee poder propio sino que es la condensación material de una relación de fuerza entre las clases presentes en una

formación social; segundo, que interviene decisivamente en la concentración económica. Es más, y como pretendemos demostrar a lo largo de este artículo, en la Argentina de las últimas décadas el Estado tiene un papel dominante en la reproducción del capital monopolista.

Esa última afirmación puede parecer contradictoria con el proceso de desguace del Estado y pérdida de su poder regulatorio. Pero no lo es. Hay que pensar seriamente, por el contrario, que las transformaciones operadas en el Estado en los últimos 25 años son perfectamente compatibles con su papel principal en la reproducción del capital. Por lo tanto, si bien es innegable que, por un lado el Estado se ha “achicado” en el sentido de que ha renunciado a buena parte de sus compromisos con los intereses de las clases populares y con ciertos segmentos de la producción, por el otro, también es cierto que intensifica su actuación en favor de la centralización y la concentración económicas.

En concreto, analizaremos cuáles son los pilares de la reorientación de la economía argentina, a través de qué medidas se logró, a qué cambios en la relación de fuerzas entre los distintos sectores se asoció, cuáles son las formas en que el Estado intervino, y cuáles fueron las consecuencias sociales.

Si bien consideramos que el ciclo abierto por el denominado “Proceso de Reorganización Nacional” se prolonga hasta nuestros días bajo la forma de una clara continuidad económica, no podemos dejar de advertir las importantes inflexiones políticas. Es por ello que distinguiremos en esta fase aperturista dos períodos: el del Estado de excepción dictatorial (1976-1983) y el del Estado democrático (1983-1999).

## Apertura de la economía y Estado de excepción dictatorial (1976-1983)

El proyecto impulsado por la dictadura militar en este período fue un proyecto *antipopular, excluyente y regresivo*, que apuntó a lograr un disciplinamiento social generalizado mediante una profunda reestructuración productiva y un cambio drástico de la antigua estructura de relaciones económicas y políticas.

A través de dos elementos esenciales, la liberalización generalizada de los mercados y la apertura económica al exterior, la política del régimen militar procuró modificar radicalmente la estructura económica del país, su base social de sustentación y su inserción en la división internacional del trabajo. En este sentido, el programa del gobierno militar abandonó definitivamente la orientación industrialista vigente en el país de una u otra forma desde 1930. La industria ya no sería como en las décadas pasadas el factor dinamizador del conjunto de la actividad económica. En palabras de Azpiazu, Basualdo y Khavisse: *“El proceso militar se propuso [...] revertir la dinámica y las condiciones productivas generadas por la industrialización sustitutiva debido a su ‘supuesta’ ineficiencia respecto del mercado internacional, la discriminación que acarrearaba en relación a la producción agropecuaria y especialmente por las condiciones sociales y el tipo de alianzas políticas a que daba lugar y que constituían la base de sustentación de los sucesivos proyectos populares”* (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1989: 187).

Veremos entonces a través de qué intervenciones estatales se efectuó esta modificación del perfil productivo tendiente a *revertir el proceso de industrialización y a desarticular a las clases y fuerzas sociales que lo sustentaron*<sup>1</sup>.

Según el diagnóstico del nuevo gobierno, el principal y más urgente problema de la economía era la elevada tasa de inflación, originada en la puja distributiva y el déficit fiscal. En consecuencia, consideró necesario recomponer la por entonces “distorsionada” estructura de precios relativos. Apuntando al “sinceramiento” de los precios, durante la gestión del ministro de Economía de Videla, J. A. Martínez de Hoz, se anunció la liberalización generalizada de los precios, reemplazando el sistema de control de precios por parte del Estado por

---

<sup>1</sup> Distintos autores coinciden en señalar una división en el programa económico de los militares en dos etapas. La primera habría llegado hasta 1980, y no se habría apartado del todo de los carriles industrialistas (aunque sustituyéndose el dinamismo de los bienes de consumo masivo vigente durante el peronismo por el de los ligados a la demanda de sectores pudientes). Recién en la segunda etapa, a partir de 1980 se habría producido la alteración definitiva del patrón de industrialización sustitutiva. Sin discutir su pertinencia, en este trabajo obviamos esa diferenciación para tomar el proceso en su conjunto.

uno de libertad de precios<sup>2</sup>. Sin embargo, esta pauta tuvo una excepción: la fuerza de trabajo. Se anunció un congelamiento salarial por tres meses y se decidió que en adelante se fijarían los incrementos salariales por debajo de la inflación.

Esta contención de los salarios nominales -que supuso un deterioro del salario real de más de un 30%- fue planteada como medio para controlar la inflación, pero también sirvió, lógicamente, para asegurar bajos costos de mano de obra a las empresas. Pero para poder efectivizar esta drástica medida se emprendieron acciones con vistas a impedir toda posible resistencia. Además de las medidas represivas de detención de numerosos dirigentes y trabajadores y de la ocupación de plantas industriales por fuerzas combinadas de seguridad, la suspensión de las actividades gremiales, la supresión del derecho de huelga, la disolución de la CGT, las reformas de leyes laborales, la eliminación de las convenciones colectivas en materia salarial, fueron algunas de las disposiciones orientadas al disciplinamiento de los trabajadores. Algunos partidos y organizaciones de izquierda de “marcada tendencia marxista” fueron disueltos y sus dirigentes asesinados.

Aunque estemos analizando fundamentalmente la política económica, hacemos mención a estas medidas políticas del gobierno porque conformaron el marco de condiciones requeridas para el nuevo modelo de acumulación. En efecto, sólo este régimen político antidemocrático y represivo podía en ese momento garantizar el éxito del plan económico liberal de Martínez de Hoz.

Lograda aquella reducción del nivel de los salarios -con efectos recesivos pues provocó una drástica caída del consumo- se decidió afrontar la cuestión de la inversión. En concreto, se desreguló la inversión extranjera, otorgándole a las empresas extranjeras igualdad de derechos respecto de las de propiedad nacional. Las leyes de promoción industrial, por su parte, posibilitaron el acogimiento de las empresas de capital extranjero y de transferencia de tecnología.

En cuanto a la política de comercio exterior, la *apertura económica* fue su nota más distintiva. Se eliminaron regulaciones y subsidios, se redujeron los derechos de exportación de productos agropecuarios y, lo más importante, se bajaron considerablemente los aranceles de importación con el objeto de permitir que la competencia externa limitara el alza de los precios de los productos nacionales que dejaban de ser protegidos. Se esperaba además que con la desactivación de las disposiciones proteccionistas se forzaría a la industria local a mejorar sus productos ante la apertura a la competencia internacional.

---

<sup>2</sup> Meses después, sin embargo, ante el rebrote inflacionario, el gobierno se vio obligado a congelar precios por 120 días, desvirtuándose el espíritu del plan inicial.

Sin embargo, el acelerado proceso de apertura de la economía -en el que se inscribieron un programa quinquenal de reducción de los aranceles de importación, la incorporación de los gravámenes extraarancelarios al arancel de importación y la consiguiente fijación de un nivel máximo para éste, la supresión de aranceles a los insumos no producidos en el país, etc.- no tuvo como resultado la convergencia de precios ni un importante freno de la escalada inflacionaria; menos aún una reconversión en la industria argentina.

El sistema impuesto de libre mercado, en los hechos, hizo que importantes sectores se dediquen a la importación, reemplazándose así la producción por especulación. El cierre masivo de fábricas fue el producto directo de esta apertura y de las altas tasa de interés ofrecidas.

La competencia con los productos externos era despareja. En primer lugar, porque muchos productores del exterior gozaban de un acceso mucho más favorable al crédito y entonces tenían menor incidencia de los costos financieros, y en segundo lugar, porque los precios de las importaciones se encontraban en muchos casos fijados arbitrariamente por grandes oligopolios que trataban de eliminar a los productores locales para lograr un mercado cautivo y luego reacomodar sus precios (dumping). Se entiende entonces que el liberalismo económico de los militares haya significado el fin del patrón de acumulación centrado en una industrialización sustitutiva.

Mirado el fenómeno más de cerca, resalta sin embargo el hecho de que la apertura no fue "indiscriminada", sino -como lo describen Azpiazu y Nochteff- "discriminatoria y asimétrica", en el sentido de que mientras se desprotegía a muchos sectores se mantenían las protecciones de otros:

*"Se protegió de las importaciones a las ramas con ventajas comparativas, a las intensivas en recursos naturales, a las oligopólicas y a las productoras de bienes no diferenciados. A la vez, se redujo brusca y profundamente la protección a los sectores más intensivos en mano de obra calificada, en conocimientos tecnológicos y en ingeniería, a los menos oligopolizados y a los productores de bienes más diferenciados. En síntesis, se protegió al capital concentrado y se desarticulaban las ramas vinculadas al capital menos concentrado y a los profesionales y a los obreros calificados, todos ellos importantes en las alianzas económico-sociales que sustentaron el proceso económico y social de la posguerra"* (Azpiazu y Nochteff, 1998: 146).

El comportamiento del comercio exterior en el período, muy relacionado naturalmente con esta nueva política aperturista, consistió en una expansión de las ventas al exterior (concentradas cada vez más en un reducido número de productos agropecuarios y mineros), y, después de 1979, en un aumento aún

mayor de las importaciones (éstas sí diversificadas). Aunque generalizado, el boom importador fue fuerte en los bienes de consumo durables (electrodomésticos), en los suntuarios y en el rubro armamentos. Así, el comercio exterior se convirtió en una fuente de drenaje de divisas, que sólo pudo sostenerse a través del endeudamiento externo.

Para contener el déficit fiscal se inició una “*racionalización*” del aparato estatal, reduciendo personal. El gasto en personal se achicó también de manera significativa por el congelamiento salarial. En cifras, el gasto en personal que en 1975 representaba el 31,8% del gasto total pasó a representar en 1983 el 18,8%<sup>3</sup>. No obstante, a nivel global, el gasto gubernamental (en porcentaje del PBI) se incrementó en diez puntos a lo largo del período. Esto significa que se produjo una importante modificación en su composición. De hecho, los intereses de la deuda pública, por un lado, y la remuneración de los encajes impuestos al sistema bancario por otro, fueron algunas de las erogaciones que ganaron espacio en la estructura del gasto público.

Sucede que la redefinición del Estado que se proyectaba no apuntaba sólo a su achicamiento, sino principalmente a una reorientación de su papel. Se redujeron los gastos en educación y salud y se incrementaron las partidas militares y de seguridad, eliminándose de esta manera la redistribución de ingresos hacia las clases populares. Mientras tanto, a través de otras medidas como los estímulos fiscales de la promoción industrial, la creciente regresividad en la estructura impositiva y la contratación de las empresas públicas con un reducido número de firmas oligopólicas, el Estado realizaba *transferencias hacia los grandes grupos económicos* (Minujin, 1992: 16). Además, las empresas productivas del Estado se endeudaron con el exterior, otras se privatizaron, y se acabaron las transferencias que a través de los derechos de exportación se hacían desde el sector agropecuario al Estado.

Con el objetivo también de subsanar el “desequilibrio fiscal”, se aumentaron las tarifas (transporte público, por ejemplo) y la presión tributaria. En los tres primeros años lo recaudado por impuestos se duplicó en valores relativos (proporción del PBI). También se modificó la *composición de la estructura impositiva*, volviéndose ésta mucho más *regresiva*. En concreto, ganaron terreno los impuestos indirectos y se redujeron los directos. Disminuyó la participación de los impuestos al comercio exterior y al trabajo (por el desmoronamiento de los salarios) y aumentó la del impuesto al valor agregado (IVA), a las actividades lucrativas y los impuestos internos.

---

<sup>3</sup> Según datos consignados en VITELLI, Guillermo. *Las lógicas de la economía argentina. Inflación y crecimiento*.

Debe destacarse que estas diversas políticas de ingresos, si bien inicialmente posibilitaron reducir el déficit, a la larga fracasaron en este objetivo esencial.

Junto a la política de ajuste, otro aspecto importante de la política económica de este gobierno fue la *reforma financiera de 1977*, por la cual el sector financiero pasaba a ocupar un rol hegemónico en la absorción y reasignación de los recursos:

*“La liberalización de las tasas de interés, de la asignación del crédito por parte de las entidades financieras, de los requisitos para la expansión de las mismas (podrían participar en el capital de otras entidades), así como para la instalación de nuevas entidades -de capital nacional o extranjero- y sucursales, constituyen algunos de los aspectos centrales de la reforma que, como tales, ejercerán una influencia decisiva en el desenvolvimiento futuro de la economía, en la transferencia intersectorial de ingresos, en la propia dinámica de la acumulación de capital y en las formas adoptadas por el poder económico dominante” (Azpiazu, Basualdo Khavisse, 1989: 93).*

Con esta reforma se limitaba a su mínima expresión el control del Estado en ese campo, pero se mantenía la garantía de devolución de depósitos a cargo de la Nación, al tiempo que el sector financiero privado adquiría un papel más activo. Durante el período en estudio -puede sostenerse- se subsidió vigorosamente a este sector.

Liberadas las tasas de interés, las mismas subieron ante una política de contracción monetaria, al tiempo que se redujo el nivel de actividad económica. En otras palabras, la reforma financiera afectó en forma negativa las actividades productivas (estancamiento del PBI per cápita) al tiempo que alentaba la *valorización especulativa*, dada la creciente rentabilidad de las colocaciones financieras. A partir de esa iniciativa, el capital industrial adoptó una lógica de corto plazo, en la que los aspectos financieros pasaron a primar por sobre los productivos, influyendo las decisiones en materia de inversión en bienes de capital y de creación e incorporación de tecnología.

*“En esa estrategia, la valorización financiera tenía más peso que la producción, y los activos fijos pasaron a tener importancia primordialmente como garantía para tomar nuevos créditos, que luego se destinaban a la especulación y no a la expansión de la capacidad productiva. Estas empresas se convirtieron, entonces, como señala Schwarzzer, en agentes financieros que tenían una fábrica. En función de este juego, las plantas industriales se compraban y se vendían como parte de la especulación, dando lugar a que muchas empresas cambiaran de dueño reiteradas veces en un lapso reducido de tiempo” (Rapoport y colaboradores, 2000: 184).*

Además, a nivel de financiamiento del sector industrial, se produjo una transformación estructural a partir de la reforma. Esto es, si en los años pasados el sistema financiero se orientaba a subsidiar a la producción industrial por medio de tasas de interés reales negativas, a partir de entonces, las tasas para el sector se tornaron positivas, provocando una redistribución de ingresos desde la industria hacia las actividades financieras, y determinando que el costo financiero pasara a ser un componente importante de los costos de las actividades productivas. Además, al ser la tasa de interés más elevada que la tasa internacional, se abrió una diferenciación en la financiación de proyectos de inversión según el tipo de empresa: las grandes firmas podían acceder a créditos externos, obteniendo tasas mucho más bajas que las que obtenían las pequeñas y medianas empresas en el ámbito local.

En el contexto internacional de bajas tasas de interés y sobreoferta de capitales líquidos, esto estimulaba el ingreso de recursos desde el exterior, pero de índole especulativa:

*“Estos flujos externos eran, en su mayoría, capitales especulativos, por lo que, en lugar de fortalecer las estructuras productivas internas, alimentaban la valorización financiera de carácter cortoplacista. Por otra parte, contribuían a incrementar la inestabilidad del sistema y las debilidades del mercado cambiario, ya que, al retirarse, extraerían más divisas de las que habían ingresado, debido a las ganancias que habían devengado ínterin. De allí que, con el transcurso del tiempo, se agravaba el desequilibrio potencial en el mercado de divisas, incrementando el riesgo de devaluación y, por lo tanto, presionando aún más el alza de las tasas de interés, perpetuando un mecanismo perverso de destrucción del aparato productivo y especulación financiera, mientras se generaba una pesada deuda externa que hipotecaría el futuro del país” (Rapoport y colaboradores, 2000: 799-800).*

En realidad, en el contexto de liquidez en los mercados financieros mundiales de la segunda mitad de la década del 70, la mayoría de los países de América Latina comenzaron a jugar un importante papel como tomadores de créditos. Éstos estaban destinados en gran parte a financiar sus déficit comerciales o fiscales (y en algunos países -no es el caso de Argentina- a completar su proceso de industrialización). La Argentina no escapaba a la regla, más aún, la reforma financiera del 77 que liberalizaba por completo los movimientos de capitales con el exterior, la convertía en una receptora de recursos privilegiada, pero como se ha dicho, no para resolver sus problemas productivos sino para solventar la especulación, destruyendo su aparato productivo e hipotecando su economía.

La combinación de apertura comercial y retraso cambiario tuvo como consecuencia una prolongada *recesión y estancamiento* a nivel de la economía en su

conjunto. Analizando la evolución del producto bruto interno, vemos que en el marco de la industrialización sustitutiva de importaciones, el país había experimentado hasta 1974, una tasa anual promedio de crecimiento de la economía cercana al 2,5%. Pero a partir de 1975 con el agotamiento del modelo de acumulación orientado al mercado interno se visualiza una marcada desaceleración, comprobándose incluso tasas negativas de crecimiento. En efecto, entre 1980 y 1985 la tasa anual media de crecimiento del PBI fue de -1,4% (CEPAL, 2001: 68)<sup>4</sup>. Esta caída del PBI está expresando una situación de sostenido estancamiento en cuanto al desarrollo del sistema productivo.

En cuanto al impacto de las medidas sobre las distintas clases y fracciones observamos un acentuado *deterioro de la situación de los asalariados* en cuanto a nivel de ingresos y condiciones de vida por un lado, y *una mayor participación y control sobre la producción del capital monopólico o de las grandes empresas oligopólicas en detrimento del pequeño y mediano capital* por otro. Los pequeños y medianos propietarios nacionales fueron duramente castigados por las políticas neoliberales, mientras que dentro del sector dominante avanzaron los capitales diversificados por sobre los especializados. El *nuevo bloque dominante* que se consolidó a partir de 1976 está conformado por capitales nacionales y extranjeros: los *grupos económicos y las empresas transnacionales diversificadas y / o integradas* <sup>5</sup>.

Según Mario Rapoport, "las medidas tendían a una transformación de la estructura de los precios relativos, que descargaban el peso del plan de ajuste sobre los asalariados, mientras se trataba de compensar los impactos negativos sobre el sector empresario con otros positivos. La reducción de los aranceles y de los reintegros a las exportaciones industriales, por ejemplo, se contrapesaba con la devaluación, mientras la contracción de la demanda interna como consecuencia de la depresión de los salarios se equilibraba con la mejor posición exportadora. En este sentido, se provocaba una transferencia intersectorial de ingresos que no apartaba demasiado al programa de otras experiencias liberales del pasado, aunque en este caso la devaluación y la disminución de las retenciones a las exportaciones permitían al sector agropecuario un aprovechamiento integral de

---

<sup>4</sup> A precios constantes de mercado de 1990.

<sup>5</sup> Se adopta aquí la clasificación utilizada por Azpiazu, Basualdo y Khavisse en diversos estudios. Estos autores, en tanto consideran que las diferenciaciones entre empresas estatales y privadas o entre firmas nacionales y extranjeras son insuficientes para el análisis de la economía argentina, sugieren la distinción dentro del capital local y extranjero entre las firmas que forman parte de grupos económicos o conglomerados (esto es, conjuntos articulados de empresas con una dirección única) y las que actúan por sí solas. Como resultado, obtienen seis tipos diferentes: empresas estatales, empresas de grupos económicos locales, empresas locales independientes, empresas de conglomerados extranjeros, empresas transnacionales y asociaciones (consorcios cuyo capital accionario está en manos de diversos grupos económicos locales e inversores extranjeros).

las nuevas condiciones, lo que lo diferenciaba un tanto de la experiencia de Krieger Vasena" (Rapoport y colaboradores, 2000: 790).

Las drásticas y permanentes modificaciones en la estructura de precios relativos, cabe señalar, limitaban considerablemente la estrategia empresarial de mediano y largo plazo, en lo referido a programación de la inversión y de la producción en un área de actividad determinada. En cambio, favorecía a quienes por su posición estructural estaban en condiciones de desplazar sus excedentes de manera rápida hacia otras áreas de actividad o hacia otros sectores o incluso hacia otros países, lo cual suponía una dinámica de transferencia de ingresos entre los distintos agentes económicos.

Además el impacto de la política económica liberal fue distinto según *los segmentos del capital* y el *tipo de actividad*. La estrategia de apertura externa y las medidas de corte recesivo que tendían a contraer el mercado interno, tuvieron como consecuencia el reposicionamiento relativo de los sectores: los servicios y el área de los energéticos (petróleo, gas) aumentaron su participación en detrimento de los sectores productores de bienes, especialmente de aquellos expuestos a la competencia internacional. Si se analiza la composición del PBI al comienzo y al final del período (1975-1983) se observa que los sectores más perjudicados fueron los relacionados con el mercado interno y aquellos cuyos productos competían con los importados (construcción e industrias manufactureras)<sup>6</sup>. La contracara de la contracción de la industria (su participación cae un 12%) fue la expansión, ligada a su salida exportadora, de los sectores agropecuario y minero (19% y 29% respectivamente). También es notable el crecimiento del sector de los servicios de electricidad, gas y agua (47%), y especialmente del sector financiero (sobre todo entre 1976 y 1980, cuya contribución al PBI crece un 40%; después desciende para situarse en 1983 en un 10% por encima de su nivel al inicio del Proceso)<sup>7</sup>.

Los elementos sustantivos de la política económica se mantuvieron con el cambio de autoridades de 1981, aunque se procuró moderar ciertos efectos a través de sucesivas devaluaciones y regulación de los mercados. El *endeudamiento* siguió siendo una de las características sobresalientes del proceso económico.

La deuda externa expresaba en la Argentina de ese momento un caso de "endeudamiento para especular". Las altas tasas de interés ofrecidas en el país daban lugar a un flujo masivo de capitales extranjeros, pero de signo especulativo, es decir, orientados al mercado financiero. El dólar artificialmente bajo atraía

---

<sup>6</sup> Vale precisar que el sector de la construcción mostró dos tendencias contrarias a lo largo del período: de expansión en una primera etapa (hasta 1980), por las grandes obras públicas en infraestructura, y de fuerte contracción luego. Con todo, al final del gobierno de facto había decrecido casi un 28%.

<sup>7</sup> Según datos del BCRA.

capitales que buscaban obtener elevados intereses. Pero esto se traducían después en una salida de divisas al exterior o “fuga de capitales”, que se iban multiplicados “sin haber generado una sola inversión productiva”.

*“La dictadura militar endeudó severamente al país, pero los recursos obtenidos no se aplicaron a la inversión productiva o al mejoramiento tecnológico, sino que sirvieron para endeudar las empresas públicas, subsidiar a los nuevos grupos económicos y realizar cuantiosos gastos de defensa [...] El endeudamiento privado fue transferido al Estado y los mismos intereses que habían contribuido a endeudarlo serán los posteriores compradores de las empresas públicas con los bonos de una deuda externa devaluada” (García Delgado, 1994: 73).*

Llevada a cabo la estatización de la deuda externa privada en 1982<sup>8</sup>, el país debió recurrir en adelante a un financiamiento internacional que pondría estrictas condiciones de ajuste (achicamiento del Estado, reducción del gasto público, privatizaciones).

Pero analicemos un poco más cuáles fueron las consecuencias de la intervención económica de la dictadura militar sobre la estructura social.

A partir de la instrumentación de ciertas disposiciones como el congelamiento salarial, la liberalización de precios, la devaluación, y sumado a las restricciones presupuestarias que afectaron la inversión pública y a la incertidumbre que condicionó el nivel de la inversión privada, la demanda interna de bienes industriales se contrajo ampliamente. Esto potenció el impacto depresivo que el encarecimiento del crédito industrial, el deterioro de los precios respecto de los agropecuarios y la eliminación de los incentivos a la exportación generaban sobre la oferta industrial. Además, el efecto recesivo generado por el retraso cambiario (sobre todo en las industrias productoras de bienes transables) se profundizó al entrar en vigencia la política de estímulo a las importaciones (reducción de aranceles y otras medidas). Por último, un elemento que contribuyó a la crisis del sector es la continua elevación de las tasas de interés reales en un marco de atraso relativo de los precios industriales y de creciente endeudamiento de las empresas.

En el plano industrial, entonces, el efecto de la política económica se puede resumir acertadamente en dos expresiones: “desindustrialización” y “regresividad en

---

<sup>8</sup> En 1982 el Banco Central (Cavallo, González del Solar) “[...] emprendió un proceso de estatización de la deuda externa privada, refinanciando simultáneamente los vencimientos por medio de nuevos títulos públicos, mientras los deudores privados se beneficiaban con métodos de pago al Estado que, dadas las altas tasas de inflación y las devaluaciones, fueron licuando progresivamente sus deudas. Los deudores privados recibieron, de esa forma, un subsidio indirecto estimado en más de 5.500 millones de dólares” (Raport, M. y colaboradores, 2000: 831).

*la distribución del ingreso manufacturero*". Ahora bien, ¿cuáles son los indicadores que dan cuenta de estas tendencias?

En primer término, la contracción de la actividad industrial se refleja en la insólita evolución del PBI industrial, cuyo valor en 1983 mostraba un retroceso de un 10% respecto del de 10 años atrás (1973) <sup>9</sup>. El comportamiento de otros indicadores hacia el final del período (1983) y tomando como año base 1974 también muestra con elocuencia el patrón de conducta de la industria. El volumen físico de la producción se contrajo un 10%, aunque es un dato interesante para señalar que hacia 1982 llegó a caer un 17%. Asimismo, por la expulsión sistemática e ininterrumpida de trabajadores, el número de obreros ocupados en el sector disminuyó un 34%; el salario real cayó un 17% (37% para 1978), el costo salarial casi un 19% (43% para 1976); al tiempo que aumentaron la productividad horaria de la mano de obra (30%) y la jornada media de trabajo (6%). Finalmente, la relación productividad / costo salarial, es decir, la distribución interna del ingreso industrial, revela una creciente apropiación del excedente por parte del sector empresarial (incremento del 69%) <sup>10</sup>.

De algunas de las cifras precedentes se pueden deducir los mayores niveles de explotación de la fuerza de trabajo, posibilitados por el conjunto de intervenciones políticas tendientes a "disciplinar" a la clase obrera y neutralizar por la fuerza el poder sindical (recordemos que durante el gobierno peronista anterior los sindicatos habían aumentado su margen de acción, impidiendo que la recesión iniciada en 1975 tuviera como variable de ajuste el llamado factor ocupacional).

Analícemos más en detalle algunos de esos datos. La drástica disminución del nivel salarial desde el inicio de la gestión militar puede ser tomada como uno de los "logros" más importantes de la política económica del régimen. En 1976, con el congelamiento de los salarios nominales y la liberalización de los precios, el salario real de los trabajadores sufrió en pocos meses un recorte de casi el 33%. Después de diversas fluctuaciones (siguió cayendo en los años 77 y 78, se recuperó un poco en los años 79 y 80, volvió a caer en 1981 y 1982) en 1983 con la crisis del régimen y cierta recuperación de la capacidad de presión de los trabajadores se registró una buena recomposición salarial (aunque sin llegar a los niveles previos al golpe), profundizada por los aumentos otorgados por las nuevas autoridades democráticas.

---

<sup>9</sup> Debemos señalar que el retroceso en el nivel de la actividad industrial se había iniciado incluso unos meses antes del golpe de Estado de marzo de 1976 con la contracción de la demanda interna producto de la política de "shock" del ministro de Economía Celestino Rodrigo, en junio y julio de 1975. A partir del golpe, las medidas de Martínez de Hoz acentuaron los rasgos recesivos de la economía.

<sup>10</sup> En base a información del INDEC.

Es también interesante el dato de la relación productividad / costo salarial pues denota la redistribución regresiva del ingreso industrial durante el período. Si crece la productividad de la mano de obra y decae el costo salarial de la misma significa que el excedente captado por la parte empresaria se incrementa:

*“En otras palabras, más allá de su destino específico, el capital industrial se apropió de la totalidad de los recursos generados por la mayor productividad de la mano de obra y, también, de la pérdida de ingresos de los asalariados del sector. Esta significativa transferencia de ingresos desde los sectores obreros al capital aparece como una constante desde el mismo inicio de la gestión militar. En 1976, más precisamente en los primeros nueve meses del mismo, se verifica un cambio total y profundo en las tendencias - conflictivas- prevalecientes hasta allí. En efecto, como producto de la pronunciada contracción salarial y el leve incremento de la productividad, el excedente sectorial apropiado por el sector empresario se incrementó en el 56,1%, redistribución de ingresos que no tiene precedentes históricos, más aún si se considera su concreción en tan corto plazo” (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1989: 115).*

A nivel de producción, la crisis persiste durante casi todo el período y recién a mediados de 1982 y más decididamente en 1983, con las devaluaciones, las restricciones a las importaciones y la “licuación de pasivos” de muchas firmas, se ve cierta recuperación en el sector industrial.

Ahora bien, la caída de la producción durante el lapso 1973-1983 no fue homogénea en los diferentes tipos de bienes: creció la participación de los bienes intermedios en el total de la producción y decreció la de bienes de consumo (fundamentalmente durables). La crisis tampoco fue homogénea en los diferentes estratos de concentración: fue menor en las ramas altamente concentradas que en las medianas y escasamente concentradas, lo que resultó en un aumento de la participación del primero de estos estratos, o también, en un crecimiento de la incidencia de los mercados oligopólicos.

Paralelamente a esto, como sostienen Azpiazu y otros, comenzaron a predominar los tipos de empresas que hasta entonces no habían ejercido el liderazgo del proceso de acumulación: *los grupos económicos y las empresas transnacionales diversificadas y / o integradas*. Como contrapartida, declinó la participación de las empresas nacionales independientes y de las extranjeras especializadas. Además, se puede establecer una relación entre los fenómenos: los tipos de empresa que aumentaron su dominio en la industria (grupos económicos y transnacionales diversificadas) fueron a la vez quienes ampliaron su participación en el estrato de las ramas altamente concentradas. Son también esos tipos de empresa los que incrementaron su participación en los bienes intermedios (los únicos que crecieron en el contexto de una industria en destrucción):

producción de hierro y acero, refinación de petróleo y elaboración de sustancias químicas industriales.

Entonces, si es cierto que la industria fue el sector más afectado durante el proceso militar (desaparecieron muchas pymes e incluso algunas grandes firmas extranjeras) no es menos cierto que la expansión de las nuevas fracciones dominantes se explica fundamentalmente por su creciente presencia en esta actividad. El proceso de *desindustrialización*, en consecuencia, debe ser pensado en conjugación con otro de igual trascendencia: el de *concentración*. A la vez que se acotaron las dimensiones de la estructura industrial, por la desaparición de establecimientos de los sectores menos poderosos del capital, se concentró la propiedad en manos de los grupos económicos y empresas transnacionales diversificadas.

Por algunas de sus particulares características estructurales, este tipo de empresas pudo “aprovechar” mejor que otras la política económica del régimen militar. A partir de la reforma financiera, por ejemplo, las empresas productivas de estos grupos, en virtud de la vinculación estrecha que mantenían con firmas financieras controladas por el mismo grupo económico, tuvieron un acceso fluido al crédito, a tasas diferenciales, en momentos en que la carencia de recursos de financiación llevaba a muchos a la quiebra o al cierre de sus firmas. El amplio espectro de actividades que cubrían y la integración vertical existente entre ellas permitió a estas nuevas fracciones hegemónicas participar alternativamente en las actividades que aparecían en cada momento como las de mayor tasa de retorno, transferir recursos de unas empresas a otras, y centralizar las operaciones de compra / venta entre las empresas del mismo capital.

En las actividades en las que el Estado era un importante productor, se registró un desplazamiento del mismo a favor de los capitales aludidos, no sólo a través de las privatizaciones sino también por otros mecanismos (por ejemplo, inactividad o bajos emprendimientos del Estado en áreas claves en las que estaba presente como la siderurgia y el petróleo), lo que permitía una rápida expansión de las grandes empresas privadas.

Por último, el predominio de los grupos económicos y empresas transnacionales diversificadas se habría relacionado con las nuevas orientaciones del aparato estatal. En efecto, la oferta y la demanda de bienes y servicios, el manejo de los precios relativos y del crédito, el acceso diferencial a los avales o garantías oficiales, le permitió a la maquinaria estatal reasignar el excedente hacia los sectores en cuestión.

En cuanto a las secuelas del modelo en las condiciones de vida hemos hecho referencia a la caída del salario real y al sesgo regresivo de la distribución del ingreso. Del análisis de la evolución del salario directo en las distintas formas de acumulación se infiere que el crecimiento de las desigualdades en el modelo aperturista fue inédito. En el primer año de la gestión militar, la participación de los salarios en el ingreso nacional descendió del 44 al 28%. Susana Torrado explica entonces que:

*“Mientras el justicialismo promovió el progreso de los trabajadores en la distribución del ingreso nacional y el desarrollismo los hizo retroceder pero dentro de patrones que pueden considerarse históricos, el aperturismo provocó una ruptura cualitativa de dichos patrones instaurando desigualdades no conocidas hasta su aparición en la sociedad argentina” (Torrado, 1994: 270).*

El deterioro del salario real se tradujo en una caída del consumo de los trabajadores, principalmente de los bienes durables, pero también de los básicos (alimentos y bebidas). Se registró además un aumento de la “pobreza crítica” por la pauperización de segmentos pertenecientes a la clase obrera y a la llamada “clase media” (pequeña burguesía). La disminución del gasto social en el presupuesto nacional también impactó negativamente sobre la distribución de ingresos. Se introdujo el arancelamiento en hospitales públicos, exceptuando a quienes acreditaran ser “pobres”, se fijó un tope máximo de ingresos para acceder a planes de vivienda y se transfirieron escuelas y hospitales nacionales hacia la jurisdicción provincial. La asistencia del sector público se acotaba con esto cada vez más a los estratos en situación de extrema pobreza. Otro factor que operó regresivamente en la distribución de ingresos fue la financiación del sistema previsional, cuando en 1980 se eliminó la contribución empresaria al sistema y esto fue compensado por impuestos al consumo.

El problema de la vivienda, y con éste el del deterioro del nivel de vida, se vio agravado con la liberación del precio de los alquileres, después de 30 años de regulación estatal. Los valores de locación aumentaron y se multiplicaron los desalojos, al tiempo que crecieron las dificultades para acceder a la vivienda propia con el encarecimiento del crédito público.

En síntesis, el país mostraba hacia 1982, y como resultado de la estrategia económica descrita, un escenario de aguda contracción económica por la disminución de la producción y de la demanda interna; desindustrialización; descenso de la inversión productiva en provecho de la especulación financiera; importante incremento de la deuda externa (estatizada); empeoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores y distribución regresiva del ingreso por la reducción del salario real y el retroceso de las políticas públicas sociales. Todo esto

sumado a una gran vulnerabilidad en la toma de decisiones económicas por parte del Estado, ya que los futuros programas deberían ser aprobados por la banca acreedora. Entretanto, los objetivos explícitos de control de la inflación y de las cuentas públicas no se habían alcanzado.

La transferencia de ingresos se dio principalmente desde los salarios hacia los beneficios empresarios, fundamentalmente financieros. Y además de la repartición entre trabajadores y empresarios, como vimos, la puja distributiva se extendía al interior de los sectores del capital, en donde obtuvieron ventaja los grupos económicos y las transnacionales diversificadas y / o integradas, a expensas de las pequeñas y medianas empresas independientes y de las especializadas. Este es el "nuevo poder económico" (capitales de antigua existencia en el país pero que pasaban a ocupar el centro del proceso de acumulación) que emergió como producto del proyecto centralizador, excluyente y marginador del liberalismo económico.

En conclusión, puede afirmarse que durante el régimen militar iniciado en 1976 logró imponerse en la Argentina un nuevo proyecto dominante, exitoso en su intento por refundar estructuralmente el modelo de acumulación. El control sobre el aparato del Estado permitió desarticular la estructura económico-social consolidada por varias décadas de industrialización sustitutiva. Se buscaba remover las propias bases económicas y sociales del modelo industrialista en cualquiera de sus variantes y a eso se orientaron las políticas. El efecto indudable fue una redistribución del ingreso desde los sectores asalariados hacia los no asalariados por la caída del salario real, el redimensionamiento del mercado laboral, el cambio sectorial de la ocupación y el empeoramiento de las condiciones de trabajo. Y también una crisis que afectó de manera desigual a las distintas fracciones de la clase dominante: aumentaron su poder económico (y su capacidad de imponer sus intereses en el terreno estatal) los segmentos más concentrados de la burguesía nacional y los capitales extranjeros que estaban integrados y / o diversificados mediante la propiedad de múltiples empresas, mientras que perdieron importancia los capitales que controlaban unas pocas empresas y mercados.

Para terminar, apuntemos con Rapoport que:

*"[...] se había logrado un éxito rotundo en los objetivos implícitos de transformar radical e irreversiblemente la dinámica económico-social, al sentarse las bases de un nuevo modo de acumulación basado en la reprimarización de la producción, la reinserción exportadora y el liderazgo de un reducido conjunto de grupos económicos. La fragmentación del poder y la necesidad de acuerdos entre diversos sectores sociales para establecer el rumbo económico, características del pasado, habían sido definitivamente*

*superadas, dando paso a la conformación de un nuevo establishment que impondría su criterio en las décadas siguientes y lograría su consolidación. Los sectores de la pequeña y mediana industria, las clases medias y los trabajadores, en cambio, perderían gran parte de su capacidad de influencia y se verían cada vez más afectados por las reestructuraciones posteriores del nuevo modelo y por la descarga sobre sus espaldas de los costos de largo plazo del experimento de Martínez de Hoz" (Rapoport y colaboradores, 2000: 832).*

## **Neoliberalismo y Estado democrático (1983-1999). Continuidad económica y nuevo orden político**

Hacia 1982, debido a la política económica llevada a cabo, a las continuas violaciones a los derechos humanos (detenciones, torturas, asesinatos) y a la derrota en la Guerra de Malvinas, el gobierno militar había perdido consenso. Las dificultades para consolidar el deteriorado frente interno obligaron a los militares a anunciar el objetivo de "institucionalizar la nación" por medio de la apertura política y la salida electoral. Con las elecciones de octubre de 1983 y el triunfo del candidato radical Raúl Alfonsín, el país retornaba a la democracia.

El año 1983 marcó entonces, un punto de inflexión en el plano político. Sin embargo, el modelo económico instaurado a partir de 1976 continuó vigente tanto en el período del gobierno radical (1983-1989) como en el del justicialista (1989-1999). Los grupos dominantes no cambiaron e incluso, el poder económico fortalecido durante el "Proceso", consolidó sus posiciones en esta etapa.

Las políticas implementadas en este lapso no fueron más que paliativos o bien, intentos de consolidación del patrón de acumulación iniciado con las profundas transformaciones de 1976. Y es que la expansión del capital concentrado, la pérdida de autonomía del Estado respecto de esa fracción y la desarticulación de las fuerzas sociales que podían oponérsele o equilibrarlo parcialmente, condicionaban de manera decisiva la senda económica de los nuevos gobiernos electos.

El gobierno de Alfonsín heredaba las graves secuelas de la represión y una catastrófica situación económica: desequilibrio fiscal, inflación, abultada deuda externa, desocupación creciente, recesión absoluta, etc. El panorama internacional, por su parte, tampoco resultaba nada alentador, si se tienen en cuenta el descenso de los precios agrícolas, la difusión de prácticas proteccionistas, la suba de las tasas de interés internacionales y la escasez de nuevos créditos para los países periféricos (a excepción de los pactados para refinanciamiento).

Con los objetivos básicos de aumentar el salario real e incrementar el nivel de actividad económica, se diseñó inicialmente una política de rasgos “keynesianos”, que planteaba como instrumentos la subordinación al pago de la deuda, una mayor progresividad del gasto público, un ajuste fiscal fundado sobre una mayor recaudación tributaria, un incremento de la inversión pública, la aplicación de controles de precios y el uso de políticas monetarias y crediticias expansivas.

Pero esta planificación ignoraba la dimensión de los cambios estructurales introducidos en el escenario de fuerzas económicas a partir del régimen militar. Por eso hay quienes caracterizaron a la primera gestión económica de este gobierno como teñida por un “voluntarismo ingenuo”. Al poco tiempo se constató que lo proyectado sería inviable dada la resistencia del capital concentrado y de los acreedores externos, y la débil posición en que habían quedado las clases populares tras la vivencia dictatorial.

La actividad y el salario no se recuperaron, mientras que la especulación financiera alcanzó un nuevo impulso. La recaudación no aumentó, y cuando el déficit fiscal se redujo fue por otros factores: la reducción de los salarios y la inversión del sector público. La inflación creció, y la posición de “fuerza” adoptada ante los acreedores derivó en fracasos y retrocesos. Quedaba claro que el núcleo de los grandes grupos económicos de capital nacional y transnacional, consolidados durante el Proceso y con patrones de comportamiento muy distintos a los de la fase de industrialización sustitutiva, estaba en condiciones de no tolerar políticas que confrontaran -aunque sea moderadamente- con sus intereses (políticas por ejemplo de fortalecimiento del Estado, de distribución más progresiva del ingreso o de descentralización económica).

Después y ante la presión de la banca acreedora el gobierno radical adoptó medidas de saneamiento y ajuste (limitación de incrementos salariales, suba de tarifas públicas y de las tasas de interés), particularmente en el manejo de la política monetaria y fiscal. Pero las cuentas públicas no mejoraron: los egresos por los altos intereses de la deuda complicaban mucho el equilibrio de la cuentas y no se contaba con suficientes divisas para cancelar los compromisos con el exterior, por lo que el monto de la deuda se incrementó.

Las políticas de ajuste fueron moneda corriente y el deterioro de la situación económica adquirió cada vez mayores dimensiones. Se sucedieron diversos planes para reducir el gasto público y frenar la inflación, en los que se decidía el congelamiento de vacantes en el sector público, aumentos de tarifas y de precios de combustibles y transportes, paralización de inversiones del Estado,

congelamiento de precios y de salarios, de jubilaciones y pensiones, nuevos créditos externos, etc.

El "Plan Austral" de 1985 fue lo más importante dentro del programa económico de este gobierno. A partir de él, la gestión gubernamental intentó "pactar" en lugar de "confrontar" con el gran capital. Se buscó, por un lado, conquistar la confianza del "establishment" internacional presentando posibilidades de satisfacer sus demandas, y por otro lado, apoyarse en los grandes agentes económicos locales que tenían capacidad para incrementar la inversión y las exportaciones, objetivos estratégicos de mediano y largo plazo (Azpiazu, D. y Nochteff, 1998: 153).

Este Plan implicó una caída de las remuneraciones reales en casi todos los sectores de la economía. En 1986 el mismo pareció favorecer el crecimiento económico (en base a una redistribución regresiva del ingreso e incremento del consumo de los sectores de mayores recursos). Pero seguía habiendo déficit fiscal, crecía la ofensiva sindical por mayores salarios y contra la racionalización de la administración pública, y la banca internacional presionaba por el pago de los servicios de la deuda.

En 1989 crecieron las expectativas inflacionarias, se incrementó la incertidumbre y se produjo una corrida especulativa contra el austral. Finalmente el gobierno reorganizó el mercado cambiario efectuando una especie de devaluación encubierta. Se inició entonces una fuerte fuga de capitales calificada como "golpe de mercado" o "golpe de estado económico". El dólar se disparó, se reforzó la corrida cambiaria y los precios comenzaron a acompañar la evolución del dólar: el famoso proceso de la hiperinflación. Como en otras ocasiones, los precios, y fundamentalmente las tarifas de gas, teléfono y electricidad subieron más que los salarios, lo que determinó una transferencia importante de recursos: la participación de los asalariados en el ingreso cayó en un año, del 27 al 20%. Todo esto determinó la crisis generalizada que obligó el traspaso anticipado del poder al candidato opositor electo, Carlos Menem.

En síntesis, el gobierno de Alfonsín no logró revertir la situación crítica dejada por la dictadura militar (y agudizada por una coyuntura internacional muy desfavorable), y la década del 80 se caracterizó por un escenario en el que se combinó inflación, recesión e inestabilidad. La profunda transformación de las estructuras económicas de la Argentina, iniciadas con la política liberal de Martínez de Hoz, que había implicado el fin del modelo de sustitución de importaciones, no tuvo vuelta atrás con el retorno de la democracia.

El primer gobierno de la etapa democrática no produjo modificaciones sustanciales ni en el nuevo balance de poder entre los diferentes sectores económicos, ni en la orientación general del proceso económico. El equilibrio de fuerzas de décadas anteriores ya no se recompondría: la brutal represión del régimen militar tenía sus frutos. El “nuevo poder económico”, que se consolidó con las políticas liberales del Proceso, se afianzaba ahora en un contexto democrático.

“En definitiva, las políticas económicas y el comportamiento de la economía nacional durante el primer gobierno democrático muestran la enorme dificultad de implementar acciones que puedan afectar mínimamente los intereses del poder económico dominante dentro de las relaciones de fuerza fundadas por la dictadura militar y -fundamentalmente- de alterar los costos y beneficios sociales y privados que de ella se derivan. Al respecto, el manejo del desequilibrio fiscal es paradigmático, especialmente en lo que respecta a la incapacidad de modificar las transferencias de ingresos hacia el capital concentrado y los acreedores, que en este período tuvieron una influencia decisiva en dicho desequilibrio” (Azpiroz Nochteff, 1998: 156-157).

La “continuidad económica” desde 1976, anunciada en el subtítulo de este apartado, significa entonces que el patrón de acumulación que comenzó a perfilarse durante la dictadura se prolongó durante la etapa de Alfonsín, para consolidarse por completo durante la posterior experiencia menemista.

El gobierno justicialista que sucede al de Alfonsín intentó responder a la situación de bancarrota, hiperinflación y recesión con una serie de medidas que desembocaron en el Plan de Convertibilidad. Analicemos entonces la política económica de los dos gobiernos de Menem.

Pese a las promesas pre-electorales de “salariazos” y “revolución productiva”, el nuevo gobierno llegó con un programa económico claramente neoliberal, que se adecuaba a los intereses de los acreedores externos, de la gran banca nacional y de los grandes conglomerados empresariales locales y extranjeros. La prédica neoliberal imperante alentaba el retiro del Estado de una serie de funciones, que deberían quedar libradas a los “mecanismos del mercado”.

En un primer momento, mientras se iban diseñando las reformas estructurales que caracterizarían toda la etapa menemista, se enfrentó la crisis con políticas ortodoxas de corto plazo, entre las que se destaca la reducción de los aranceles en más de un 60%, las altas tasas de interés y la contracción monetaria. Los objetivos eran estabilizar el sistema de precios y reducir los desequilibrios del

sector externo y fiscal, pero las consecuencias inmediatas de este esquema regresivo fueron la caída del producto, del salario real y de la inversión.

Las medidas del gabinete “Bunge y Born”<sup>11</sup> implicaban una política basada en la compresión de los ingresos de los sectores populares y el privilegio de los grandes grupos económicos internos. El “problema” residía en que procuraban mantener las transferencias hacia el capital concentrado local “en una medida inaceptable para los acreedores externos”. Como la reducción del gasto público retrasó los pagos a los acreedores externos y obligó a suspender subsidios de promoción, el programa de esta primera etapa no logró el apoyo de la banca acreedora ni de algunos sectores exportadores.

Pero ya a partir de 1990-1991, con Erman González al frente del Ministerio, se tendió a conciliar los intereses de las distintas fracciones del nuevo bloque hegemónico: los grandes grupos económicos locales, las empresas transnacionales, los acreedores y la cúpula de la burguesía agropecuaria. A los acreedores se les garantizó que las transferencias al capital concentrado local no seguirían trabando los pagos externos. Al gran capital nacional se le aseguró una amplia participación en la futura distribución del excedente. El ingreso al Plan Brady, la desregulación, las privatizaciones, la apertura financiera y comercial y la redefinición del papel del sector público serían los medios con los que se alcanzaría dicho fin. Esta conciliación de las demandas de las distintas fracciones dominantes iba a ser posible, claro está, a costa del sacrificio de otros amplios sectores.

Los sucesivos planes de Erman González se fundaban en liberar el mercado cambiario y los precios, congelando los salarios, y en una reforma de la estructura del sector público (incluyendo el inicio de las privatizaciones) y de la economía en su conjunto. Esto dio paso además de a la recesión, a un superávit en las cuentas públicas y en la balanza comercial, lo cual permitió en un primer momento la transferencia de fondos a la banca acreedora. Pero luego, al persistir la recesión, no fue posible seguir incrementando los ingresos fiscales y mantener el superávit necesario para el pago de intereses. A comienzos del 91 asumió el ministerio Domingo Cavallo.

El año 1991 marca un hito en la política del gobierno de Menem:

*“Durante los años 1989-1990, el nuevo gobierno justicialista ensayó diversos lineamientos de políticas públicas, pero fue recién en abril de 1991, con el Plan de Convertibilidad, que se afianza una estrategia de desarrollo nítida en sus objetivos y en sus medios de implementación, la que, en el plano económico, retoma -exacerbándolo- el*

---

<sup>11</sup> Se lo llamó así porque los dos primeros Ministros de Economía del gobierno de Menem, Miguel Roig y Néstor Rapanelli, eran directivos de este fuerte conglomerado local.

*modelo aperturista del gobierno militar, pero ahora con un éxito notable en el control de la inflación y en el crecimiento del producto bruto nacional"* (Torrado, 1998: 56).

Pero, ¿en qué consistió esta estrategia con la que se alcanzó la estabilización y se impulsó un "boom" del consumo?

El nuevo programa neoliberal tenía objetivos mucho más amplios y radicales que los planes previos. No sólo se pretendía frenar la inflación sino también activar un conjunto de medidas que profundizaran o inauguraran, según el caso, una *reforma estructural*. Esta reforma comprendía: privatización de empresas públicas, descentralización de las funciones del Estado, equilibrio de las cuentas fiscales, flexibilización laboral, desregulación y liberalización de la economía y apertura comercial y financiera.

El programa trajo aparejada una estabilidad política y económica sin precedentes que dio el marco propicio para llevar adelante la "gran transformación" y legitimó electoralmente al gobierno.

La Ley de Convertibilidad, la apertura comercial y la reforma del Estado (especialmente las privatizaciones) fueron los tres pilares del llamado "Plan de Convertibilidad". Pero antes de detallarlos veamos cómo la estabilidad se usó como "anzuelo" para "hacer pasar" todo un conjunto de acciones:

*"Debido a que el esquema monetario-cambiario que se adoptó entonces se articuló con un 'shock institucional' neoliberal, o sea con un plan orientado al cambio drástico y casi instantáneo de las instituciones económicas y sociales, es necesario separar analíticamente el esquema monetario-cambiario de estabilización del resto de las políticas que conformaron el 'shock institucional' neoliberal. Desde un punto de vista estrictamente técnico, se podría haber aplicado el mismo esquema de estabilización y recuperación de la moneda como unidad de cuenta sin realizar las demás transformaciones en forma de 'shock' y con los sesgos que las caracterizaron. La asimilación del esquema monetario-cambiario con el resto de las transformaciones bajo el término engañoso de 'modelo' o 'Plan de Convertibilidad' fue, sobre todo, una forma de legitimación de las transformaciones estructurales que correspondían a las demandas de las distintas fracciones del bloque hegemónico"* (Azpiazu. y Nochteff, 1998: 160-161).

La *Ley de Convertibilidad* establece que el Banco Central está obligado a comprar y vender sin restricciones los dólares que se ofrezcan y demanden, a una tasa de cambio de 1 peso por 1 dólar, fijada por ley y congelada. Además, hay un compromiso de no emisión de dinero más allá del equivalente a las reservas en dólares. Teóricamente, este régimen cambiario y monetario implica que la inflación no superará la de Estados Unidos, ya que si los bienes transables

(importables y exportables) aumentan sus precios más que los de E.E.U.U. serán desplazados en el mercado interno por las importaciones y en el externo, por las exportaciones de otros países.

La Convertibilidad, que tuvo como objetivo primario el control de la persistente inflación y en este sentido pudo ser una herramienta monetaria de emergencia, terminó convirtiéndose en el núcleo del modelo neoliberal de este subperíodo. Con ella el gobierno perdió instrumentos sustanciales de política económica. Por ejemplo, esta normativa impidió que el Banco Central decidiera sobre la magnitud de la base monetaria, la cual pasó a estar determinada por el comportamiento del mercado; el BCRA emitía o absorbía moneda en función de las variaciones de las reservas de divisas (a mayor ingreso de divisas, más circulante, y viceversa).

En tanto la inestabilidad del pasado era atribuida en gran parte a las modificaciones periódicas y repentinas de las reglas del juego, con la Convertibilidad se buscó recuperar la confianza, cambiando drásticamente la modalidad típica de actuación estatal. Este régimen significó la renuncia por parte del Estado a la política cambiaria, monetaria y financiera, de ahí su trascendencia. En efecto, las nuevas condiciones requeridas por la reproducción del capital quedaban aseguradas por esta especie de acción por omisión por parte del Estado.

Veamos ahora cuáles fueron los efectos de la aplicación de esta ley. Con el congelamiento del tipo de cambio y la apertura a la importación, con el aumento de la competencia interna a través de las desregulaciones, con la eliminación de la indexación en todo tipo de contratos y otras herramientas clásicas, se logró una drástica *disminución de la inflación*. En los primeros cuatro años, esta estabilidad de precios fue acompañada además por altas tasas de *crecimiento económico* (aumento de la producción por expansión del consumo interno).

En el primer período -1991 a 1995- el consumo y el crecimiento económico fueron financiados y sostenidos por el crédito externo, es decir que la evolución del plan se vio favorecida por la coyuntura internacional: descenso de las tasas de interés, incremento de la oferta de fondos líquidos, escenario más laxo para renegociar la deuda, etc. Pero en 1995, los efectos de la crisis mexicana revierten esta situación "auspiciosa". Por el retraso cambiario, el *comercio exterior* se tornó estructuralmente deficitario, agravado por los saldos negativos en los servicios financieros (intereses de la deuda externa). La devaluación afectó a clientes y competidores, acentuó el retraso del tipo de cambio y dificultó más las exportaciones.

Además, la Convertibilidad implicó pagar una serie de costos. En primer lugar, hace depender la estabilidad de precios del ingreso de importaciones baratas y el nivel de actividad económica de la entrada de capitales. En segundo lugar, en tanto frena la emisión de dinero, no permite financiar los desequilibrios fiscales más que con *deuda* o *privatizaciones*. Pero en un determinado momento los recursos provenientes de las privatizaciones comenzaron a acabarse y el Estado ya casi no tuvo activos para vender. Lo mismo pasó con la inversión extranjera directa. Entonces, el equilibrio fiscal comenzó a peligrar. Empezó a crecer la parte del endeudamiento externo en el financiamiento de la convertibilidad, por un lado, y se recurrió al recorte de sueldos, gastos operativos y ajuste de la inversión pública, por otro. En efecto, con la “camisa de fuerza” de la convertibilidad, las alternativas se redujeron a: *endeudamiento sin límite* o *ajuste*.

Como el saldo de mercancías, servicios y rentas de la inversión generaba déficit, y no podrían usarse los instrumentos de política cambiaria para contrarrestarlo, no había más salida para mantener el modelo que la entrada permanente de capitales (endeudamiento externo cada vez mayor), con el fuerte impacto que esto suponía para el presupuesto nacional (el porcentaje destinado al pago de intereses era cada vez más alto) y para la decisión política (por los condicionamientos impuestos por el FMI en todo un conjunto de ámbitos). Dicho de otro modo, la economía ingresó en un círculo vicioso, ya que el déficit impulsaba la toma de nuevos créditos, que implicaban mayores intereses y por consiguiente, déficit más abultados. Por su parte, los sucesivos ajustes fiscales, al fundarse en impuestos recesivos y reducción de salarios y gastos, profundizaban la recesión, lo que a su tiempo disminuía los ingresos fiscales aún más.

En cuanto al segundo de los pilares del plan, la *apertura comercial*, ésta se profundizó, especialmente del lado de las importaciones. Se rebajaron los aranceles y se eliminaron protecciones no arancelarias: cupos, licencias, prohibiciones de importación. Claro que nuevamente esto no se hizo en forma pareja sino manteniendo la protección de algunos sectores, como el de la industria automotriz. También se eliminaron retenciones a las exportación. El impacto de esta apertura, combinada con el retraso cambiario, en la estructura de precios fue un descenso de los precios de los bienes industriales frente a los de los servicios y alimentos.

Como los bienes no transables no tenían el techo de la competencia externa, sus precios aumentaron, afectando la competitividad de los bienes industriales no protegidos, cuyos precios se mantuvieron relativamente estables. Esto produjo una fuerte transferencia de ingresos y de rentabilidades de este sector a aquél (sostenido por el aumento de precios y tarifas de las empresas privatizadas), al

tiempo que explica la reducción relativa de la participación de la producción de bienes industriales en la estructura del PBI.

La *apertura financiera* constituyó otro capítulo importante. En concreto, implicó total libertad de ingreso y egreso de capitales y una transformación del sistema financiero en el sentido de una concentración de los depósitos bancarios en unos pocos grandes bancos, una fuerte disminución de la cantidad total de bancos, y un menor porcentaje de entidades públicas, en favor de las privadas de origen extranjero.

La *reforma del Estado*, tercer eje de esta estrategia económica, perseguía la reducción del déficit fiscal y la modificación del papel del Estado en la economía, en el sentido de una reducción de su peso en el empleo, en la producción de bienes y servicios y en el número de empresas, y de la disminución de su capacidad y voluntad de regulación.

A fines de los 80 la hiperinflación había marcado el punto culminante de una "crisis del sector público" y había generado un clima favorable de consenso hacia una reforma del Estado. Durante el gobierno de Menem, se asistió a lo que algunos definen como el pasaje del modelo de "Estado de bienestar" al "Estado neoliberal": achicamiento del Estado empresario o productor, debilitamiento del Estado en el sentido de "disminución de las capacidades técnicas y jurídicas" y reducción de los servicios sociales en cuanto a cantidad y calidad. Ello no impidió, sin embargo, que se acrecentaran sus funciones a favor de la concentración del capital.

La *descentralización* fue otro de los tópicos de esta reforma. Ella tuvo como consecuencia una fragmentación del campo de las políticas públicas, que se manifestó como pérdida del papel esencial del Estado central como agente de políticas sociales, y expansión de los espacios sub y supraestatales de poder. Además, como lo indica Emilio Tenti, el "desdoblamiento" de la "patronal", producto del traspaso de ciertos servicios a los Estados provinciales, dividió las negociaciones hacia cada una de las circunscripciones; "[...] una fragmentación de las condiciones de trabajo y de salarios como nunca se había conocido antes" (Tenti Fanfani, E., 1993: 248).

Si bien el empleo en las provincias y municipios se expandió en detrimento del de la Administración Central, en términos generales hay que decir que el "achicamiento del Estado" implicó el desprendimiento de gran cantidad de empleados, decreciendo así la participación del empleo público en el empleo global. Conjuntamente se reflejó una importante caída del salario real y declinación de las condiciones de empleo en el sector público.

La reducción de personal tuvo lugar en el contexto de medidas de racionalización como el congelamiento de vacantes, jubilaciones anticipadas, retiros “voluntarios”, eliminación de organismos “superfluos”, y de una ley previa que permitió el licenciamiento de los trabajadores del Estado. Además de la reducción y redefinición del aparato administrativo, otros aspectos que cobraron importancia en la reforma del Estado fueron el programa de privatizaciones y la transformación del sistema de seguridad social.

El proceso de *privatizaciones* se realizó a un ritmo sumamente acelerado. Sus objetivos explícitos eran acabar con las distorsiones e ineficiencias de las empresas públicas que actuaban en mercados protegidos, recomponer la previsibilidad y principalmente, equilibrar el presupuesto. Como se decía que las empresas eran deficitarias, su venta suponía una reducción del gasto, a la vez que generaría una cantidad considerable de ingresos transitorios.

Con la compra de las empresas públicas (Aerolíneas, Entel, Caja de Ahorro y Seguro, SOMISA, YPF, correos, ferrocarriles, peajes, agua corriente, etc.), los grandes grupos económicos de propiedad nacional y las transnacionales se aseguraron el control de un conjunto de mercados oligopólicos, a la vez que los acreedores externos recuperaron en forma de activos parte de la deuda. En definitiva, se profundizó el proceso de *concentración y centralización del capital*, al tiempo que el Estado perdió capacidad de regulación. Además, pasado el tiempo, pese a las extraordinarias ganancias obtenidas por los nuevos dueños, no se constató la esperada mejora en la calidad de los bienes o servicios ofrecidos. En cambio, los usuarios sufrieron los aumentos de tarifas que fueron autorizados antes de la entrega de los activos a los compradores. Con esto, la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía se modificó a favor de un núcleo muy acotado de conglomerados.

La *reforma de la seguridad social* por su parte, consistió en reemplazar un sistema público de reparto intergeneracional por uno de capitalización a cargo de entidades privadas, las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones). Con esta reforma, el Estado dejó de percibir los aportes de la población activa, pero debió y debe seguir pagando todavía por muchos años las jubilaciones de la población pasiva del régimen de reparto.

Otras políticas del gobierno de Menem fueron la *desregulación* de muchos mercados -en realidad, nuevas regulaciones- y las *modificaciones del sistema tributario*, con una evolución de su estructura muy regresiva. Entre estas modificaciones se destacaron el aumento de las alícuotas del IVA y su generalización hacia toda una serie de productos y servicios antes exentos, el incremento de la presión del impuesto a las ganancias sobre los contribuyentes

chicos y medianos y su disminución para los grandes, la fuerte reducción de los aportes patronales y la eliminación de los gravámenes a los débitos bancarios y a las exportaciones.

En el plano laboral, lo más destacado fueron los proyectos de *“flexibilización del mercado de trabajo”*, alentados por algunos grupos empresarios y resistidos por sectores del trabajo.

La necesidad de una reforma estructural de las relaciones laborales fue planteada por el gobierno como respuesta al proceso creciente de desempleo, el cual era atribuido entre otras cosas a la *“rigidez”* de la antigua legislación laboral (a la que se la culpa del *“alto costo argentino”*). Los impulsores de esta reestructuración decían tener como objetivos: contribuir a la creación de nuevos puestos de trabajo, elevar la productividad de la economía y disminuir el costo laboral.

El proyecto se plasmó en una reforma progresiva de la legislación laboral que involucraba la eliminación de conquistas laborales y la precarización del empleo. Algunas de las medidas concretas fueron: reducción de las cargas sociales (a partir de no considerar con *“carácter remuneratorio”* los beneficios que las empresas dan a sus empleados, como gastos de comida, automóviles, ropa de trabajo, etc., de tal modo que estas prestaciones no queden sujetas a los aportes y contribuciones de la Seguridad Social y no sean computables a los fines del cálculo de aguinaldo, vacaciones, licencias pagas, etc.), descentralización de la negociación salarial (el acuerdo se puede hacer en unidades menores, es decir, a nivel de empresa, lo cual cambia sustancialmente lo que ha sido la práctica habitual en la convenciones colectivas), permiso para modificar mediante convención colectiva aspectos de las normas laborales (con respecto a las vacaciones, los convenios pueden modificar en cualquier sentido los requisitos, aviso y oportunidad de goce de las mismas; en lo referido al aguinaldo, las convenciones pueden establecer el fraccionamiento del mismo; es posible también establecer cambios en el régimen de extinción del contrato de trabajo y reasignar los puestos de trabajo en la empresa), modificación del régimen de contrato de trabajo (introducción del período de prueba, del contrato de trabajo a tiempo parcial, exención de contribuciones para ciertas modalidades de fomento del empleo), régimen de preaviso de despido más favorable al empresario, reducción de indemnizaciones por despido y por accidentes de trabajo, y otros cambios en lo relativo a la jornada de trabajo, suspensiones, etc.

Podemos decir que las nuevas leyes laborales fueron una expresión material del cambio en la correlación de fuerzas entre los sectores vinculados al capital y los vinculados al trabajo (posición adversa en que se encuentra la clase

trabajadora desde el inicio de la forma de acumulación basada en la apertura, en 1976).

A pesar de las tasas positivas de crecimiento económico y del crecimiento del ingreso por habitante, y contradiciendo los supuestos de la “teoría del derrame”, los niveles de empleo y con ellos los salarios, lejos de mejorar, descendieron. Como resultado de los despidos en el Estado, de la contracción del empleo industrial por la quiebra y reconversión de empresas ante la apertura externa, y de la modernización de firmas que reemplazan mano de obra por maquinarias, el *desempleo* y el *subempleo* aumentaron y se observó, como consecuencia, un *deterioro de los salarios reales*. Según datos del INDEC, entre octubre de 1989 y octubre de 1999, las tasas de desocupación y subocupación casi se duplicaron: subieron, respectivamente, del 7,1 al 13,8% y del 8,6 al 14,3%<sup>12</sup>.

Estos cambios fueron acompañados de modificaciones sustanciales en las formas de inserción laboral de los ocupados plenos, no menos graves desde el punto de vista de su impacto en los niveles de bienestar. Se difundieron *modalidades de empleo precarias* como el trabajo en negro y el empleo marginal, que se tradujo en la inexistencia de contrato laboral (o contratos de corto plazo), la falta de aportes a la seguridad social y de aguinaldo, vacaciones, asignaciones familiares, etc., para una porción considerable de la población activa. Conjuntamente, se aceleró la desalarización de la fuerza de trabajo, con el correlato de un aumento del cuentapropismo.

Los fenómenos de la desocupación y subocupación sumados a la caída salarial, a la pérdida de derechos de los trabajadores, al quiebre de los servicios sociales y a la regresividad del sistema impositivo, determinaron que la distribución del ingreso y la pobreza mantengan las tendencias iniciadas en el año 76, profundizándose las desigualdades y empeorando aún más las condiciones de vida.

En relación al comportamiento del *sector industrial* se observó una gran disparidad en el crecimiento de sus distintas ramas: crecimiento en un reducido conjunto de sectores (automotriz) y profunda desarticulación de la estructura industrial de otros (virtual desaparición de la producción de bienes de capital, que acrecentó la vulnerabilidad y dependencia de la economía argentina). Mientras ramas enteras se desmantelaban debido a la apertura, la actividad productiva se concentró en sectores en los que el país tenía ventajas comparativas.

---

<sup>12</sup> Según información del INDEC. Cuadro “Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación. Total de Aglomerados Urbanos. Años 1974/2000”. En <http://www.indec.mecon.gov.ar>

Pero vayamos arribando a algunas conclusiones sobre la economía de los años 90. El desplazamiento (aún mayor) de los grandes conglomerados económicos desde la industria hacia mercados mono u oligopólicos de no transables, o hacia actividades extractivas, con privilegios que les permitieron y les permiten obtener ganancias extraordinarias, es uno de los rasgos que exhibió la economía argentina después de este “shock institucional” neoliberal. Otro es el crecimiento del producto (en una primera etapa), dinámico pero de dudoso sustento. Otro, la fragilidad en la evolución de las cuentas fiscales:

*“[...] En primer lugar, porque el aumento de la recaudación está ligado fundamentalmente al mantenimiento del nivel alcanzado por la estabilización y el primer “boom” del consumo; en segundo lugar porque el grueso de la recaudación descansa en impuestos procíclicos; en tercer lugar porque los ingresos por privatizaciones -que desde 1991 fueron los que compensaron el déficit primario- fueron de carácter extraordinario (‘de una sola vez’) y el grueso de los mismos ya se realizó; y por último porque el endeudamiento público y -consecuentemente- los servicios del mismo crecen aceleradamente” (Azpiazu y Nochteff, 1998: 165-166).*

En síntesis, este análisis de la política económica durante la fase aperturista nos permite percibir el cambio profundo de las relaciones de fuerzas sociales - y el consiguiente ‘desempate’- que tuvo lugar en la Argentina en el último cuarto de siglo (en favor fundamentalmente del capital concentrado local y de los acreedores externos). En cuanto al período democrático de esta fase o modelo, el siguiente párrafo enumera lo esencial:

*“En términos agregados, y a partir de las condiciones iniciales de la reinstitucionalización democrática, se han alcanzado importantes logros económicos como, por ejemplo, la estabilidad de los índices de precios, una mejora sustantiva -aunque insuficiente y frágil- de la situación fiscal, y una recuperación -moderada- del PBI. Sin embargo, ello se ve opacado frente a la consolidación o profundización de tendencias que, en la generalidad de los casos, se remontan a la gestión de la dictadura militar: creciente regresividad de la distribución del ingreso, incremento de la desocupación y de las distintas formas de subocupación y de trabajo precario, transferencias masivas de ingresos desde el trabajo al capital y, dentro de éste, desde las PYMES hacia las grandes firmas y el capital concentrado, crecimiento acelerado del endeudamiento externo, desplazamiento e involución estructural de la industria, y una estructura tributaria cada vez más regresiva” (Azpiazu y Nochteff, 1998: 168-169).*

Vale decir que si la democracia política se ha afianzado desde 1983 (elecciones libres, libertades políticas y civiles, etc.), comprobándose en este terreno una verdadera ruptura con el período 76-83, en el plano de la política

económica se prolongan los lineamientos estratégicos de la última dictadura, sobre todo a partir de 1991.

Ciertamente, y como ya hemos mencionado, el *Plan de Convertibilidad* conlleva una profundización de las tendencias desatadas a mediados de la década del setenta de centralización del capital y concentración de la producción y el ingreso. La disputa, expresada en la crisis hiperinflacionaria de 1989, entre el capital concentrado interno y los acreedores externos, se resuelve a costa del desguace del Estado y la retracción del salario. “Las piezas claves son la regresividad en la distribución del ingreso y el programa de privatizaciones de empresas públicas, porque allí coinciden los intereses de los acreedores externos y el capital concentrado interno, mientras que en el proceso de desregulación de la economía se despliegan los mayores conflictos entre ellos” (Basualdo, 2001: 17).

La venta de las empresas estatales da lugar a la conformación de una “comunidad de negocios” o “asociación” entre diversos tipos de capitales extranjeros recién llegados al país, los grandes grupos económicos locales y los conglomerados extranjeros más relevantes desde la década anterior. Entre 1991 y 1995, asegura Basualdo, son los grupos económicos de fuerte inserción industrial, principalmente en las ramas agroindustriales e intermedias, los que mejor se posicionan al interior de la alianza dominante. Hegemonía ésta sustentada en la recuperación de una buena porción de los recursos transferidos al exterior desde fines de los setenta y en el endeudamiento externo.

En 1995 se produce una nueva vuelta de tuerca en las relaciones internas del bloque en el poder. A partir de una serie de transferencias de propiedad, las empresas transnacionales y los conglomerados extranjeros pasan a jugar un papel preponderante a expensas de los grupos económicos consolidados en los años anteriores. Esta revitalizada extranjerización de la producción es acompañada por una acelerada salida de capital local al exterior y por la creciente importancia de los activos financieros radicados en el exterior.

Sobre esas bases, Basualdo entiende que a fines de los noventa comienza a gestarse una nueva relación de fuerzas dentro del bloque de poder. La coincidencia de intereses entre acreedores externos y capital concentrado interno, forjada al calor de las privatizaciones y la flexibilización laboral, se desdibuja. Las nuevas disparidades pronto se traducen en diferentes propuestas para reemplazar la convertibilidad cambiaria. Mientras que los grupos económicos locales, orientados a la producción exportable y poseedores, tras la venta a valores opulentos de parte de sus empresas y acciones en los servicios públicos, de una considerable masa financiera en el exterior, apoyan la devaluación, el capital extranjero, al controlar los activos fijos resultantes del proceso de transferencia de

empresas impulsa la dolarización<sup>13</sup>. Existe, no obstante, un compromiso de base: los costos de una u otra alternativa deben ser soportados mayormente por las clases populares.

Una vez más queda de manifiesto que la clase dominante, a pesar de ciertos acuerdos elementales, no constituye una reunión de iguales sino que está constantemente atravesada por múltiples contradicciones y fraccionamientos, y éstas tienen mucho que ver con las modalidades precisas de intervención del Estado en el espacio de acumulación del capital.

## Conclusión

Podemos ahora retomar nuestra tesis central. En oposición a toda una serie de enfoques que sostiene, en pocas palabras, que el acoplamiento entre Estado nacional y capitalismo estaría en vías de desaparición y que la mundialización habría condenado al Estado a la caducidad y a lo político a la esterilidad, en este trabajo mostramos que el Estado, terreno privilegiado de las luchas por el poder político, no sólo no se ha disuelto sino que ha sido un actor clave de las agudas transformaciones sociales de las últimas décadas.

En el conjunto de sus aparatos, ramas e instituciones y a través de múltiples intervenciones, el Estado neoliberal ha cumplido un papel principal en la organización política del nuevo bloque en el poder y, como contracara, en la desarticulación política del campo popular. Desde la represión legal y organizada hasta la captación de los intelectuales orgánicos de las organizaciones populares, desde la construcción de un discurso legitimador de las prácticas tendientes a la aniquilación de históricas conquistas de las clases subalternas hasta la puesta en marcha de mecanismos concretos de desplazamiento de unas fracciones del capital en favor de otras, el Estado, insistimos, ha ocupado el centro de la escena.

Pero cabe advertir que no se trata tampoco de “demonizar” al Estado en tanto instancia de poder: sólo a través de cierta transformación del Estado, esto es, de la relación de fuerzas que condensa, es posible inducir modificaciones profundas en la actual lógica de acumulación del capital. Entonces, la cuestión no pasa por rechazar el terreno del Estado, como lo hiciera el discurso neoliberal, sino más bien por luchar en su interior por un cambio, por ejemplo, de la orientación de las políticas económicas. Insistimos: cualquier proyecto de reemplazar el actual

---

<sup>13</sup> Esta es una de los aportes más relevantes al análisis de la realidad actual del recién mencionado libro de Basualdo.

modelo por uno de corte popular y nacional exige participar en el poder del Estado.

En lo que hace al papel de las modalidades de actuación estatal que nos han interesado en este trabajo, esto es, las inscriptas en lo que tradicionalmente se ha denominado la política económica, podemos decir, a modo de síntesis, lo siguiente: la conformación y consolidación de un patrón de acumulación del capital centrado en la obtención de rentas financieras no se realiza por encima del Estado o por fuera de él, por el contrario, se erige sobre las políticas de apertura comercial y financiera al exterior, las reformas de las leyes laborales, las modificaciones de la estructura impositiva, las múltiples medidas de ajuste, las estatizaciones de deudas privadas, las privatizaciones de empresas públicas, la desregulación de los mercados, la reforma de la seguridad social, etc.

Ahora bien, al mismo tiempo que interviene tan decisivamente en la reproducción de las fracciones hegemónicas del capital, el Estado sufre modificaciones profundas en su propia armazón. Las formas de injerencia estatal en el espacio económico cambian radicalmente. Al dejar de intervenir directamente en la producción de bienes y servicios, y por tanto, en la creación de empleo, crea un nuevo espacio, un nuevo mercado, para la valorización capitalista. Al renunciar a buena parte de su potestad regulatoria colabora, por ejemplo, en el proceso de concentración económica, esto es, de eliminación tendencial de los pequeños y medianos capitales de importantes áreas de la economía. Al desprenderse del sistema de seguridad social abre nuevas perspectivas a la valorización financiera de corto plazo, etc.

Por lo tanto, así como a fines del siglo XIX las políticas estatales de implementación de la libre circulación de bienes y capitales, de expansión de la red de transportes orientada al puerto de Buenos Aires, de puesta en producción de las nuevas tierras de la frontera, de promoción de la inmigración extranjera necesaria a la obtención de fuerza de trabajo y de organización de un sistema jurídico monetario, fueron imprescindibles al desarrollo de la Argentina agroexportadora, del mismo modo, a fines del siglo XX, el Estado ha creado las condiciones necesarias para una renovada inserción de la Argentina en la economía mundial capitalista, ya no como una economía industrial dependiente sino como una economía rentístico-financiera dependiente.

## Bibliografía

- Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel. *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*, Buenos Aires, Legasa, 1989.
- Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo. "La democracia condicionada. Quince años de economía" en Lejtman, Román (Comp.). *Quince años de democracia. Ensayos sobre la nueva república*, Buenos Aires, Grupo editorial Norma, 1998.
- Basualdo, Eduardo. *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*, Buenos Aires, UNQuilmes- FLACSO-IDEP, 2001.
- Calcagno, Alfredo Eric y Calcagno, Eric. "Un gran país devenido un casino. Continuidad económica desde 1976" en *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur, N° 21 (2001).
- CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 2001.
- García Delgado, Daniel. *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, FLACSO- Tesis Norma, 1994.
- Minujin, Alberto. "En la rodada" en *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF / Losada, 1992.
- Rapoport, Mario y colaboradores (Madrid, Eduardo; Musacchio, Andrés y Vicente, Ricardo). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Macchi, 2000.
- Tenti Fanfani, Emilio. "Cuestiones de exclusión social y política" en Minujin, A. (Editor). *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, UNICEF / Losada, 1993.
- Torrado, Susana. *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor, 1994.
- Torrado, Susana. "La cuestión social" en Lejtman, Román (Comp.). *Quince años de democracia. Ensayos sobre la nueva república*, Buenos Aires, Grupo editorial Norma, 1998.