

# Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa

El auge y la crisis de la valorización financiera\*

*Eduardo M. Basualdo\*\**

Durante la década de los noventa, y específicamente durante la vigencia del régimen convertible (1991-2001), se registra sucesivamente la consolidación y la crisis del comportamiento económico que los sectores dominantes impusieron a partir de la última dictadura militar. En este ensayo se intenta aprehender la naturaleza de ese proceso mediante aproximaciones sucesivas. En primera instancia a través del análisis de la política económica y sus resultados estructurales en términos de la economía real (desindustrialización), la disolución del mercado de trabajo como condición para incrementar la explotación de los trabajadores, la desestructuración final del aparato estatal (privatizaciones y reformulación de las finanzas públicas) y el nuevo auge del endeudamiento externo del sector público y el sector privado. Posteriormente, como todos esos fenómenos aluden a los resultados de la “revancha clasista” que llevan adelante los sectores dominantes pero no la explican, se indaga el fondo de la cuestión, es decir las modalidades que asume la valorización financiera durante esta etapa tan crucial de la historia argentina cuyos resultados está padeciendo la clase trabajadora en su conjunto (ocupados y desocupados). Para ello, se diferencia entre los factores que definen el comportamiento típico del patrón de acumulación de capital, la valorización financiera, imperante durante las últimas décadas, de aquellos que son peculiares de esta etapa (La privatización de las empresas estatales y las transferencias posteriores del capital privado) que exacerbaban el endeudamiento externo y su contracara: la fuga de capitales locales al exterior.

\* Este artículo forma parte de un estudio más amplio de historia económica argentina que se está realizando en el marco de la beca de la Fundación J. S. Guggenheim y que se presentará como tesis ante el Doctorado en Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. El autor agradece los comentarios realizados por Hugo Nochteff, Matías Kulfas, María Cecilia Nahón y Martín Schorr.

\*\* Investigador del CONICET y del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

## 1. Introducción

Las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990 constituyen un momento clave en el proceso abierto por la dictadura militar porque en esos años, a través de la quiebra del Estado que garantiza ese funcionamiento económico y social específico, se ponen de manifiesto los límites que enfrenta la valorización financiera. Estructuralmente, el colapso estatal se genera por la imposibilidad de mantener las notables y crecientes transferencias hacia los sectores dominantes cuando sus ingresos están vinculados, principalmente, con una masa salarial decreciente. En otras palabras, no puede seguir pagando los intereses de la deuda externa y subsidiando los programas de capitalización de la deuda externa y, al mismo tiempo, continuar con los subsidios implícitos de los regímenes de promoción industrial, mantener los sobrepuestos a los proveedores estatales y enfrentar los intereses de la deuda interna.

Sin embargo, cuando las fracciones dominantes logran conciliar sus intereses, esgrimen la caracterización de que la crisis de esos años expresa el

colapso definitivo del Estado generado por el proceso de sustitución de importaciones y, específicamente, de su variante "distribucionista". Al excluir la vigencia de la valorización financiera como un nuevo patrón de acumulación de capital y de un nuevo tipo de Estado que lo hace posible, los sectores dominantes instalan socialmente que este colapso es una versión ampliada de las típicas crisis de la industrialización sustitutiva a raíz de la pugna distributiva entre el capital y el trabajo que, en este caso, por su nivel de exacerbación, termina por arrasar la organización y las finanzas del sector público. Se trata entonces de redefinir el "excesivo intervencionismo estatal" que trae aparejado una "inmensa ineficiencia en el sistema económico" mediante la privatización de empresas estatales y la desregulación de la economía, dentro de la cual la desestructuración del mercado de trabajo tiene un papel central.

Esta visión tergiversada, e interesada, de la crisis estatal es asumida y difundida por el sistema político e, incluso, por analistas que se comportan como *intelectuales orgánicos* del bloque de poder dominante<sup>1</sup>. Parece po-

<sup>1</sup> Este parece ser el caso de T. Halperín Donghi ("La larga agonía de la Argentina peronista", Ariel, 1994), J. J. Llach (*Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia*, Ariel, 1997) y V. Palermo y M. Novaro (*Política y poder en el gobierno de Menem*, Editorial Norma, 1996). El primero de ellos, destaca que: "la hiperinflación constituyó así el momento resolutorio de la interminable agonía, que llegaba a su término, para la sociedad forjada por la revolución peronista. ¿Por qué lo fue? Sin duda se trató de un momento insólitamente dramático..., pero no dejó tras de sí un legado de pérdidas materiales o humanas comparables al de otros que no tuvieron el mismo efecto resolutorio" (pág. 140/141). J. J. Llach, por su parte, sostiene: "Este cuadro de parálisis y luego decadencia de la economía real, de desperdicio de los recursos productivos, de bancarrota del Estado y de hipoteca difusa sobre la economía privada quizás encuentra su definición más precisa caracterizando a la economía argentina de ese entonces como una economía en estado de naturaleza...La causa fundamental de este lamentable estado fue, sin dudas, la inflación. Pero también jugó un papel importante el agotamiento, por abuso en el uso, de todos los instrumentos de la economía mixta concebidos para inducir y acompañar el moderno crecimiento económico y, sobre todo, para afrontar con éxito las crisis...El estatismo llevó a la destrucción de la política económica, al-

co discutible que esta caracterización de la crisis, al operar en el marco de la profunda derrota que le inflinge la dictadura militar a los sectores populares, se convierte en hegemónica y genera la adhesión social necesaria para llevar a cabo un profundo replanteo de la estructura y áreas de influencia del Estado, acorde a las concepciones establecidas en el Consenso de Washington<sup>2,3</sup>.

Por otra parte, a partir de abril de 1991, los sectores dominante y el sistema político sostienen que el Plan de Convertibilidad está conformado tanto por el nuevo esquema cambiario y monetario como por las reformas estructurales cuando, en realidad, se trata de dos políticas económicas que

no se superponen entre sí, al menos desde el punto de vista del funcionamiento económico. La instauración de un planteo de conversión con una tasa de cambio fija es una política destinada a estabilizar el nivel de precios -detener el proceso inflacionario- mediante la recuperación del papel de la moneda local. En cambio, la desregulación de la economía local y, especialmente, la reforma del Estado responde, fundamentalmente, a la intención de satisfacer los diferentes intereses de las distintas fracciones que integran los sectores dominantes. Es indudable que la incorporación de la reestructuración de la economía como parte de la política antiinflacionaria tiende a oscurecer el carácter de las políticas de largo plazo<sup>4</sup>, pero tam-

*go que de ningún modo puede considerarse bueno salvo que se crea viable la utopía anarquista o que se piense que el mercado puede, en efecto, resolver todos los problemas*" (pág. 68/69). Finalmente, V. Palermo y M. Novaro señalan que: "Para empezar digamos que el estallido de 1989 constituye, en más de un sentido, el punto de llegada de un largo proceso marcado por violentos conflictos políticos y agudas dificultades económicas que se remontan, al menos, a mediados de los '70. Puesto que fue en ese entonces que las tensiones originadas a su vez tres décadas atrás, con el nacimiento del peronismo, se conjugaron en un torbellino sin retorno" (pág. 36).

<sup>2</sup> Estas consecuencias son señaladas por C. Levit y R. Ortiz, ("La hiperinflación argentina: prehistoria de los años noventa", Revista *Epoca*, N° 1, diciembre 1999. Allí se señala que: "La lectura que se impuso sobre lo sucedido en el proceso hiperinflacionario, tanto al nivel político y social, cuanto al discurso académico, legitimó la existencia de un Estado ineficiente, yuxtaponiéndose con las características propias del Estado que predominó en la Argentina entre la década del cuarenta y mediados de la del setenta. Esta mirada evitó contextualizar históricamente las razones estructurales de la ineficiencia estatal o las atribuyó a la existencia de un gasto público elevado cuyos beneficiarios sociales quedaban ocultos tras el mismo discurso" (pág. 65).

<sup>3</sup> Al respecto, se puede consultar: R. Frenkel, R. Fanelli y G. Rozenwurcel, "Crítica al Consenso de Washington", Fondad, Documento de Trabajo N° 1, 1992.

<sup>4</sup> Este aspecto es destacado por H. J. Nochteff ("La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto", Revista *Epoca*, N° 1, diciembre de 1999) al señalar que: "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 todas 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. Ello se debe a que, desde el 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, las cuales constituyeron la satisfacción de las demandas de las distintas fracciones del bloque hegemónico. La asimilación del esquema monetario-cam-

bién es poco discutible que, al mismo tiempo, es una severa advertencia -a propios y ajenos- de que no hay posibilidad alguna de detener la crisis económica y social sin respetar el conjunto de las políticas que conforman el Plan de Convertibilidad. Tanto es así que la política antiinflacionaria solo cobra forma una vez que se ponen en marcha las políticas reestructuradoras de largo plazo y, en ese contexto, se comienza la negociación del Plan Brady que dará lugar a un nuevo ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales locales al exterior, indiscriminado e inédito.

## 2. Crecimiento económico y distribución del ingreso durante el régimen convertible

En el marco de la desregulación económica, de la reforma del Estado en general y de la privatización de las empresas estatales en particular, la instauración del régimen de Convertibilidad obtiene resultados contundentes en términos de la estabilización del nivel de precios<sup>5</sup>. La salida de la

crisis es inmediata al interrumpirse bruscamente la inflación y expandirse rápidamente el PIB, sobre la base de una igualmente importante expansión del consumo interno impulsado por la recomposición del crédito y de un incremento de la participación de los asalariados en el ingreso (**cuadro N° 1**) Si bien el consumo interno es el motor principal del crecimiento es relevante reparar que, al mismo tiempo, se registra una reactivación significativa de la inversión, la cual -acorde con la apertura externa en el mercado de bienes- es especialmente importante en términos de la incorporación de maquinaria y equipo importado. De esta manera, se pone en marcha la "etapa de oro" de la Convertibilidad (1991-1994), cuyo éxito inicial consolida socialmente la creencia impulsada por los sectores dominantes acerca del pernicioso papel que cumple ese "Estado distribucionista", supuestamente vigente durante las décadas anteriores.

Sin embargo, el análisis de todo el período de la Convertibilidad permite comprobar que sus resultados en términos del crecimiento económico -la tasa anual de crecimiento alcanza a

*biario con el resto de las transformaciones bajo el término engañoso de "Plan de Convertibilidad" fue sobre todo una forma de legitimación -una suerte de "Caballo de Troya"- de las transformaciones que correspondían a esas demandas" (pág. 24).*

<sup>5</sup> Es pertinente señalar que el régimen de convertibilidad es similar al sistema de Caja de Conversión que funcionó en el país, con interrupciones, hasta la crisis de los años 30. A su vez, el sistema de conversión local era una réplica del sistema vigente en Inglaterra. Al respecto, F. Pinedo (*En tiempos de la República*, tomo V, Editorial Mundo Forense, 1948) en 1935, siendo ministro de Hacienda, destaca ante la Cámara de Diputados, que: "La similitud del sistema monetario inglés y del sistema monetario argentino, ha sido indicada con demasiada frecuencia para que importune a la Cámara con una extensa exposición sobre esa materia. Es sabido que los dos tienen las mismas piezas: el departamento emisor del Banco de Inglaterra es nuestra Caja de Conversión, colocada en el edificio del Banco de Inglaterra y nuestro Banco de la Nación es una institución de crédito que no tiene facultades de hacer billetes, como no la tiene el departamento bancario del Banco de Inglaterra. Los dos tienen, pues, como base de su mecanismo, resortes iguales; lo que pasa es que con el andar de los años, alguno de esos resortes se ha enmohecido y otros elementos se han afinado, se han adaptado a un uso dado, y por eso las dos máquinas funcionan en forma diametralmente distinta" (pág 25).

**Cuadro N° 1.** Evolución del PIB, la distribución del ingreso, inversión y ventas de las 200 firmas de mayor facturación, 1991-2001  
(número índices y porcentajes)

	PIB (precios constantes)*	% de los sueldos y salarios en el PIB	% de la IBIF en el PIB	PIB (precios corrientes)*	Ventas de las 200 firmas de mayor facturación
1991	100,0	35,0	16,0	100,0	100,0
1992	108,9	38,4	19,3	125,6	125,1
1993	115,0	36,2	19,1	142,5	140,1
1994	125,2	34,9	20,5	155,1	166,2
1995	125,5	31,5	18,3	155,4	180,1
1996	132,4	31,9	18,9	163,9	192,5
1997	142,4	34,2	20,6	176,4	214,4
1998	145,4	34,9	21,1	180,1	234,5
1999	137,9	34,0	19,1	170,8	229,5
2000	137,2	34,9	17,9	171,2	236,1
2001	131,1	26,6	15,8	161,9	224,2
T.a.a. 91-94	5,7	- 0,1	8,6	15,8	18,4
T.a.a. 94-98	3,8	0,0	0,7	3,8	9,0
T.a.a. 98-2001	-3,3	- 8,7	-9,2	-3,5	- 1,4
T.a.a. 91-2001	2,7	- 2,7	- 0,1	4,9	8,4

\* La estimación del PIB a precios constantes y corrientes de 1991 y 1992 es el resultado de aplicarle al respectivo PIB de 1993 las correspondientes variaciones resultantes de la estimación anterior de PIB realizada en 1986.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía, el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, del Siempro del Ministerio de Desarrollo Social y de O.Altimir y L. Beccaria, "Distribución del ingreso en la Argentina", CEPAL, Serie Reformas Económicas Nro. 49, 1999.

2,7% anual entre 1991 y el 2001- y negativos en términos de la participación de los asalariados y la Inversión Bruta Interna Fija en el valor agregado (las respectivas tasas anuales al-

canzan a -2,7% y -0,1% en el mencionado período)<sup>6</sup>.

No se trata, únicamente, de la influencia que ejerce el pésimo compor-

<sup>6</sup> Es pertinente señalar que las nuevas estimaciones sobre la evolución del *stock* de capital muestran una importante recomposición de todos los indicadores, especialmente del equipo durable de producción y una disminución de su edad hasta 1998, momento en que se registra una acentuada regresión, especialmente aguda en el equipo durable de producción. No obstante, también es preciso destacar que estas tendencias son el resultado de una modificación sustancial en la metodología de cálculo utilizado por la Secretaría de Planificación para estimar el *stock* de capital durante la década anterior. La nueva metodología y sus resultados se pueden consultar en: Centro de Estudios de la Producción, "Evolución del *stock* de capital en Argentina", N° 1, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Ministerio de Economía de la Nación, 1997.

tamiento de tales variables durante la etapa en que este régimen económico entra en su crisis definitiva (1998-2001), sino de una desaceleración o reversión sistemática -según la variable que se considere- a partir de los primeros años de su vigencia. En realidad, como lo destacaron varios autores<sup>7</sup>, la acentuada expansión de la etapa inicial está fuertemente influida por la notable profundidad que asume la crisis hiperinflacionaria anterior. De hecho, si se comparan los primeros años de la Convertibilidad con 1990 -donde se ubica el epicentro de la crisis- la recomposición de todas las variables consideradas es mucho más acentuada que la del período 1991-1994<sup>8</sup>. Por lo tanto, a medida que disminuye la capacidad ociosa, se pone de manifiesto la incapacidad de la Convertibilidad y las reformas de largo plazo para instaurar un proceso económico que sea sustentable en el tiempo, no sólo en términos de la distribución del ingreso sino, incluso, del crecimiento económico.

La falta de sustentabilidad del proceso económico impulsado por la Convertibilidad es, indudablemente, una comprobación relevante. No obstante, desde el punto de vista macroeconómico y estructural, hay otro fenómeno igualmente trascendente que es insoslayable: la creciente concentración y centralización económica que se

despliega en la economía argentina durante esta etapa. La comparación entre la evolución del PIB a precios corrientes y el monto de las ventas realizadas por las 200 firmas de mayor facturación, permite aprehender algunas de las características que asume dicho fenómeno durante el período de la Convertibilidad, en tanto allí convergen las distintas fracciones empresarias que conforman los sectores dominantes de la Argentina (**cuadro N° 1**).

La comparación de ambas variables da resultados inequívocos acerca de la profundidad que asume la concentración y centralización económica durante la década en que rige la Convertibilidad, ya que las ventas de las grandes firmas evolucionan a una tasa anual acumulativa notablemente más elevada que la del PIB a precios corrientes -al 8,4% contra el 4,9% anual-, lo cual indica un incremento significativo en la incidencia que las grandes firmas oligopólicas tienen sobre el proceso económico en su conjunto.

Esta tendencia vigente durante el período considerado es el resultado de diversas cuestiones. Entre 1991 y 1993, es el PIB a precios corrientes el que evoluciona a tasas algo superiores a la que exhiben las ventas de las grandes firmas de la economía argentina, debido a la generalizada recom-

<sup>7</sup> Entre otros: R. Frenkel y M. González Rozada, "Apertura, productividad y empleo. Argentina en los años 90", Documentos de Economía N° 9, Universidad de Palermo-CEDES, 1998; H. J. Nochteff y M. Abeles "Economic shocks without vision. Neoliberalism in the transition of socio-economic systems. Lessons from the Argentine case", Institut für Iberoamerika-Kunde, Cuaderno N° 51, Editorial Vervuert, Frankfurt, Alemania; H. Nochteff, op. cit., 1999.

<sup>8</sup> Sobre el particular, H. Nochteff (op. cit., diciembre de 1999) señala que: "Las mayores tasas de crecimiento se registraron respecto de 1990, el año de PBI más bajo -junto con 1989- desde 1980, y el de PBI per cápita más bajo desde 1969, entre 1990 y 1992 la tasa de incremento del PBI fue de 18,3%, o sea un promedio anual del 9,2%, muy superior al 6,5% de 1990-1997. En otras palabras, buena parte del crecimiento no fue sino la recuperación de las capacidades ociosas de 1990" (pág. 27).

posición del consumo e, incluso, de los ingresos de los asalariados que en 1992 registran su valor relativo más elevado durante el período considerado. Por otra parte, ese incremento del consumo actúa en una economía que exhibe una capacidad ociosa notablemente elevada y, por lo tanto, con la capacidad de crecer a tasas altas hasta recuperar los niveles previos a las crisis hiperinflacionarias. Tan importante como los factores mencionados, es que los cambios estructurales que acompañan al régimen de convertibilidad, como las privatizaciones y la apertura del mercado local a los productos importados, se están llevando a cabo y sus efectos no se expresan aún con toda la intensidad que adquieren posteriormente. Durante estos años, luego del enfrentamiento entre las fracciones dominantes que dieron lugar a la crisis hiperinflacionaria, se conforma una "comunidad de negocios" basada sobre la privatización de las empresas estatales donde convergen los grupos económicos locales, las nuevas firmas extranjeras y los acreedores externos.

A partir de 1994, la situación se revierte drásticamente y las ventas de las grandes firmas evolucionan a ta-

sas significativamente superiores al PIB a precios corrientes -en ese año las empresas de cúpula empresaria se expanden al 18,7% mientras que el PIB lo hace al 8,9% anual acumulativo-, patrón de comportamiento que se mantiene hasta 1998<sup>11</sup>. La trayectoria seguida por ambas variables durante esos años indica que, al operar plenamente los cambios estructurales que se ponen en marcha durante las crisis anteriores, los sectores dominantes se independizan del ciclo y crecen a una tasa muy superior al de la economía en su conjunto. Así ocurre durante la "crisis del Tequila" -cuando el valor agregado de la economía en su conjunto se estanca, mientras que las ventas de las empresas líderes se expanden al 8,3% anual-, debido a que durante esa crisis financiera la retracción del consumo es acompañada por un crecimiento muy acentuado de las exportaciones y en las cuales, como se verá posteriormente, la incidencia de las grandes firmas es decisiva<sup>12</sup>.

De tal manera, la trayectoria de estas variables señala, inequívocamente, que el nuevo funcionamiento económico basado sobre las privatizaciones, la apertura importadora, la reestructuración del Estado y la desregu-

<sup>11</sup> Cabe señalar que de acuerdo con la estimación anterior de las cuentas nacionales, el PIB a precios corrientes entre 1994 y 1995 registra una disminución (-1,3%) y no un leve incremento (0,2%) como en la estimación considerada en este trabajo que esta basada sobre el nuevo cálculo del PIB que se realizó en 1993. Un análisis comparativo entre la evolución de las ventas de las empresas de la cúpula y el PIB a precios corrientes pero basado sobre la anterior estimación de las cuentas nacionales, se encuentra en: E. M. Basualdo, *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Buenos Aires, 2000.

<sup>12</sup> Los resultados de la encuesta que realiza el INDEC anualmente sobre el comportamiento de las 500 empresas más grandes del país, confirman la independencia que mantienen las ventas de la cúpula empresaria respecto del ciclo económico durante estos años. Más aún, estas evidencias permiten comprobar que ese comportamiento se registra no solamente con las ventas sino también cuando se considera el valor agregado generado por estas firmas. Al respecto, se puede consultar: INDEC, "Las grandes empresas en la Argentina, 1993-1997", 1999.

lación económica potencia la expansión de los sectores dominantes, disciplinando y alineando al conjunto social detrás de ese objetivo. En términos del largo plazo, se pone de manifiesto que las reformas que hacen viable el funcionamiento de la Caja de Conversión les permite a los sectores dominantes retomar la autonomía del ciclo económico que ostentan durante la década anterior y pierden a raíz de las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990. Por esta razón, es que el conjunto social transita un proceso, y lo percibe como tal, donde las recuperaciones del ciclo son más atenuadas y las crisis significativamente más profundas que lo que indican las estadísticas oficiales que consideran el ciclo promedio.

Al considerar ambas décadas, se puede comprobar que durante la valorización financiera los sectores dominantes logran modificar, a costa de la situación de los sectores populares, su situación durante la vigencia de la sustitución de importaciones, ya que durante esas décadas el monto de sus ventas responde a las oscilaciones del PIB, aun cuando son más elevadas en el auge del ciclo y menos pronunciadas en la crisis<sup>13</sup>.

Durante esta etapa, tal como se verá con mayor detalle mas adelante, se despliega la disolución de la "comunidad de negocios" conformada en los años anteriores entre las fracciones centrales del bloque social dominante. Los grupos económicos locales le transfieren sus participaciones accio-

narias en los consorcios que controlan las empresas privatizadas e, incluso, el conjunto de sus empresas controladas y vinculadas. De esta manera, cobra forma durante esos años un avance inédito en el grado de extranjerización de la economía argentina que revierte y supera la repatriación de capitales foráneos radicados en la actividad industrial en la década anterior. Estas transferencias de capital devienen como un factor adicional que agudiza el funcionamiento de la valorización financiera, dando lugar a una fuga de capitales que, incluso, supera a la vigente durante la dictadura militar.

Finalmente, a partir de 1998 se producen sustanciales modificaciones en el contexto internacional que dificultan crecientemente acceder a nuevo financiamiento externo. En efecto, se inicia en esa época una recesión internacional que trae aparejada una restricción financiera para América latina la que se complementa con una disminución del precio internacional de los productos exportados. Comienza entonces la crisis terminal del régimen de Convertibilidad con un nuevo enfrentamiento entre las fracciones dominantes y, por primera vez desde la dictadura militar, el comienzo de un reagrupamiento político de los sectores populares.

Entre 1998 y 2001, la relación entre las ventas de las grandes firmas y el PIB a precios corrientes se altera nuevamente, retomando el comportamiento típico de la sustitución de im-

<sup>13</sup> El análisis del comportamiento relativo de las firmas de mayores ventas durante la sustitución de importaciones, se encuentra en los siguientes trabajos: M. Khavisse y J. Piotrkowski, op. cit., 1973; P. R. Skupch, op. cit., 1970. Un análisis comparativo de esta problemática se encuentra en: E. M. Basualdo, *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Buenos Aires, 2000.

portaciones pero con diferenciales a favor de las ventas mucho más acen-tuadas. En ese contexto, la pugna del capital extranjero y los acreedores externos -incluidos los organismos inter-nacionales de crédito- con los grupos económicos locales da lugar al surgimiento de proyectos de alternati-va que impulsan la dolarización, por parte de los primeros, y la devaluación, esgrimida por las fracciones do-minantes locales, mientras los secto-res populares comienzan a converger detrás de reivindicaciones centradas sobre la redistribución del ingreso<sup>14</sup>.

### 3. La desindustrialización y la disolución del mercado de trabajo

La rápida desaceleración y la poste-rior crisis de la Convertibilidad en tér-minos de crecimiento económico, es el resultado de comportamientos disí-miles entre los grandes sectores de la actividad económica. En términos ge-nerales, a lo largo del período la pres-tación de servicios en general y aque-llos privatizados en particular tienen una trayectoria que evoluciona por encima del promedio, mientras que por lo contrario, la producción de bienes en general y los industriales en parti-cular lo hacen claramente por debajo del mismo<sup>15</sup>. Esta dicotomía sectorial, no llama la atención porque está rela-cionada directamente con el impacto de la apertura externa que afecta a los bienes transables -que, en general, es el caso de los bienes industriales- y

no a los que por su naturaleza -como es el caso de gran parte de los servi-cios, especialmente de aquellos que son privatizados- o por los regímenes especiales de protección -como es el caso de la industria automotriz- tienen una baja exposición a la competencia extranjera.

En este contexto, un análisis más pormenorizado de la evolución de la actividad industrial durante estos años, permite profundizar sus caracte-rísticas. Al respecto, las evidencias que se exponen en el **cuadro N° 2** se-ñalan que el nivel de producción sec-torial evoluciona por encima del PIB entre 1991-1994 y por debajo de este último de allí en adelante e, incluso, más que duplicando la retracción pro-medio de la economía durante la crisis terminal del régimen convertible.

La acentuada expansión de la pro-ducción industrial durante la “etapa de oro” de la Convertibilidad parece ser el resultado de una rápida recupera-ción de la profunda retracción que re-gistra durante el momento más serio de la crisis, impulsada por el incre-mento del consumo y porque la com-petencia importada derivada de la apertura económica es relativamente incipiente. Durante esta etapa, el pro-pio sector industrial contribuye a la ex-pansión del consumo popular ya que se incrementa el salario real aunque evoluciona por debajo de la producti-vidad y se incrementa la expulsión de mano de obra. De allí en más, no só-lo se desacelera el incremento de la producción que termina en una pro-

<sup>14</sup> Sobre las características de los bloques sociales enfrentados durante la crisis de la Convertibilidad y sus respectivos proyectos, se puede consultar: E. Basualdo, *Siste-ma político y modelo de acumulación en la Argentina*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Buenos Aires, 2001.

<sup>15</sup> Esta asimetría entre la evolución de los servicios y la producción de bienes se anali-za en: D. Azpiazu, E. Basualdo y M. Schorr, “La reestructuración y el redimensiona-miento de la producción industrial durante las últimas décadas”, FETIA- IDEF de la CTA, Buenos Aires, 2000.

**Cuadro N° 2.** Indicadores de la evolución industrial, 1991-2001 (Índice 1993=100,0)

	Producción (volumen físico)	Ocupación	Horas trabajadas	Salario real promedio	Productividad	Productividad horaria	Productividad/ salario real
1991	85,6	103,9	100,9	94,6	82,4	84,8	87,1
1992	96,8	103,1	103,5	98,6	93,8	93,5	95,2
1993	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1994	104,6	97,1	98,6	101,9	107,7	106,1	105,6
1995	97,3	91,3	88,6	96,8	106,6	109,8	110,1
1996	103,5	88,1	88,0	97,3	117,5	117,6	120,7
1997	113,2	88,9	90,5	93,7	127,4	125,1	135,9
1998	115,5	87,3	87,3	92,6	132,3	132,3	142,9
1999	105,9	80,5	79,4	92,9	131,6	133,4	141,6
2000	104,6	74,9	73,3	94,3	139,7	142,7	148,1
2001	92,9	70,0	65,6	92,0	132,7	141,6	144,3
Taa 1991-1994	6,9	-2,2	-0,8	2,5	9,3	7,8	6,6
Taa 1994-1998	2,5	-2,6	-3,0	-2,4	5,3	5,7	7,9
Taa 1998-2001	-7,0	-7,1	-9,1	-0,2	0,1	2,3	0,3
Taa 1991-2001	0,7	-3,9	-4,2	-0,3	4,9	5,3	5,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del INDEC, Encuesta Industrial.

funda crisis, sino que se deterioran todos los demás indicadores, salvo el nivel de productividad, especialmente en relación con las horas trabajadas y el salario real promedio de esta actividad<sup>16</sup>.

Es decir, los trabajadores absorben buena parte de la crisis industrial -que se expresa mediante la relación entre una productividad creciente y un salario real decreciente- en un proceso de creciente polarización y concentración

<sup>16</sup> Esta comprobación coincide con las conclusiones extraídas por D. Azpiazu, E. Basualdo y M. Schorr (op. cit., 2000) que, sobre este particular, afirman que: "...también se profundizaron, tanto en el nivel de las grandes empresas como del conjunto manufacturero, dos procesos íntimamente relacionados entre sí: una fuerte -y prácticamente ininterrumpida- disminución en la cantidad de obreros ocupados en el sector y una creciente regresividad en materia distributiva. En efecto, durante la década pasada el crecimiento de la producción que se registró estuvo muy vinculado con los ostensibles incrementos que se registraron en la productividad media de la mano de obra industrial...Basta con señalar, al respecto, que cerca del 75% del incremento de la productividad laboral registrado durante los años noventa estuvo asociado con la disminución en la masa de ocupados del sector. Ahora bien, esos crecientes recursos generados por la mayor productividad de la mano de obra no tuvieron como correlato incrementos salariales sino que, por lo contrario, lo que se verificó es un persistente deterioro de las remuneraciones medias de los trabajadores" (pág. 7).

sectorial alrededor de las grandes firmas oligopólicas, mientras que otras pequeñas, medianas e, incluso algunas de las grandes son expulsadas de sus respectivas actividades, a medida que se expanden los efectos sesgados de la apertura económica y de las asimetrías en el costo del financiamiento. Esta reestructuración sectorial da lugar a una creciente expulsión de mano de obra, operando los desocupados como un “ejército industrial de reserva” que, a su vez, genera las condiciones para acentuar la disminución del salario real e incrementar la intensidad del trabajo de quienes permanecen ocupados en la producción industrial.

En otras palabras, durante este período se consolidan las tendencias, hacia la desindustrialización y reestructuración sectorial que se ponen en marcha a partir de la dictadura militar, provocando el tránsito de una economía industrial a otra que puede considerarse como financiera, agropecuaria y de servicios. Es pertinente, entonces, efectuar una breve revisión de esas transformaciones estructurales que se suceden durante las últimas décadas.

En términos del comportamiento industrial de largo plazo, el proceso de desindustrialización no es un fenómeno peculiar de la década de los años '90 sino que abarca casi tres décadas, ya que durante ese período se registra una pérdida de incidencia del valor agregado industrial en el generado por el conjunto de la economía. Tal como se verifica a través de la comparación de los resultados de los tres últimos Censos Industriales (**cuadro N° 3**), esta desindustrialización está es-

trechamente vinculada con una reestructuración regresiva de largo plazo, durante la cual disminuye un 15% el número de establecimientos y se expulsa la cuarta parte de la mano de obra sectorial, alcanzando su mayor intensidad en términos de lo que se puede considerar la gran industrial local (los establecimientos con más de 100 ocupados). A pesar de que el último Censo Industrial se realiza a comienzos de la década y considera un año de reactivación industrial, hay que remontarse casi 50 años atrás para encontrar una cantidad de establecimientos y una ocupación industrial más o menos similar. En efecto, la revisión de los Censos Industriales indica que en 1946 el país contaba con 85 mil establecimientos industriales que ocupaban 1,1 millones de personas pero con la diferencia que en ese momento la población económicamente activa ronda los 6 millones de personas mientras que en 1993 es prácticamente el doble.

Además de la redistribución del ingreso industrial en contra de los trabajadores y la concentración sectorial<sup>17</sup>, durante la década de los años noventa se instala la desintegración de la producción local. Si bien durante la década anterior surgen expresiones de este tipo -como el caso del parque industrial de Tierra del Fuego, que consiste en la creciente importancia del “armado” de productos sobre la base de insumos y partes importadas- la desintegración de la producción local es un fenómeno que se expande durante el régimen de Convertibilidad debido a la apertura irrestricta a la importación de bienes. Este proceso se hace palpable cuando se verifica que

<sup>17</sup> Un análisis de la evolución de la concentración industrial de largo plazo se encuentra en: M. Kulfas y M. Schorr, “Evolución de la concentración industrial en la Argentina durante los años noventa”, **Realidad Económica**, N° 176, 2000.

**Cuadro N° 3.** Evolución intercensal de las plantas fabriles y la ocupación industrial, 1973-1993 (valores absolutos y porcentajes)

	1973		1984		1993		Variación (%)	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	1993/1973	1993/1984
<b>Establecimientos/locales</b>								
Total	105.642	100,00	101.474	100,00	90.088	100,00	-14,72	-11,22
Más de 300 ocupados	562	0,53	512	0,50	371	0,41	-33,99	-27,54
Entre 101 y 300 ocupados	1.423	1,35	1.527	1,50	1.103	1,22	-22,49	-27,77
Entre 51 y 100 ocupados	1.856	1,76	2.194	2,16	1.708	1,90	-7,97	-22,15
Entre 11 y 50 ocupados	12.515	11,85	16.431	16,19	11.613	12,89	-7,21	-29,32
Menos de 10 ocupados	89.286	84,52	80.810	79,64	75.016	83,27	-15,98	-7,17
<b>Personal ocupado</b>								
Total	1.327.137	100,00	1.373.163	100,00	1.007.909	100,00	-24,05	-26,60
Más de 300 ocupados	434.203	32,72	360.419	26,25	231.579	22,98	-46,67	-35,75
Entre 101 y 300 ocupados	237.078	17,86	255.989	18,64	183.264	18,18	-22,70	-28,41
Entre 51 y 100 ocupados	129.032	9,72	152.042	11,07	120.070	11,91	-6,95	-21,03
Entre 11 y 50 ocupados	259.827	19,58	338.705	24,67	247.635	24,57	-4,69	-26,89
Menos de 10 ocupados	266.997	20,12	266.008	19,37	225.361	22,36	-15,59	-15,28

Fuente: Elaborado sobre la base de D. Azpiazu, *La concentración en la industria argentina a mediados de los años noventa*, FLACSO-EUDEBA, 1998.

el coeficiente de integración nacional (valor de producción) pasó del 42% al de la industria local (valor agregado- 34% entre 1973 y 1994<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Si bien aún no se dispone de estudios que analicen las modificaciones registradas en las funciones de producción de la industria en los últimos años (cambios orientados a reemplazar insumos producidos localmente por importados, o directamente a la sustitución de algunos de los productos finales que se elaboraban localmente) hay un conjunto de evidencias sectoriales que indican la profundidad alcanzada por ese proceso. Así, las empresas productoras de cocinas, heladeras, lavarropas, etc. (la denominada "línea blanca") incorporan hasta un 35% de partes importadas mientras que en la producción de bienes electrónicos de consumo dicha participación alcanza al 50%. Sin embargo, el caso más paradigmático es el de la industria automotriz porque su expansión se logra sobre la base de un régimen de protección especial que impulsa la importación de autopartes provenientes del Brasil. Las nuevas normas para el sector establecen que las terminales deben utilizar un mínimo del 30% de insumos locales en relación con el valor del automóvil, cuando en la década anterior dicha exigencia se ubicaba en el orden del 90%. Ello es particularmente importante de destacar por cuanto se trata del único sector manufacturero que ha gozado de un régimen especial de protección y promoción durante toda la década de los noventa. Sin embargo, dicho régimen no ha inducido un crecimiento de la oferta sustentado sobre un incremento en la producción industrial en sentido estricto, sino más bien en actividades de armado y/o ensamblado de insumos y partes importadas (cuando no en la comercialización directa de vehículos importados por las terminales). Como producto de ello, las grandes terminales han registrado importantes déficits comerciales a lo largo del decenio, lo

Finalmente, ahora sí como tendencia vigente en los 20 años que median entre los años extremos, se despliega una marcada reducción del espectro productivo. La información disponible al respecto, indica que durante las últimas décadas adquieren una creciente importancia dentro de la producción industrial las actividades que se sustentan sobre la base de ventajas comparativas naturales (como la producción de alimentos y bebidas y, en menor medida, la refinación de petróleo y la industria petroquímica), la producción siderúrgica y la industria automotriz, cuyo notable crecimiento estuvo directamente asociado con el régimen de promoción y protección con el que fue favorecida. Todas estas actividades, que con sus más o sus menos son oligopólicas, congregan, en conjunto, el 65% de la producción industrial de nuestro país y el 75% de las exportaciones sectoriales.

La contrapartida de la consolidación de los sectores dominantes luego de las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990, es una inédita crisis en el mercado de trabajo que avanza aun en

las etapas de mayor crecimiento económico pero cuya regresividad se profundiza cualitativamente a medida que se desacelera la actividad económica. Una somera revisión de la evolución de los principales indicadores permite constatar la notable profundización de la "revancha clasista" que años antes puso en marcha la dictadura militar en el país. Junto a una reducción del salario real promedio, el desempleo, el subempleo, la pobreza y la indigencia registran niveles inéditos que refuerza el efecto disciplinador de las hiperinflaciones anteriores (**cuadro N° 4**).

Como tendencia de largo plazo, se puede apreciar que durante la vigencia de la Convertibilidad se remueven drásticamente los factores económicos e institucionales que limitan un mayor avance aún del capital sobre el trabajo, desencadenándose un proceso en el cual la expulsión de mano de obra, y la consecuente desocupación y subocupación, opera en el sentido clásico del ejército industrial de reserva<sup>19</sup> y además como masa marginal<sup>20</sup>, e incluso como población excedente

cual contrasta con una de las principales disposiciones de la normativa sectorial (que apuntaba a que las empresas registraran un balance comercial equilibrado o, incluso, que arrojara saldos positivos). Al respecto, puede consultarse: A. Vispo, "Reservas de mercado, cuasi rentas de privilegio y deficiencias regulatorias: el régimen automotriz argentino", en Azpiazu, D. (comp.): *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*, Grupo Editorial Norma/FLACSO, Buenos Aires, 1999.

<sup>19</sup> Al respecto, ver: Carlos Marx; *El Capital. Crítica de la Economía Política*, Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, 1968, págs. 543 y ss.

<sup>20</sup> El concepto de *masa marginal* fue planteado por J. Nun (*Marginalidad y exclusión social*, FCE, Buenos Aires, 2001) a fines de los años 60, definiéndolo como: "...esa parte afuncional o disfuncional de la superpoblación relativa. Por lo tanto, este concepto —lo mismo que el de ejército industrial de reserva— se sitúa en el nivel de las relaciones que se establecen entre la población sobrante y el sector productivo hegemónico. La categoría implica así una doble referencia al sistema que, por un lado, genera este excedente y, por el otro, no precisa de él para seguir funcionando...En rigor se superponen y combinan dos procesos de acumulación cualitativamente distintos que introducen una diferenciación creciente en el mercado de trabajo y respecto de los cuales varía la funcionalidad de excedente de población. De esta manera, los desocupados pueden ser, a la vez, un ejército industrial de reserva para el sector competitivo y una masa marginal para el sector monopolístico" (págs. 87 y 89).

**Cuadro N° 4.** Evolución del PIB, los principales indicadores del mercado laboral, la población que se encuentra por debajo de las líneas de pobreza e indigencia<sup>(1)</sup>, y el salario medio, 1991-2001 (índice 1991=100 y porcentajes)

	PBI 1991=100	Tasa de actividad %	Tasa de empleo %	Tasa de desempleo %	Tasa de subempleo %	Población pobre %	Población indigente %	Salario real %promedio 1991=100
1991	100,0	39,5	37,1	6,0	7,9	21,5	3,0	100,0
1992	108,9	40,2	37,4	7,0	8,1	17,8	3,2	104,1
1993	115,0	41,0	37,1	9,3	9,3	16,8	4,4	105,2
1994	125,2	40,8	35,8	12,2	10,4	19,0	3,5	103,7
1995	125,5	41,4	34,5	16,6	12,6	24,8	6,3	98,9
1996	132,4	41,9	34,6	17,3	13,6	27,9	7,5	98,2
1997	142,4	42,3	36,5	13,7	13,1	26,0	6,4	97,4
1998	145,4	42,1	36,9	12,4	13,6	25,9	6,9	95,2
1999	137,9	42,7	36,8	13,8	14,3	26,7	6,7	94,7
2000	137,2	42,7	36,5	14,7	14,6	28,9	7,7	95,2
2001	131,1	42,2	34,5	18,3	16,3	35,4	12,2	93,4
T.a.a. 91-94	5,7	1,1	-1,2	26,7	9,6	-4,0	5,3	1,2
T.a.a. 94-98	3,8	0,7	0,8	0,4	6,9	8,1	18,4	-2,1
T.a.a. 98-2001	-3,3	0,1	-2,2	13,9	6,2	11,0	20,9	-0,6
T.a.a. 91-2001	2,7	0,7	-0,5	11,8	7,5	5,1	15,1	-0,7

<sup>(1)</sup> Corresponde a la onda del mes de octubre de cada año para el total de los aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. La información sobre pobreza e indigencia corresponde al aglomerado Gran Buenos Aires (onda de octubre de cada año).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de IDEP/ATE, INDEC y FIDE.

sin posibilidad alguna de reinsertarse tanto en el mercado de trabajo formal -vinculado con el funcionamiento del capital predominante o a los sectores más débiles del empresariado-, o informal.

En términos estructurales, no cabe la menor duda de que este nuevo avance del capital sobre el trabajo es-

tá directamente vinculado con el proceso de desindustrialización inducido a partir de la apertura externa asimétrica del mercado de bienes. Tampoco, que influye en él la acentuada expulsión de trabajadores de los servicios públicos privatizados que se lleva a cabo con endeudamiento externo estatal, ya sea mediante el "retiro voluntario", jubilaciones anticipadas o la

<sup>21</sup> Sobre el particular, M. Duarte, ("Los impactos de las privatizaciones sobre el mercado de trabajo: Desocupación y creciente precarización laboral", en D. Azpiazu -compilador-, "Privatizaciones y poder económico", UnQ-FLACSO-IDEP, 2002), indica que: "La contemporaneidad de la reestructuración del Estado empresario mediante la racionalización del personal, los retiros voluntarios, las jubilaciones anticipadas, las cesantías y la liquidación de entes contribuyó en el mediano plazo al aumento de la desocupación... Las empresas de servicios públicos privatizados aportaron 2,3 puntos a ese incremento" (pág. 79).

expulsión lisa y llana de los mismos<sup>21</sup>.

En realidad, desde la dictadura militar en adelante se constata una creciente heterogeneidad de la clase trabajadora que está estrechamente vinculada con la profunda reestructuración industrial de las últimas décadas. Así, los regímenes de promoción industrial aplicados durante las décadas anteriores (que subsidiaban predominantemente a las grandes firmas oligopólicas y no al trabajo) produjeron una doble fractura en la clase trabajadora industrial. Por un lado, surge un nuevo estrato de trabajadores industriales que está constituido por los nuevos operarios que ocupan las plantas manufactureras radicadas en las regiones promocionadas. Los mismos tienen un escaso grado de sindicalización y perciben, para igual calificación, salarios más reducidos que los trabajadores de los centros industriales tradicionales. Por otra parte, como en buena medida las nuevas plantas industriales son el resultado del traslado de los establecimientos que estaban radicados en las zonas tradicionales (Gran Bs. As., Rosario o Córdoba), estas políticas tienden a consolidar el proceso de desocupación y marginalidad social en los lugares de origen porque, si bien se trasladan las plantas industriales, no ocurre lo mismo con los trabajadores que hasta ese momento estaban ocupados. De ese proceso surge otro estrato dentro de la clase trabajadora que son los desocupados, los cuales man-

tienen obvias diferencias con los anteriores, tanto como las que ambos -desocupados y nuevo proletariado industrial- mantienen con los trabajadores industriales tradicionales.

Es indudable que esta situación se agrava durante los años '90, en consonancia con una profundización del proceso de desindustrialización y la privatización de las empresas estatales, deviniendo los trabajadores desocupados en uno de los estratos más dinámicos en las luchas sociales que se despliegan durante los últimos años de la Convertibilidad. Todos los estratos mencionados anteriormente forman parte de la clase trabajadora. En el marco de consolidada heterogeneidad de los trabajadores no sólo se vuelve más dificultosa la convergencia sobre reivindicaciones comunes sino que, incluso, se comienzan a esbozar contradicciones entre ellos<sup>22</sup>.

Si bien, el factor estructural fundamental en la generación del desempleo es la desindustrialización, su notable incremento durante la vigencia de la Convertibilidad se facilita e incentiva a partir de la denominada "desregulación del mercado de trabajo" que impulsan los organismos financieros internacionales y la fracción dominante local. Si bien, la misma forma parte del vasto proceso de destrucción de las funciones básicas y estratégicas del Estado que se implementa durante estos años, es en tal campo donde esa política alcanza su mayor profundidad por la organicidad

<sup>21</sup> Un ejemplo de esas contradicciones se despliega en nuestros días a partir de los planes para desocupados (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados); en los cuales las organizaciones de trabajadores desocupados median entre el Estado, que provee los fondos, y los desocupados propiamente dichos. La principal reivindicación de esas organizaciones, cuya capacidad de negociación emerge de su trabajo territorial, no es la generación de empleo sino la de incrementar la cantidad de planes otorgados y el monto unitario de éstos. De tal manera, se consolida una identidad propia, diferenciada del resto de los trabajadores, que se afianza a partir de la teoría de los nuevos actores sociales que surgen del proceso de desindustrialización.

<sup>22</sup>

que posee para la consolidación del proyecto dominante<sup>23</sup>.

Desde este punto de vista, durante la vigencia del régimen de Convertibilidad se despliega una política sistemática, pero con idas y vueltas en función de los diferentes conflictos sociales resultantes, orientada a remover la normativa que modelaban el mercado de trabajo<sup>24</sup>. Es así como a lo largo de esta década se replantean, mediante decretos del Poder Ejecutivo, las normas sobre la determinación salarial (se elimina la indexación salarial, se descentraliza la negociación colectiva y se vinculan las variaciones salariales a la evolución de la productividad); se limita el derecho de huelga; se altera el régimen de vacaciones; se privatiza el sistema de prevención de accidentes de trabajo; se ponen en vigencia diversas formas de contratos temporarios que disminuyen el costo para los empresarios (los denominados “contratos basura”); se reducen los aportes patronales a la

seguridad social y las asignaciones familiares; disminuyen las indemnizaciones por despido; etcétera<sup>25</sup>. Todas estas políticas consolidan una notable precariedad en el mercado de trabajo y un salto cualitativo en las condiciones de explotación de la mano de obra que es generalizado pero reconoce como epicentro a las grandes empresas oligopólicas, sustento de los sectores dominantes en la Argentina<sup>26</sup>.

El rumbo adoptado por el sindicalismo parece haber sido definitorio en la disolución del mercado de trabajo y el consecuente avance del capital sobre el trabajo. No se trata, únicamente, de un proceso de adaptación a las nuevas circunstancias y relaciones de fuerzas imperantes durante la salida de las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990<sup>27</sup>, sino en la inscripción plena de la estructura sindical como una pieza clave del *transformismo argentino*, que trae aparejada una modificación sustancial de su funciona-

<sup>23</sup> En un interesante trabajo sobre la reforma social en este período, R. Cortés y A. Marshall ( “La reforma social de los noventa”, Desarrollo Económico, N° 154, 1999) señalan que: “A partir de 1991 se diseñaron proyectos para cada área social, pero la transformación avanzó más en aquellas (laboral y de seguridad social) definidas como indispensables para el éxito de la estrategia económica y rentables para el sector privado, aun cuando fue precisamente en estas mismas áreas que la capacidad de negociación de quienes se oponían a la reconversión era mayor” (pág. 209).

<sup>24</sup> Un análisis de la regulación del mercado de trabajo hasta 1990, se puede consultar en: R. Cortés y A. Marshall, “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990”, Estudios del Trabajo N° 1, ASET, 1991.

<sup>25</sup> Un análisis detallado de las reformas normativas en el mercado de trabajo durante la Convertibilidad se encuentra en: L. Beccaria y P. Gallin, “Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas”, CIEPP-OSDE, Buenos Aires, 2002

<sup>26</sup> Respecto al comportamiento de las grandes firmas, J. Santarcangelo y M. Schorr (“Desempleo y precariedad laboral en la Argentina durante la década de los noventa”, Estudios del Trabajo N° 20, ASET, 2000) señalan que: “En definitiva, una creciente precarización laboral y una cada vez más desigual y regresiva distribución del ingreso constituyen dos de los rasgos centrales que caracterizaron al desempeño de las empresas más grandes que actuaron en el medio local durante la década pasada” (pág. 90).

<sup>27</sup> Este es el enfoque adoptado por: M. V. Murillo, “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem”, Desarrollo Económico, N° 147, 1997.

miento tradicional, aun de aquella variante burocrática y negociadora que fue duramente criticada por J. W. Cooke durante las décadas precedentes. De allí que durante la década de los años 90 surge una nueva central sindical combativa y alternativa a la CGT: la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA)<sup>28</sup>.

La primera expresión general de la integración del sindicalismo al poder establecido consiste en asumir y difundir entre los trabajadores que ante las nuevas circunstancias, la defensa del salario no es más la principal reivindicación de los trabajadores sino la defensa de los puestos de trabajo, dado el sistemático incremento de la desocupación desde el inicio mismo de la Convertibilidad. Esta concesión es seguida por otra, que consiste en adoptar en los hechos la visión de los sectores acerca de los factores que impulsan el desempleo, asumiendo que se origina en la "rigidez" del mercado de trabajo (altos salarios, aportes patronales elevados, alta indemnización por despidos, etcétera), lo cual indica que la denominada "flexibiliza-

ción" laboral es el camino aconsejable para solucionarla<sup>29</sup>.

Si bien, ambas líneas de acción podrían interpretarse como un error en la estrategia sindical de esos años, las dudas se disipan cuando se percibe que, al mismo tiempo, la estructura sindical se consolida mediante la participación en las nuevas actividades económicas que surgen de la desestructuración estatal que da lugar al predominio del denominado "sindicalismo empresario". No se trata, solamente, del fortalecimiento desigual de las obras sociales como fuente de financiamiento sino de la inserción del sindicalismo en la administración de fondos de pensión (AFJP), la administración de la participación accionaria de los trabajadores de las empresas privatizadas e, incluso, de la adquisición y/o participación en los servicios públicos privatizados. De esta manera, la integración (cooptación) de las conducciones sindicales por parte del bipartidismo hace que el sindicalismo deje de defender los intereses de los trabajadores y se integre al bloque de poder pero reteniendo el control de la

<sup>28</sup> La CTA es una expresión sindical y social de los sectores populares que se comienza a gestar en noviembre de 1991 durante el denominado "Encuentro de Burzaco", para organizarse como tal, en noviembre de 1992, durante el primer Congreso Nacional de los Trabajadores Argentinos. Esta experiencia está enraizada con la tradición combativa y popular del sindicalismo argentino -como la "CGT de los Argentinos" y el programa de "Huerta Grande"-, y se sustenta sobre la participación popular, la autonomía del Estado y los partidos políticos. Se trata del intento más profundo por reconstituir la fragmentación de los trabajadores plasmando un movimiento social donde converjan no sólo los trabajadores ocupados sino también los desocupados, jubilados, etcétera. La historia y las concepciones de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) se encuentra en: Isabel Rauber, "La discusión social y sindical en el fin de siglo. Una historia silenciada", Pensamiento Jurídico Editora, 1998; también: Isabel Rauber, "Tiempo de herejías. Nuevas construcciones, debates y búsqueda de la Central de los Trabajadores Argentinos", CTA, 1999.

<sup>29</sup> Esta visión de los sectores dominantes se encuentra expresada, entre otros, en los siguientes trabajos: FIEL, "Educación y mercado de trabajo en Argentina", Buenos Aires, 1994; S. Montoya, "Mercados de trabajo y política económica, En J. Lindemboim (compilador), "El desafío del empleo a finales del siglo XX, Buenos Aires, UBA, 1998; C. Pessino, "La anatomía del desempleo", Desarrollo Económico, Número especial, Buenos Aires, verano 1996.

estructura sindical, haciendo posible la reformulación del mercado de trabajo y sometiendo a los trabajadores a condiciones de explotación desconocidas, al menos desde los primeros gobiernos peronistas en adelante.

#### 4. Las finanzas públicas y el endeudamiento externo

La reestructuración del mercado de trabajo tiene un profundo impacto negativo en las finanzas públicas debido tanto a las notables reducciones en diversos aportes patronales como a la privatización del sistema jubilatorio, y su consiguiente transferencia a las AFJP. Por un lado, las presiones para privatizar el sistema previsional comienzan en 1991 con un proyecto del Banco Mundial que replica el modelo chileno. La ley se aprueba en 1994 y contempla la posibilidad restringida para optar por permanecer en el sistema de reparto estatal, lo cual determina que sus adherentes sean claramente minoritarios y el Estado deje de percibir una masa ingente de recursos. Por otro lado, las contribuciones patronales a la seguridad social disminuyen significativamente durante el período analizado mediante el acceso de una cantidad creciente de actividades económicas y de regiones a esta transferencia estatal. Las estimaciones realizadas al respecto, indican que dicha reducción compromete, en promedio, el 40% del monto, a lo cual se le adiciona la disminución del 1% en los aportes patronales al sistema de obras sociales<sup>30</sup>.

Es harto conocido que los argumentos que justificaron la necesidad de esta transferencia de ingresos genuinos del sector público a las fracciones dominantes locales mediante la reducción de los aportes patronales, radican tanto, en la necesidad de generar empleo, en un contexto de sistemático incremento del desempleo, como en la idea de paliar el atraso cambiario que trae aparejado el régimen convertible con tasa de cambio fija (devaluación fiscal), especialmente para los sectores productores de “bienes transables”, es decir los más expuestos a la competencia extranjera a raíz de la apertura económica vigente durante estos años.

No obstante, los comportamientos económicos del período desmienten la existencia de alguno de esos procesos. En primer término, este enorme sacrificio fiscal no resulta en alteración alguna del ritmo de expulsión de mano de obra ni en una disminución del trabajo “en negro”, sino que por lo contrario la desocupación alcanza niveles impensables pocos años antes y se incrementa la proporción de asalariados no registrados<sup>31</sup>. En segundo lugar, si bien no se trata de una transferencia de ingresos genuinos estatales que se realiza en forma indiscriminada hacia el capital en general, su sesgo principal no está vinculado con el “grado de transabilidad” de los bienes producidos por las empresas privadas sino con su tamaño relativo, porque las principales evasoras de las cargas sociales son las pequeñas y medianas empresas, mientras no

<sup>30</sup> Esta estimación proviene de: H. Szretter, “Argentina: Costo laboral y ventajas competitivas de la industria, 1983-1995”, en OIT, *Costos laborales y competitividad en América latina*, Ginebra, 1997 (citado en L. Beccaria y P. Galín, op. cit., 2002).

<sup>31</sup> Respecto de la desvinculación entre el nivel de los aportes patronales y el nivel de ocupación e informalidad en el mercado de trabajo, ver: UADE, “Estudio de Coyuntura. Niveles de remuneraciones y mercado de trabajo, N° 149, Buenos Aires, 1999.

ocurre lo mismo en las grandes firmas oligopólicas<sup>32</sup>. De allí que no se trate de una transferencia de recursos indiscriminada hacia el empresario en su conjunto ni dirigida a los productores de “bienes transables”, sino circunscripta a las grandes empresas oligopólicas que son la base económica de la fracción dominante local y que de esta manera incrementan sus rentabilidades relativas. En este sentido, el caso paradigmático está constituido por los consorcios que toman a su cargo la prestación de los servicios públicos que reciben este beneficio y no cumplen con la cláusula de “neutralidad tributaria” que forma parte de los compromisos asumidos contractualmente con el Estado y por el cual toda variación (incremento o decremento) impositiva debía ser traslada-

da a las tarifas. Las evidencias disponibles indican que si bien todo los incrementos impositivos se trasladaron a las tarifas, con la disminución de los mismos ocurre lo contrario<sup>33</sup>.

Estas transferencias de los recursos fiscales al capital concentrado local asumen una importancia decisiva en el resultado financiero del sector público. Tal como se verifica en el **cuadro N° 5**, la información disponible indica que entre 1994 y 2000, los recursos transferidos a las fracciones dominantes locales mediante la reducción de los aportes patronales alcanzan a 16.057 millones de pesos, que sumados a las restantes reducciones vinculadas con el mercado de trabajo -como los aportes al sistema de obras sociales- totalizan 29.960 millones de

<sup>32</sup> Sobre el particular, las evidencias empíricas analizadas por J. Santacangelo y M. Schorr (op. cit., 2000), indican que: “...durante la década pasada aproximadamente un 25% de los trabajadores ocupados en las empresas de menor tamaño gozó de todos los beneficios sociales, lo cual contrasta marcadamente con lo que sucede en el nivel de las grandes y muy grandes firmas (donde dicha proporción siempre fue superior al 80% del total de asalariados empleados en las mismas)” (pág. 81).

<sup>33</sup> A este respecto, se puede consultar: D. Azpiazu y E. M. Basualdo; “Concentración económica y regulación de los servicios públicos”, en Revista Enoikos, Año IX, N° 15, Buenos Aires, 2001. Las excepciones a este comportamiento no solamente son escasas sino también parciales, tal como lo indican D. Azpiazu y M. Schorr (“Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación de capital en la Argentina contemporánea”, IEF de la CTA, 2001) al afirmar que: “...hay ciertas excepciones que merecen ser resaltadas; más aún cuando, paradójicamente, las acciones emprendidas denotan la aplicación de criterios ad-hoc que no se condicen con la normativa vigente y revelan, igualmente, una ostensible captura institucional de los organismos de control por parte de las firmas sujetas a regulación y/o del poder político... Se trata, más precisamente, de las resoluciones sancionadas por el ENRE y el ENARGAS, en relación con las reducciones en los aportes patronales, dispuestas a partir de enero de 1994. Tanto en el ámbito del ENRE como en el del ENARGAS, recién en 1999 se dispuso el traslado a las tarifas de las disminuciones de las contribuciones sociales sobre la nómina salarial con destino al llamado “Sistema Unico de Seguridad Social”. Sin embargo, y sin mayores justificaciones fundadas al respecto, en ambos casos la “neutralidad tributaria” —es decir, la reducción de las tarifas— fue aplicada exclusivamente sobre los grandes consumidores industriales (aquellos que, por la naturaleza de sus procesos productivos, pueden utilizar indistintamente gas natural, electricidad o fuel oil como insumos energéticos), mientras que los usuarios cautivos de las distribuidoras (en especial, los residenciales) quedaron al margen de dicho beneficio ” (pág 41).

<sup>34</sup> Cabe señalar que el monto de los recursos transferidos a las fracciones dominantes locales a través de la rebaja de aportes patronales proviene de las estimaciones efec-

**Cuadro N° 5.** Impacto de los ingresos por privatización de las empresas públicas, las rebajas de aportes al capital y la transferencia de los aportes jubilatorios a las AFJP, 1994-2000 (millones de pesos del año 2000)

	Déficit financ. incluidos los ingresos por privatización de empresas estatales	Ingresos no percibidos y transferidos al capital oligopólico central				Déficit financ. incluidas las privatizaciones e ingresos transferidos al capital oligopólico local	
		Reducción de aportes patronales	Otras reducciones de cargas patronales vinculadas con el mercado de trabajo	Subtotal	Aportes jubilatorios transferidos a las AFJP		Total
	1	2	3	4 = 2 + 3	5	6 = 4 + 5	7 = 1 + 6
1994	-4.708	958	1.016	1.974	804	2.778	-1.930
1995	-8.241	958	1.033	1.991	2.302	4.293	-3.948
1996	-8.927	2.102	1.832	3.934	3.004	6.938	-1.989
1997	-3.112	2.451	2.110	4.561	3.632	8.193	5.081
1998	-7.217	2.305	2.604	4.909	4.093	9.002	1.785
1999	-12.753	3.093	2.627	5.720	4.280	10.000	-2.753
2000	-9.657	4.189	2.681	6.870	4.257	11.127	1.470
Total	-54.615	16.057	13.903	29.960	22.372	52.332	-2.283

Fuente: Elaborado sobre la base de J. Gaggero y J.C. Gómez Sabaini, *Argentina. Cuestiones macrofiscales y políticas tributarias*, CIEPP-OSDE, 2002.

pesos<sup>34</sup>. Estos, junto con los aportes jubilatorios transferidos por el Estado a las AFJP, totalizan 52.332 millones de pesos.

La magnitud descomunal que tienen estas transferencias estatales al capital oligopólico se aprecia cuando se las compara con los ingresos percibi-

dos por el Estado a raíz del cambio estructural más relevante del siglo pasado: la privatización de las empresas estatales. De acuerdo con las estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía, los ingresos por ese concepto ascendieron a 7.457 millones de pesos del 2000 entre 1994 - 2000 y a 26.810 millones de pesos del 2000

tuadas a ese respecto por el Ministerio de Economía. Sin embargo, otra estimación inédita de la Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social sobre sus alcances, supera largamente dicha estimación. Sobre esta última, L. Beccaria y P. Galin (op. cit., 2002) indican que: "El costo fiscal estimado de las reducciones en las contribuciones patronales, excluidas las obras sociales, entre 1995 y 2001 (los datos de 1994 no están disponibles) habría alcanzado la suma de 27,8 mil millones de pesos" (pág. 107).

<sup>35</sup> Estos ingresos fiscales están calculados en pesos constantes y los bonos de la deuda externa rescatados mediante la venta de los activos estatales a valor nominal. Si se consideraran estos bonos de la deuda externa a valor de mercado, las diferencias serían aún más acentuadas porque su cotización en los mercados secundarios evolucionan, especialmente en los primeros años de la década, muy por debajo de su valor nominal. La serie en pesos corrientes puede consultarse en: M. Teijeiro, *Una vez más, la política fiscal...*, Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires, 2001.

entre 1991-2000<sup>35</sup>, lo cual permite concluir que las transferencias estatales al capital oligopólico mencionadas precedentemente, representan el 602% del monto percibido por la privatización de empresas públicas entre 1994-2000 y el 95% más elevados que los ingresos fiscales por ese mismo concepto entre 1991-2000. No obstante su significación, estos resultados son equívocos ya que ponen de relieve la notable importancia de estas transferencias pero, al mismo tiempo, expresan la no menos relevante subvaluación de los activos públicos que se privatizaron durante estos mismos años.

De allí que sea apropiado confrontarlas con el gasto estatal más dinámico de ese período: el pago de los servicios de la deuda externa. Si se considera la información oficial sobre los servicios de la deuda externa consolidada (deuda de la Nación, las provincias y municipalidades) que ascienden a 54.446 millones de pesos de 2000, entre 1994-2000, se constata que los recursos transferidos al capital oligopólico son prácticamente equivalentes a los servicios de la deuda externa consolidada durante ese mismo período -representan el 96% de éstos-. Cabe destacar que, especialmente a partir de 1998, las propias AFJP -controladas mayoritariamente por la banca nacional y extranjera- perciben una parte significativa de esos servicios de la deuda en tanto son los principales compradores de los bonos y títulos estatales.

De esta manera, así como los acreedores externos reciben una porción creciente del gasto estatal, las fracciones dominantes locales en el peor de los casos obtienen una transferencia de recursos estatales equivalente al de los anteriores. Una forma alternativa de apreciar este mismo fenómeno

es confrontar el déficit financiero del sector público efectivamente registrado con el que se hubiera constatado si el Estado hubiera percibido esos ingresos transferidos al capital oligopólico local (**cuadro N° 5**). En ese caso, dicha desequilibrio hubiera pasado de 54.615 millones de pesos a 2.283 millones de pesos, es decir de un déficit del 2,8 % al 0,5% del PIB.

En conjunto, estas evidencias indican una modificación sustancial del comportamiento estatal en relación con la década anterior, acorde con la nueva relación de fuerzas tanto entre el capital y el trabajo como entre las distintas fracciones sociales que conviven dentro de los sectores dominantes en la Argentina. En términos de las finanzas estatales, se despliega un replanteo de la política vigente durante la década anterior que jerarquizaba a la fracción dominante local (grupos económicos locales y conglomerados extranjeros) como la principal receptora de las transferencias de los recursos estatales (promoción industrial, estatización de la deuda externa, sobrepuestos en las compras estatales, etcétera). Así como la evolución declinante del salario promedio, el incremento de la desocupación y la disolución del mercado de trabajo son contundentes en señalar un sustancial incremento en el grado de explotación de los trabajadores, los cambios fundamentales en el comportamiento de las cuentas públicas durante la vigencia de la Convertibilidad, indican una recomposición clara de la situación de los acreedores externos -coherente, por otra parte, con la firma del Plan Brady- que es acompañada por una transferencia de recursos equivalente hacia la fracción dominante local que se concreta mediante la pérdida de importantes ingresos genuinos que percibe, hasta ese momento, el Esta-



Ex ministro Domingo Cavallo y ex presidente Carlos S. Menem

do.

De esta manera, se puede percibir la falacia del planteo de los sectores dominantes acerca de que la causa del endeudamiento estatal radica en el exorbitante déficit de las cuentas públicas que originarían el despilfarro y la ineficiencia estatal, lo cual genera la necesidad de incrementar crecientemente ese endeudamiento para poder afrontar la amortización y el pago de los intereses adeudados por el Estado<sup>36</sup>. En realidad, el endeudamiento estatal de la época es una consecuencia de las transferencias de ingresos genuinos a la fracción dominante local, impulsada por los propios acreedores externos y los organismos internacionales de crédito - como medio para aumentar el endeudamiento externo y su consecuente rentabilidad- así como por la fracción dominante local -para percibir esos ingentes ingresos extraordinarios y asegurarse la posibilidad de disponer de divisas necesarias para remitir excedente apropiado internamente al exterior-, asegurándose, además, ambas fracciones dominantes por medio de este endeudamiento el establecimiento de las reservas de divisas que le dan sustento al régimen convertible.

En otras palabras, se trata de un proceso inverso al proclamado por la ortodoxia neoliberal. Como es necesario obtener las divisas que garantizan la acumulación ampliada del capital de ambas fracciones dominantes, en su forma financiera, es imprescindible forzar el endeudamiento externo del sector público sin alterar el severo ajuste del gasto estatal y neutralizando los ingresos extraordinarios que provienen de la transferencia de sus

activos fijos a los propios sectores dominantes. Esa es la función que cumplen la transferencia del sistema jubilatorio y la disminución de los gravámenes a la fracción dominante local (disminución de las cargas patronales, obras sociales, etcétera), que además tienen la "virtud" de restablecer el equilibrio -o aminorar los sesgos- entre las distintas fracciones dominantes en términos del excedente redistribuido a partir del Estado. Así como los acreedores externos concentran una porción creciente del ingreso -o del gasto- estatal por las amortizaciones y los intereses de la deuda externa estatal, las fracciones dominantes locales perciben transferencias equivalentes que se originan en esa pérdida de ingresos genuinos y en las cuales también participa la banca transnacional. Esquema que, como se verá posteriormente, se reproduce en el cambio estructural más relevante del siglo XX: la privatización de las empresas estatales.

Desde esta perspectiva, el núcleo central del comportamiento macroeconómico durante la convertibilidad no se encuentra ya en las finanzas públicas, no porque sean irrelevantes sino porque devienen en una variable dependiente de los fenómenos que se expresan en el sector externo. Dado que esta dependencia de la problemática fiscal respecto del comportamiento de las variables que ponen de manifiesto el tipo de inserción externa de la economía local, requiere una validación empírica, en el **cuadro N° 6** se exponen los resultados de la Balanza de Pagos del sector público y del sector privado entre 1992 y 2001, desagregando los principales movimientos en la cuenta corriente y en la

<sup>36</sup> Entre otros, ver: Consejo Empresario Argentino, "Crecimiento y bienestar", Buenos Aires, 1999; FIEL, "Una política económica para la década", Reunión Anual de la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), Buenos Aires, 2001.

de capital que exhiben cada uno de ellos.

El análisis de la composición del saldo de la Balanza de Pagos durante el período mencionado permite constatar que, efectivamente, el Estado es el único sector que tiene un saldo significativo y positivo mientras que, por lo contrario, el del sector privado es claramente negativo. Sin embargo, el saldo positivo estatal no sólo cubre el déficit privado sino que es el origen exclusivo de la constitución de la reserva de divisas que sostienen la Convertibilidad.

Por otra parte, la composición de los movimientos de las cuentas estatales indica que ese saldo positivo es el resultado de un endeudamiento que prácticamente duplica el pago de los intereses devengados. Por lo tanto, se trata de un proceso en que el endeudamiento externo estatal no depende exclusivamente del pago de los intereses adeudados -porque en ese caso ambos tendrían que tener una magnitud equivalente- sino que, además, está en función del déficit externo del sector privado y de la constitución de las reservas que sostengan el régimen convertible.

Los movimientos de las cuentas externas del sector privado son más complejos pero igualmente trascendentes. La cuenta corriente es acentualmente deficitaria como resultado del comportamiento de todos los movimientos que la componen y, especialmente, por los servicios reales y otras transferencias<sup>37</sup>, y luego por los pagos devengados por el endeudamiento externo de las grandes firmas oligopólicas. Aun cuando la balanza comercial exhibe un leve superávit, éste es resultado del signo fuertemente positivo durante los dos últimos años de la crisis que neutraliza el carácter estructural del déficit durante la Convertibilidad. En realidad, ese carácter estructuralmente negativo de la Balanza Comercial, así como la fuerte injerencia de los productos primarios en las exportaciones, revelan la inviabilidad estructural de ese régimen por su acentuada dependencia del endeudamiento externo para su sobrevivencia<sup>38</sup>.

Por otra parte, la cuenta capital del sector privado es fuertemente positiva pero insuficiente para compensar el déficit de la cuenta corriente. Los dos principales ingresos en esta cuenta

<sup>37</sup> Dentro de estas transferencias al exterior los gastos en turismo tienen suma importancia ya que pasaron a incorporarse como uno de los componentes relevantes del consumo de los sectores de mayores ingresos, e incluso la política económica promueve su difusión en sectores medios, como forma de convalidación social de la política en marcha. Sobre este aspecto y, en general la evolución del sector externo durante estos años, se puede consultar: H. J. Nochteff, C. Lozano y M. Schorr, "Estado nacional, gasto público y deuda externa", IDEF-CTA, Buenos Aires, julio 2001.

<sup>38</sup> Este último aspecto, es analizado por varios trabajos relativamente recientes: FIDE, "Los roles de la deuda externa en la Convertibilidad", Coyuntura y Desarrollo, N° 258, Buenos Aires, abril 2000; M. Damill, "El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad" Cedes, Buenos Aires, 2000; Auditoría General de la Nación "Análisis del balance de pagos de la Argentina: los cambios metodológicos recientes y el desempeño observado en 1998", Buenos Aires, 1999. Todos ellos destacan que el sector público es el que provee las divisas para conformar las reservas que garantizan la convertibilidad a través de su endeudamiento externo y que, por lo contrario, el sector privado no sólo no contribuye a constituir las mismas sino que su déficit en términos de la Balanza de Pagos también es cubierto por el endeudamiento estatal.

**Cuadro N° 6.** Balanza de pagos del sector público y del sector privado según principales cuentas y movimientos, 1992-2001  
(millones de dólares)

	Sector Público	Sector Privado	Total
Cuenta Corriente	-36.766	-52.542	-89.308
Saldo Balanza comercial	0	269	269
Saldo Servicios reales y otras transferencias	-1.061	-32.677	-33.737
Saldo Servicios financieros	-35.705	-20.134	-55.840
Cuenta Capital y Financiera	69.927	39.676	109.603
Endeudamiento externo	69.927	32.871	102.798
Inversión extranjera	0	53.000	53.000
-Inversión extranjera directa (incluye Privatizaciones)	0	82.213	82.213
-Inversión de cartera	0	-29.213	-29.213
Fuga de capitales	0	-73.332	-73.332
Otras	0	27.137	27.137
Saldo de Balanza de Pagos	33.161	-12.866	20.295

Notas: Se asume que el comercio exterior corresponde en su totalidad al sector privado. Con respecto a los servicios reales, sólo se cuentan dentro del sector público los correspondientes al gobierno. Los servicios de la deuda del sector público se determinan considerando únicamente los títulos y bonos en manos de los no residentes. Los servicios financieros del sector privado comprenden los intereses, utilidades y dividendos remitidos al exterior netos de los correspondientes a activos externos de residentes (incluyendo los bonos y títulos de otros países en manos del gobierno). En la deuda externa el saldo corresponde al nuevo endeudamiento neto de los pagos de amortizaciones realizados. La inversión extranjera directa incluye utilidades reinvertidas mientras que la fuga de capitales es la registrada en la balanza de pagos e incluye errores y omisiones netos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del Ministerio de Economía de la Nación ("Estimaciones trimestrales del balance de pagos y de activos y pasivos externos", varios números).

de la Balanza de Pagos provienen de la deuda externa del capital oligopólico y de los flujos de inversión extranjera. Estos últimos, a su vez, están compuestos por la Inversión Extranjera Directa y las inversiones de cartera. Cabe señalar, que la Inversión Extranjera Directa, además de incorporar la entrada de capital para adquirir las empresas privatizadas, abarca tanto

la entrada de capital extranjero propiamente dicho como la repatriación de excedente por parte de empresas locales. Asimismo, es de destacar que el principal componente de las inversiones de cartera se origina en la privatización y posterior venta de YPF a Repsol.

Así, como la deuda externa y la inversión extranjera son los principales

ingresos del sector privado, la fuga de capitales locales al exterior constituye su principal transferencia de recursos fuera de las fronteras nacionales. En realidad, se trata de la transferencia de recursos al exterior más relevante de toda la Balanza de Pagos e, incluso, superior al endeudamiento neto del sector público y un 30% más elevado que el monto de los recursos totales transferidos a los acreedores externos por el sector público y el sector privado en conceptos de los intereses devengados por el endeudamiento externo.

En síntesis, las evidencias empíricas demuestran que las transferencias de ingresos genuinos estatales a las fracciones dominantes locales, que son crecientes a lo largo del tiempo, pone en marcha un proceso de endeudamiento externo que supera largamente los servicios derivados de éste porque tiene como objetivo cubrir el déficit del sector privado y la constitución de reservas.

Sin embargo, siendo esta una explicación plausible acerca de la reestructuración de las cuentas fiscales que se pone en marcha durante el período analizado e, incluso, una explicación congruente de las funciones estatales como sustento de la acumulación del capital de los sectores dominantes, no alcanza para explicar los factores que determinan el propio comportamiento económico de las fracciones del capital que definen el rumbo del proceso económico. En otras palabras, es insuficiente para explicar las modalidades específicas que adopta durante esta etapa la valorización financiera, generando una fuga de capitales locales al exterior

que no reconoce antecedentes, ni siquiera durante la dictadura militar.

## **5. El núcleo central del comportamiento macroeconómico durante la Convertibilidad: deuda externa, fuga de capitales y ganancias patrimoniales**

### *5.1 Evolución de la deuda externa y comportamiento clásico de la valorización financiera*

En el transcurso del régimen de Convertibilidad, la deuda externa y la fuga de capitales locales al exterior, registran una serie de modificaciones sumamente importantes asociadas con sus notables ritmos de expansión. En esa línea se inscribe, por ejemplo, la firma del Plan Brady que da lugar a un vertiginoso crecimiento de los títulos y bonos que reemplaza al liderazgo que ejerce el endeudamiento bancario, hasta ese momento. Tanto esta, como las restantes cuestiones, se indagará posteriormente, siendo ahora la principal preocupación analítica la evolución de la deuda externa y, especialmente, la identificación de los procesos que determinan el comportamiento macroeconómico de este período<sup>39</sup>.

Tal como se verifica en el **cuadro N° 7**, las cifras oficiales indican que el endeudamiento externo se incrementa a una tasa anual del 8,6% durante la década analizada, más que duplicándose en términos absolutos (de 61 a 140 mil millones de dólares, entre 1991 y 2001). Más acelerada aún es la expansión de los capitales locales radicados en el exterior que lo hace al 9,6% anual, determinando que el

<sup>39</sup> Una primera aproximación a esta problemática se encuentra en: E. M. Basualdo: "Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política", FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/Página 12, Buenos Aires, 2000.

**Cuadro N° 7.** Evolución de la deuda externa y de los capitales locales radicados en el exterior, 1991-2001 (millones de dólares)

	Deuda Externa			Stock de capitales locales en el exterior
	Estatal	Privada	Total	
1991	52.739	8.598	61.337	54.936
1992	50.678	12.294	62.972	55.096
1993	53.606	18.820	72.425	60.332
1994	61.268	24.641	85.908	68.167
1995	67.192	31.955	99.146	83.884
1996	74.113	36.501	110.614	96.206
1997	74.912	50.139	125.051	112.207
1998	83.111	58.818	141.929	118.383
1999	84.750	60.539	145.289	124.455
2000	84.851	61.724	146.575	131.892
2001	88.259	51.984	140.242	137.805
T.a.a 1991-94	5,1	42,0	11,9	7,5
T.a.a 1994-98	7,9	24,3	13,4	14,9
T.a.a 1998-01	2,0	-4,0	-0,4	5,2
T.a.a 1991-01	5,3	19,7	8,6	9,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía

stock de los capitales fugados pase 55 a 139 mil millones de dólares durante el período tratado. Por lo tanto, desde el punto de vista de los flujos de capital, al considerar los años extremos del período se constata que por cada 100 dólares de endeudamiento externo total se fugaron al exterior 105 dólares, ya que entre 1991 y 2001 la deuda externa se incrementa en 78.905 millones de dólares y las transferencias de capital al exterior por parte de los residentes locales alcanza a 82.869 millones de la misma moneda.

Por otra parte, se trata de una década donde se registran notables modificaciones en la composición de la deuda externa. La deuda externa es-

tatal es la más importante a lo largo de estos años pero la de menor dinamismo ya que la generada por el sector privado es la de mayor expansión relativa. Ciertamente, la notable tasa de incremento de la deuda externa privada -alcanza al 19,7% en la década y al 42% entre 1991 y 1994- se debe a que en el año inicial de la Convertibilidad es sumamente reducida ya que durante la década anterior, la fracción dominante local disminuye rápidamente su nivel de endeudamiento externo porque, mayoritariamente, se lo transfiere al Estado. Es insoslayable destacar que en el nuevo ciclo del endeudamiento externo del sector privado, las empresas privatizadas tienen un papel protagónico por



nanciera con la fuga de capitales al exterior.

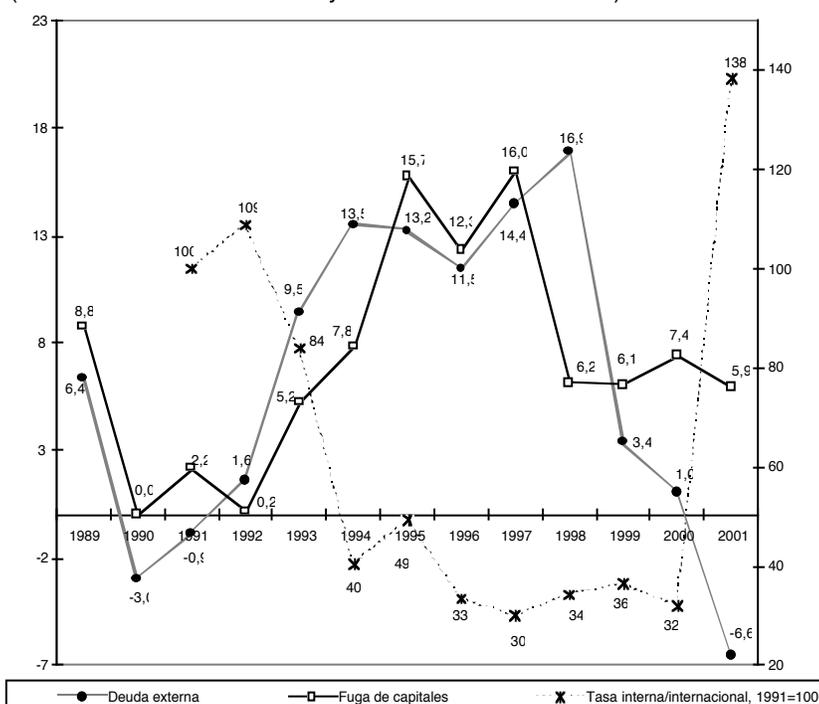
En el **gráfico Nº 1** se constata que la tasa de interés local (plazo fijo en pesos) es sistemáticamente más elevada que la que rige en el mercado internacional. A diferencia de lo que ocurre durante la dictadura militar, en la década analizada esa diferencia surge de la comparación directa de ambas tasas de interés, ya que el régimen convertible supone la ausencia de una alteración en el tipo de cambio.

A través de estas evidencias empíricas se constata que la tasa de interés

local supera sistemáticamente a la del mercado internacional pero, al mismo tiempo, que dicha diferencial es cambiante a lo largo del período. En términos generales, durante la primera etapa de la convertibilidad es sumamente elevada pero igualmente descendente para luego incrementarse durante la crisis del Tequila y volver a descender hasta el comienzo de la crisis definitiva, expandiéndose fuertemente en los dos años finales.

La importancia de esta problemática amerita un análisis más minucioso del comportamiento que adopta la valoración financiera a través de la relación que se establece entre las princi-

**Gráfico Nº 2.** Evolución anual de la deuda externa, la fuga de capitales y la relación de la tasa de interés interna respecto de la internacional, 1990-2001 (miles de millones de dólares y número índice 1991=100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Ministerio de Economía, BCRA y Banco Nación

pales variables. Con este propósito, en el **gráfico N° 2** consta la evolución anual de la deuda externa total y la fuga de capitales, así como los comportamientos seguidos por la relación entre la tasa de interés interna (promedio de las colocaciones entre 7 y 60 días en plazo fijo) y la que rige en el mercado internacional (tasa libor a 180 días), considerando el cociente entre ambas vigente en 1991 como 100.

En términos de un alto nivel de abstracción, ante un incremento de la relación entre la tasa de interés interna y el costo del endeudamiento externo (la tasa de interés internacional) se registra un incremento de la deuda externa y de la fuga de capitales locales. El componente dinámico de la primera de ellas, es el endeudamiento externo del sector privado que opera como una masa de recursos que se valoriza internamente y culmina su ciclo mediante la transferencia de esos recursos al exterior para lo cual requiere que se registre un aumento de la deuda externa estatal que provea las divisas necesarias. Este proceso se encuentra condicionado por el riesgo de que se registre una devaluación de la moneda local ya que cuando el mismo se eleva los deudores tienden a disminuir su endeudamiento y los acreedores a disminuir el financiamiento otorgado por la posibilidad de enfrentar un proceso de insolvencia del deudor.

Más allá del comportamiento esperado, la efectiva evolución de las variables consideradas exhibe rasgos congruentes pero también incongruentes o desproporcionados. La reducción del cociente entre la tasa de interés interna e internacional durante los primeros años del régimen de Convertibilidad es el resultado de una

reducción de la tasa de interés local en el marco de la superación de la crisis y el vuelco del sector público a financiarse en el exterior, especialmente luego de la firma del Plan Brady. El primer auge de la fuga de capitales en 1995 también es congruente con el incremento de la relación entre las tasas y con la rápida superación de la crisis del Tequila. Asimismo, el segundo auge de la salida de capitales locales al exterior en 1997 puede ser explicado por una modificación en la estrategia de valorización financiera de la fracción dominante local. A pesar de que en ese año se registra la menor diferencia entre las tasas se registra un récord de fuga de capitales debido a que el crecimiento económico y la estabilidad del régimen indujeron a maximizar la masa de excedente valorizado. De allí que en ese año se registra también el récord de endeudamiento externo privado (casi 14 mil millones de dólares según se deduce del **cuadro N° 7**). Finalmente, durante los últimos años de la convertibilidad, comienza a predominar crecientemente el riesgo de una devaluación y, por lo tanto, la salida de capitales va adquiriendo la lógica de transferir el mayor excedente posible al exterior y cancelar todas las obligaciones externas posibles.

Sin embargo, en cada una de las etapas que se desarrollan durante el período analizado hay incongruencias o desproporciones que insinúan la incidencia de otros factores, además de la relación entre la tasa de interés interna e internacional, en el proceso de valorización financiera. En los primeros años (1990-1992), es realmente llamativo el descenso de la deuda externa y la escasísima magnitud de la transferencia de capitales locales al exterior y que en 1992 ante un incremento de la relación entre las tasas

de interés, la fuga de capitales locales no se incrementa sino que desciende -de 2,2 miles de millones de dólares en 1991 a doscientos millones en 1992-, a pesar de que estaba consolidando la Convertibilidad y culmina la negociación del Plan Brady. Por otra parte, en el período relevante de la fuga de capitales locales al exterior (1994-1998), no puede dejar de llamar la atención la notable magnitud que alcanza ese proceso, ya que dicha salida de capitales supera el endeudamiento externo total -entre 1995 y 1997-. Asimismo, durante los últimos años del irrepentible régimen de Convertibilidad, también resulta desproporcionado el elevado nivel relativo de la fuga de capitales locales teniendo en cuenta la drástica reducción del endeudamiento externo privado. No se trata de interrogantes que surgen acerca del origen de las divisas que permiten que ello ocurre -porque provienen de los saldos comerciales positivos obtenidos a partir de la reducción del consumo popular- sino acerca del origen, dada la magnitud de la fuga de capitales al exterior, del excedente apropiado internamente por la fracción dominante local.

### *5.2 Las ganancias patrimoniales como sobredeterminación de la valorización financiera*

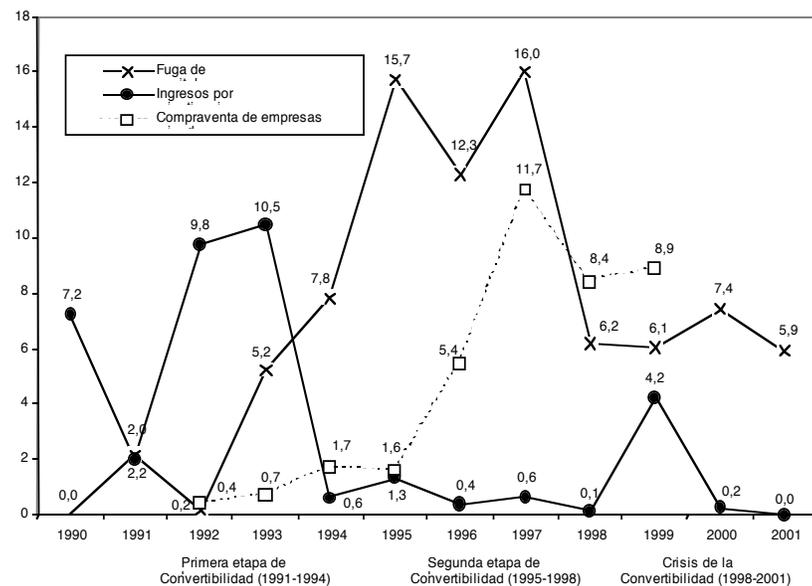
El conjunto de los interrogantes planteados indica que en este período se agregan otros factores que sobredeterminan el funcionamiento clásico de la valorización financiera. Como se trata de dilucidar el comportamiento macroeconómico-estructural de la economía local, es inútil buscar esos factores en los recovecos del proceso económico, sino que se le debe prestar atención a las grandes transforma-

ciones de la época. Específicamente, al cambio estructural más relevante del período y, quizá, del siglo XX en el país: la privatización de las empresas estatales y al proceso de transferencias de capital que le sucede e involucra a los propios consorcios privados que se apoderan de las empresas estatales prestadoras de los servicios públicos.

Desde esta perspectiva, es pertinente recordar que los sectores dominantes presentaron al programa de privatización de empresas públicas como uno de los factores clave para encauzar definitivamente la economía real en un sendero de expansión. En otras palabras, dicho cambio estructural desplazaría a la valorización financiera como eje central de la economía argentina porque crearía las condiciones para retener el ahorro interno, evitando la fuga de excedente al exterior. En la realidad ocurrió todo lo contrario, las privatizaciones quedarán subordinadas a la valorización financiera, ubicándose junto con la relación entre las tasas de interés interna e internacional como el otro factor determinante de ese proceso y en los mismos se origina la inédita exacerbación de la fuga de capitales locales al exterior que se registra durante el período analizado. Esta subordinación de las privatizaciones a la lógica financiera se hace patente en la posterior y masiva transferencia de capital cuyo núcleo central está constituido por la venta de las tenencias accionarias de la fracción dominante local al capital extranjero.

Dada la necesidad de analizar con cierto detalle este tema crucial, en el **gráfico N° 3** consta la evolución de la fuga de capitales, los ingresos fiscales por la privatización de las empresas estatales así como la evolución

**Gráfico N° 3.** Evolución de los ingresos por privatizaciones, compra-venta de empresas privadas y fuga de capitales locales al exterior 1991-1999 (miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Area de Economía y Tecnología de la FLACSO y el CEP

de las transferencias de capital dentro del capital privado (excluidas las operaciones entre capitales extranjeros).

Nuevamente en este caso, a partir del comportamiento de las variables analizadas se suceden tres etapas claramente diferenciadas. En la primera de ellas (1990-1993), se realiza el grueso de las privatizaciones, generando notables alteraciones en el comportamiento tanto de la deuda externa como de la fuga de capitales locales al exterior que son, casualmente, aquellas que no se pueden explicar por el nivel ni la evolución de la relación entre la tasa de interés interna y la vigente en el mercado financiero internacional.

Por primera vez, desde la dictadura

militar, la deuda externa evidencia una reducción significativa (ver **gráfico N° 2**) durante dos años seguidos, la cual es un resultado directo de la convergencia del programa de privatización de empresas estatales con el programa de capitalización de bonos de la deuda externa. Cabe recordar entonces, que durante estos años se concreta la política que ponen en marcha los acreedores externos con el Plan Baker a mediados de la década anterior. Por esta razón el proceso de privatización de las empresas estatales conlleva el rescate de un ingente monto de bonos de la deuda externa que una vez concretado tiene como efecto una reducción significativa de la deuda externa estatal.

Por otra parte, también la evolución

de la remisión de excedente al exterior por parte de los residentes locales registra una disminución inédita desde la dictadura militar. Más aún, a juzgar por las estimaciones oficiales realizadas en esos años, no se trata ya de una disminución de esas transferencias sino de una significativa repatriación de capitales locales al país durante esos mismos años<sup>40</sup>.

Este aletargamiento de la salida de ahorro interno al exterior también está directamente relacionado con la privatización de las empresas estatales. Para comprender esa vinculación, es preciso recordar que el *modus vivendi* definido por los sectores dominantes en el proceso de privatizaciones, consiste en constituir una *comunidad de negocios* entre las fracciones que los componen (los grupos económicos locales, las empresas extranjeras y los bancos transnacionales), a través de su participación en la propiedad de los consorcios privados que toman a su cargo la prestación de los diversos servicios públicos. Por lo tanto, la disminución o el eventual retorno de los capitales locales invertidos en el exterior es la contrapartida de las múltiples participaciones accionarias en los nuevos consorcios que adquieren los grupos económicos locales. Su incidencia en la fuga de capitales al exterior es tan importante que ésta, como mínimo, se detiene cuando destinan ese excedente a la compra de activos públicos, a pesar de que, como ocurre en 1992, la relación entre la ta-

sa de interés interna versus la internacional llega a los niveles más elevados del período, exceptuando el año 2001, en un contexto en que el riesgo de una devaluación era mínimo porque se estaba firmando el acuerdo por el Plan Brady. De esta manera, durante los primeros años el impacto de las privatizaciones es definitorio en la reducción de la fuga de capitales y de la deuda externa, neutralizando el efecto de la elevada relación entre las tasas de interés interna e internacional que opera en el sentido contrario sobre ambas variables.

En la segunda etapa (1994-1997) la evolución del proceso es claramente diferente porque los dos factores (las transferencias de capital y el diferencial de las tasas de interés) que definen el comportamiento de la valorización financiera ejercen su influencia alternativamente e, incluso, superpuestas. Las evidencias empíricas al respecto, indican que durante los dos primeros años de esta etapa tanto el endeudamiento externo como la fuga de capitales responden al comportamiento de la relación entre las tasas de interés interna e internacional. No obstante, posteriormente al efecto que ejerce ésta se le suma otro, vinculado con el auge de las transferencias de capital que se despliega ahora dentro del sector privado -específicamente entre las diferentes fracciones del capital oligopólico- y que es preciso analizar con cierto detalle debido a la importancia que asu-

<sup>40</sup> Sobre este particular, se puede consultar: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, "Argentina, un país para invertir y crecer", Buenos Aires, 1993; así como "Argentina en crecimiento, 1995-1999", Buenos Aires, 2000. Más allá de las discrepancias en las estimaciones, es indudable que si a los resultados obtenidos en la fuga de capitales se le pudieran adicionar la entrada de capitales (Inversión Directa Extranjera) que realizan los residentes locales en términos de bonos y títulos destinados a ser capitalizados en la compra de las empresas privatizadas, daría como resultado una repatriación importante de capital local. Desgraciadamente, dicha desagregación de la cuenta Inversión Extranjera Directa, así como los elementos para poder determinarla, no está disponible.

me.

Las evidencias empíricas del **gráfico N° 3** ponen en evidencia otro de los rasgos que caracterizan el proceso de privatizaciones, que consiste en la notable rapidez de su implementación. Sin embargo, cuando dicho proceso decae drásticamente (1994) ya está en marcha otro, que se sustenta sobre las transferencias de la propiedad de empresas oligopólicas entre las diversas fracciones de los sectores dominantes y su importancia es creciente en los años posteriores<sup>41</sup>.

El primer rasgo distintivo de estas transferencias de capital es que se trata de un proceso que involucra la venta de una cantidad muy significativa de grandes empresas oligopólicas líderes en sus respectivas actividades pero, al mismo tiempo, estrechamente vinculado con las privatizaciones de las empresas estatales de la etapa anterior porque estas empresas, a medida que transcurre el tiempo y se incrementa sustancialmente el monto de las transferencias, se constituyen como su núcleo central. Tanto es así, que los últimos años de esta etapa y la posterior pueden denominarse como "la segunda vuelta de las privatizaciones"<sup>42</sup>.

La otra característica particular, es que se trata de transferencias de ca-

pital en las cuales, predominantemente, la fracción dominante local es la vendedora y el capital extranjero el comprador. De esta manera, durante la década analizada se opera una reversión de la disminución de la incidencia del capital extranjero que se registra durante los años '80, pero de tal magnitud que este último período se caracteriza como el de "la extranjerización de la economía argentina". No obstante, es importante tener en cuenta por lo que se analizará más tarde, que ese predominio extranjero no implica la inexistencia de adquisiciones por parte de los grupos económicos locales que, si bien es minoritaria adquiere una relevancia estratégica en los años posteriores al insertarse en las principales producciones agroexportadoras.

En este contexto, resulta comprensible la notable magnitud que alcanza la salida de capitales locales entre 1995 y 1997 y los menores niveles, pero de todos modos significativos, alcanzados en los años posteriores, en la mayoría de los cuales supera el nivel del endeudamiento externo. Ya no está operando únicamente el diferencial entre las tasas de interés interna e internacional sino, además, la venta de activos fijos cuyo ciclo también culmina en la salida de excedente al exterior. Sin duda, el momento de mayor

<sup>41</sup> Un análisis detallado de la evolución así como de los diferentes impactos que tienen estas transferencias de capital se encuentra en: E. M. Basualdo, op. cit., 2000; así como en: M. Kulfas, "El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas", CEPAL Santiago de Chile, 2001; CEP, "Inversiones", Síntesis de la Economía Real, N° 33, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Buenos Aires, 2000.

<sup>42</sup> Sobre el particular, M. Kulfas (op. cit., 2001) concluye que: "*Uno de los aspectos centrales relacionados con el proceso de fusiones y absorciones es la estrecha relación que posee con la reestructuración ocasionada por el proceso de privatizaciones... Mientras que durante los primeros años de la década, cuando se concreta el grueso de las privatizaciones, dicho tipo de operatoria resulta marginal (sólo el 3,6% de las operaciones se vinculan con la reestructuración en empresas y sectores privatizados), en el bienio 1995-1997 se eleva a un promedio del 19% y en el trienio 1997-1999 se transforma en mayoritarias con el 52%*" (pág.32).

convergencia entre los dos factores que impulsan la fuga de capitales locales al exterior se registra en 1997, punto culminante de la transferencia de activos fijos y del endeudamiento externo privado.

Hasta el momento, en función de mantener el hilo expositivo, se ha omitido toda explicación sobre un aspecto de fundamental importancia, como son las razones por las cuales se considera que la transferencia de un activo fijo es asimilable a una operación de valorización financiera y no, como lo indicaría la experiencia histórica, una reestructuración de la propiedad en la economía real que expresa la expulsión de ciertos capitalistas que enfrentan graves inconvenientes económicos-financieros o, simplemente, su desplazamiento hacia otras actividades de la propia economía real en las que por diversas razones (tecnológicas, condiciones del mercado, ventajas institucionales, etcétera) en la búsqueda de un mejor o más estable nivel de rentabilidad.

La indagación de tal problemática implica incursionar en la naturaleza particular que asume este fenómeno y la manera que influye en el comportamiento de los compradores y de los vendedores de las firmas en cuestión. En este sentido, una característica insoslayable es que, salvo casos excepcionales, las empresas que se transfieren exhiben las mayores rentabilidades de la economía real o, en el peor de los casos, de sus respectivas actividades. Dado que esto ocurre en el contexto del régimen de Convertibilidad, estas empresas tienen además una elevada rentabilidad en dólares, lo cual determina que sean altamente rentables en términos internacionales. De allí el interés de los capitales extranjeros por acceder a su

propiedad.

En términos históricos, esta venta de las empresas oligopólicas con alta rentabilidad plantea un proceso inédito, porque si bien anteriormente se registraron etapas de importantes transferencias de capital -aunque, por cierto nunca tuvieron estos alcances- sino, principalmente porque se sustentaron sobre una muy comprometida situación económica-financiera de las empresas involucradas. Se trata de un punto en común a todas ellas, aunque resulten situaciones diversas que luego se mencionarán, de peculiar relevancia porque el precio de venta del activo fijo es una función directa de su nivel de rentabilidad. Dado que se trata de empresas de elevada rentabilidad, su precio de venta conlleva significativas *ganancias patrimoniales* pero las mismas son potenciales -y por lo tanto pasibles de desaparecer en el tiempo ante cambios significativos en los precios relativos como, por ejemplo, una devaluación del signo monetario-, a menos que se realice su venta, que es lo que ocurre a lo largo de estos años. Como el objetivo es realizar esas ganancias patrimoniales, y no invertir en otras actividades económicas, la manera de conservarlas en las monedas de los países centrales es remitirlas al exterior para independizarlas de los vaivenes de los precios relativos internos, especialmente del tipo de cambio en una etapa de creciente sobrevaluación del peso. De esta manera, un activo fijo cambia de naturaleza y queda subsumido en la lógica de la valorización financiera.

Por cierto, las bases para obtener *ganancias patrimoniales o de capital* mediante la enajenación de firmas prestadoras de los servicios públicos privatizados o de aquellas que actúan en la producción de bienes, son dife-

rentes. En las ventas de las empresas privatizadas, dado el contexto de un régimen convertible, las *ganancias patrimoniales* se originan en dos procesos que se despliegan sucesivamente a lo largo del tiempo. El primero de ellos, consiste en el escaso monto que percibe el Estado por la venta o concesión de sus empresas a los sectores dominantes, por la convergencia de una marcada subvaluación de los activos públicos y la aceptación de que una parte muy significativa del pago se realice con bonos de la deuda externa a valor nominal y no de mercado (capitalización de bonos de la deuda externa). A este reducido precio inicial, le sigue otro proceso que consiste en la implementación de sucesivas renegociaciones de los contratos originales que sistemáticamente están orientadas a garantizar una elevación de la rentabilidad empresarial, a las cuales se le agregan los notorios incumplimientos de estos consorcios privados que operan en el mismo sentido -indexación en dólares de las tarifas, incumplimientos en términos de las inversiones comprometidas, así como en el traslado de reducciones impositivas y los incrementos de productividad a las tarifas, etcétera<sup>43</sup>.

La conjunción de ambos factores determina la emergencia de elevadas

ganancias patrimoniales, pero no inmediatamente sino varios años después de la transferencia de los activos públicos, una vez que logran consolidar una elevada rentabilidad. Por eso, la venta de las participaciones accionarias en estos consorcios privados, se comienzan a realizar, mayoritariamente, desde mediados de la década de los noventa, en adelante.

Un ejemplo, permite constatar la magnitud que alcanzan las ganancias patrimoniales en este tipo de transferencias de capital. Al respecto, en el **cuadro N° 8** consta una estimación de las ganancias corrientes y patrimoniales obtenidos por algunos integrantes de las fracciones del capital dominante que participan en la propiedad de las empresas distribuidoras o transportadores de gas que surgen a partir de la privatización de Gas de Estado y que posteriormente venden dichas tenencias accionarias.

Aun sin realizar un análisis pormenorizado, es insoslayable destacar el elevado rendimiento (ganancias patrimoniales + ganancias corrientes) obtenido por los grupos económicos controlantes, que en ningún caso son inferiores al 20% anual acumulativo sobre el capital invertido, llegando a la del CEI Citicorp Holdings en Transportadora de Gas del Sur al 84%

<sup>43</sup> Sobre este particular, se puede consultar: D. Azpiazu, "Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social", CIEPP-Fundación OSDE, Buenos Aires, 2002.

<sup>44</sup> Es pertinente señalar que no se trata de hechos excepcionales sino que en los restantes servicios se repiten tasas de rentabilidad similares. Por ejemplo, para el caso telefónico M. Abeles ("La privatización de ENTEL: regulación estatal y ganancias extraordinarias durante la etapa monopólica", en M. Abeles, K. Forcinito y M. Schorr, "El oligopolio telefónico argentino frente a la liberalización del mercado", UNQ-FLACSO-Idep, 2001) demuestra que: "Desde el punto de vista del rendimiento anual de los montos invertidos originalmente en la adquisición de los activos de ENTEL, se destaca el caso de la Sociedad Comercial del Plata, cuya inversión inicial se valorizó a una tasa anual acumulativa de 82%, magnitud propia de actividades especulativas desarrolladas en el ámbito financiero en etapas de elevada incertidumbre macroeconómica.

**Cuadro N° 8.** Estimación de las ganancias corrientes y patrimoniales de un conjunto seleccionado de conglomerados empresarios que participaron en la adquisición de Gas del Estado (porcentajes y millones de dólares)

Empresa prestataria	Grupo Pérez Metrogas	Grupo Soldati Gas Natural Ban	CEI Citicorp Holdings		Grupo Socma/Macri Distribuidoras de Gas del Centro y Cuyana
			Transportadora de Gas del Sur	Camuzzi Gas del Sur y Pampeana	
Participación accionaria	17,5%	17,5%	17,5%	22,5% y 17,5%	67,5% y 45%
(I) Inversión inicial*	52	27	62	75	148
Año de la venta	1998	1999	1996	1996 y 1997	1997 y 2000
(II) Monto de la venta	109	74	251	93	323
(III)=(II)-(I) Ganancias patrimoniales	57	47	189	18	174
(IV) Ganancias corrientes acumuladas*	49	55	119	70	127
(V)=(III)+(IV) Ganancias totales	106	102	307	88	301
Rendimiento anual de la inversión total**	28%	35%	84%	21%	20%

\* El monto de la inversión inicial surge del producto entre el importe abonado al Estado por el consorcio controlante de cada empresa al momento de la adjudicación de la empresa y la cuota parte de capital con que el conglomerado participó originalmente en la misma.

\*\*Se trata de la proporción de las utilidades netas de las empresas que le correspondió a cada propietario en función de su participación accionaria en el consorcio controlante hasta el momento en que se desprende de su propiedad. En el caso de las participaciones del grupo Socma/Macri en las distribuidoras Cuyana y del Centro, se consideraron las ganancias acumuladas del período 1993-1999.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO sobre la base de los balances de las empresas.

anual acumulativo sobre el capital invertido inicialmente<sup>44</sup>. Cabe insistir en que el nivel extraordinariamente alto de las ganancias de estos capitales es el resultado del bajo precio inicial de los activos públicos y de la gran magnitud de sus ganancias corrientes y provoca que algunos integrantes de los grupos económicos le transfieran al capital extranjero no únicamente sus tenencias accionarias en las empresas privatizadas sino, incluso, la totalidad de sus activos fijos. Caben pocas dudas acerca de que el caso paradigmático en este sentido es el

grupo económico Astra que le transfirió a Repsol la totalidad de sus empresas.

En el caso de las empresas productivas, desvinculadas de la privatización de las empresas estatales, las *ganancias patrimoniales* provienen del valor de mercado en el momento de la venta respecto de la valuación media histórica de la empresa evaluada en dólares. La diferencial entre ambos parámetros se pone de manifiesto muy rápidamente a partir de la vigencia del régimen convertible porque durante los primeros años, como

se señaló anteriormente, se expande el consumo y comienza la apreciación del peso que impacta inmediatamente sobre el valor del activo fijo en dólares y su efecto sobre la estructura de costos es neutralizado, al menos parcialmente, por la ya mencionada “devaluación fiscal”. Por esta razón, las transferencias de capital dentro de los sectores dominantes comienzan con operaciones que involucran a firmas productivas oligopólicas, desvinculadas de la privatización de las empresas estatales pero contemporáneas con el momento relevante de este último proceso. Así por ejemplo, de acuerdo con la información disponible entre las primeras transferencias de propiedad significativas se encuentra el Establecimiento Modelo Terrabusi SA, firma líder en la producción de alimentos que, a comienzos de 1994, es vendida por grupo económico Montagna-Terrabusi, integrante de los grupos económicos locales, a RJR Nabisco (capitales norteamericanos) por alrededor de 230 millones de dólares. Si bien, el mencionado grupo posteriormente adquiere alrededor de 10 mil hectáreas en la provincia de Buenos Aires, las cuales se suman a las 15 mil hectáreas que ya controlaba en ese distrito, no hay evidencias de que el grueso de esos fondos se haya reinvertido en el país<sup>45</sup>.

Sin lugar a dudas, como queda patente en los ejemplos analizados y en otros innumerables que no se mencionaron, los grupos económicos locales son participantes centrales en la transferencias de propiedad de los activos fijos. No obstante, es relevante señalar que dicha participación no im-

plica que esta fracción del capital desaparezca de la economía real. En realidad, al mismo tiempo que disminuye su participación en la producción de bienes y servicios, su inserción productiva se concentra crecientemente en la elaboración de bienes exportables basado sobre las ventajas comparativas naturales que exhibe el país, los cuales tienen una reducida demanda de bienes importados, en un contexto en que las grandes firmas son las únicas superavitarias en términos de la Balanza Comercial del país. A los fines de aprehender la importancia de los grupos económicos locales en este aspecto tan crucial en términos históricos y actuales, en el **cuadro N° 9** consta el saldo comercial obtenido por el país y por las 200 firmas de mayor facturación según las diferentes fracciones del capital que la componen.

Al centrar la atención únicamente sobre la problemática tratada, se percibe claramente que las 200 grandes firmas -en realidad, no más de cien de ellas- tienen un saldo de su balanza comercial sistemáticamente positivo que tiende a elevarse durante el período analizado, mientras que el del resto de la economía conforma la contracara: negativo, notablemente elevado y con una tendencia a que se agraven ambos rasgos. Al considerar la distribución de ese notablemente elevado superávit comercial que obtienen las grandes firmas oligopólicas de la economía local, se percibe, sin lugar a ningún tipo de dudas, que los grupos económicos constituyen la fracción que a partir de 1994 encabeza las posiciones. En otras palabras,

<sup>45</sup> Un análisis detallado de las propiedades agropecuarias de este grupo económico y de sus compras de tierras durante la década de los años 90, se encuentra en: E. M. Basualdo, J. H. Bang y N. Arceo, “Las compraventas de tierras en la Provincia de Buenos Aires durante el auge de las transferencias de capital en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, N° 155, Buenos Aires.

**Cuadro N° 9.** Distribución del saldo comercial total y de las 200 empresas de mayores ventas según tipo de capital (millones de dólares)

	Saldo de la Balanza Comercial del país			Saldo de la Bza. Comercial de las 200 empresas de mayores ventas				
	Total del país	200 empresas de mayores ventas	Resto de la economía	Grupos económicos	Conglomerados extranjeros	Empresas locales independientes	Empresas extranjeras	Asociaciones
1993	-2.364	2.736	-5.100	1.211	143	535	1.231	-384
1994	-4.139	2.348	-6.487	1.614	107	422	858	-653
1995	2.357	5.858	-3.501	2.994	326	603	1.394	541
1996	1.760	7.498	-5.739	3.357	1.025	929	1.349	838
1997	-2.123	8.080	-10.203	3.332	1.301	843	1.697	907
1998	-3.097	9.046	-12.143	2.183	2.069	794	2.585	1.414
1999	-795	7310	-8.105	2.410	2.160	484	1.871	385
2000	2.558	8.429	-5.871	2.782	1.909	615	2.507	616

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la revista *Mercado* e información del Indec.

si bien los grupos económicos disminuyen significativamente su influencia en la economía real, sigue permaneciendo en ésta, inserta especialmente en la producción de bienes exportables con una escasa incidencia de los productos importados en sus insumos.

### 5.3 Los proyectos dominantes opcionales al régimen convertible en un contexto de restricciones al endeudamiento externo

En conjunto, todos los elementos analizados delimitan dos grandes etapas cuyas características son contrapuestas y definen el contenido central que asume la crisis final del régimen convertible que se inicia en 1998 y finaliza en 2001. La primera de ellas (1990-1993) se constituye en una época de gran liquidez internacional y de cambios estructurales sustentados sobre la privatización de las empresas estatales que, por primera vez en la

historia argentina, define la conformación de una comunidad de negocios entre las tres fracciones del capital que son centrales en la economía local (los grupos económicos, las firmas extranjeras y la banca transnacional). A su vez, la participación de los grupos económicos locales en la propiedad de los nuevos consorcios prestadores de servicios públicos, trae aparejada una notable reducción de la fuga de capitales locales al exterior -o incluso la repatriación de una parte de los recursos fugados anteriormente-. Finalmente, debido a la acentuada participación de la capitalización de los bonos de la deuda externa (rescate de títulos de la deuda externa), se registra una significativa disminución de la deuda externa total.

Así como la primera etapa se desarrolla sobre la base de la conformación de una comunidad de negocios entre las fracciones del capital determinantes en la evolución de la economía local, la segunda (1994-1997) se caracteriza por lo contrario, es decir

por la disolución de la asociación entre esas fracciones del capital y un auge generalizado de las transferencias de la propiedad de las grandes empresas oligopólicas al capital extranjero y pertenecientes a capitales locales en general y a los grupos económicos en particular. Esta última fracción del capital, al tiempo que disminuye su importancia en la economía real por la venta de sus activos fijos acentúa su inserción estructural en la producción de bienes exportables con escasa demanda de insumos importados, lo cual la ubica como la fracción del capital con mayor superávit en su balanza comercial. La convergencia de la generalizada realización de ganancias patrimoniales mediante la venta de empresas y participaciones accionarias, con la diferencial entre las tasas de interés interna e internacional, determinan un auge inédito en el endeudamiento externo y la fuga de capitales locales al exterior.

Desde el punto de vista del capital en su conjunto (financiero y productivo), resulta poco discutible que durante estos años los grupos económicos durante la primera etapa mencionada modifican la composición del mismo, incrementando la participación del capital fijo dentro del capital total en detrimento de su tenencia de activos financieros, especialmente en el exterior. Por lo contrario, durante la segunda etapa implementa el movimiento inverso pero ampliado significativamente porque media el proceso de valorización financiera y de ganancias patrimoniales y, al mismo tiempo, intensifica su inserción en la economía real en aquellas producciones que exhiben un particularmente elevado superávit en el comercio exterior.

Por lo tanto, cuando se despliegan restricciones al endeudamiento exter-

no y la consiguiente crisis del régimen convertible (1998), el capital de los grupos económicos está acentuadamente concentrado en activos financieros dolarizados y radicados en el exterior y sus ingresos provenientes de las firmas controladas en el país igualmente dolarizados. Es decir, tiene una notablemente elevada dolarización tanto de su *stock* de capital como de sus flujos de ingresos. Por lo contrario, el capital extranjero se ubica en una situación opuesta ya que a lo largo de las dos etapas su posicionamiento sobre activos fijos es creciente debido a su participación en las privatizaciones, primero, y la adquisición de empresas productivas y prestadoras de servicios públicos, después.

Esta diferente inserción estructural asume una gran incidencia, tanto para definir el agotamiento definitivo del régimen convertible como las modalidades de su crisis e, incluso, su forma de resolución. En un intento de aprehender el fenómeno en su conjunto, cabe señalar que el peculiar comportamiento de los sectores dominantes descrito anteriormente también hace posible que este régimen haya perdurado más allá de lo previsible inicialmente.

En el último trienio de la Convertibilidad (1998-2001), sobre la base estructural reseñada previamente, se ponen en marcha dos propuestas de alternativa al régimen vigente que profundizan sus diferencias a lo largo del tiempo. La alternativa propuesta por los capitales extranjeros tiene como objetivo profundizar el régimen vigente, reemplazando la Convertibilidad por la dolarización. Obviamente, mediante esta eventual modificación de la política económica las subsidiarias extranjeras productoras de bie-

nes o prestadoras de servicios en el país, se aseguran que los mismos mantendrán su valor en dólares, evitando sufrir pérdidas patrimoniales sobre los ingentes recursos invertidos localmente y a la banca transnacional radicada en el país, que sus deudas en dólares (depósitos) no se acrecentarán ni sufrirán pérdidas por incobrabilidad por sus préstamos en la misma moneda.

La otra propuesta es impulsada por los grupos económicos y algunos conglomerados extranjeros y tiene como objetivo central salir de la Convertibilidad mediante una devaluación del signo monetario. Salta a la vista, y se corrobora por la experiencia posterior, que este tipo de política económica

genera los efectos contrarios a la anterior, infligiéndole pérdidas patrimoniales al capital extranjero y potenciando en la moneda local el poder económico de los grupos económicos locales, ya que sus recursos invertidos en el exterior y los ingresos corrientes de su saldo comercial están dolarizados. Sin embargo, la potencia de esta propuesta, que finalmente será la que prevalecerá como alternativa a la Convertibilidad, radica en que no se sustenta únicamente sobre los intereses particulares de la fracción del capital que la impulsa sino de la oligarquía argentina en su conjunto, porque los efectos redistributivos de una devaluación también la beneficia, y en la notable consolidación del *transformismo argentino* a partir del Pacto de

<sup>46</sup> Un análisis del transformismo argentino se encuentran en: E. Basualdo, op. cit., 2001. Sobre él, se señala que: *“La otra contradicción que se expresa con intensidad durante estos años se origina en la acentuada simbiosis del sistema político con una de las fracciones dominantes y, en consecuencia, la relativa lejanía que mantiene respecto de las otras. En efecto, desde sus orígenes, el transformismo argentino se fue moldeando sobre la base de la interacción del sistema político con la fracción local de los sectores dominantes, constituida por los grupos económicos locales y algunos conglomerados extranjeros de origen europeo y de larga data en el país (tal el caso de Bemberg o de Techint). Esto no significa que las iniciativas de las otras fracciones dominantes, como por ejemplo los acreedores externos, no tuvieran influencia en el rumbo adoptado por el sistema político, sino que las mismas transitan por la imposición de los grandes lineamientos que adoptan las políticas económicas y sociales pero no en la forma específica que finalmente asumen en el país, porque allí es donde opera con inusitada eficacia la relación de la fracción local con el sistema político. La causa más elemental, pero no por ello menos relevante, para que ello ocurra es que los grupos económicos y algunos conglomerados extranjeros son los que actúan cotidianamente en el país y lo hacen desde hace muchas décadas. Por otra parte, y no menos importante, es que la conducción estratégica de la fracción local se encuentra radicada en el país y, en consecuencia, está directamente involucrada en la construcción del nuevo sistema político. Por lo contrario, para las fracciones extranjeras, incluida la mayoría de las empresas extranjeras insertas en la producción y los servicios, la conducción local es un eslabón más que debe responder a las normas y la planificación establecida en los países de rigen en que está ubicada la casa matriz”* (págs. 83 y 84). Asimismo, respecto del Pacto de Olivos se menciona que: *“...el transformismo argentino se institucionaliza a fines de este período, cuando los dos partidos centrales del sistema político firman el denominado “Pacto de Olivos”. Este acuerdo, que pone en marcha una reforma constitucional que permitirá la reelección de Menem, consolida la nueva dinámica del sistema político aprobando todo lo actuado, reforma la composición de la Corte Suprema de Justicia, al mismo tiempo que ubica, dentro del nuevo sistema de dominación, al peronismo como el partido de mayor jerarquía orgánica y al radicalismo como su rueda auxiliar”* (pág. 74 ).

Olivos<sup>46</sup>.

Los efectos macroeconómicos de la alternativa devaluacionista tienen una notable importancia, porque las pérdidas patrimoniales que implican sobre el capital extranjero operan sobre un *stock* de inversiones que ronda los 120 mil millones de dólares, mientras que las eventuales ganancias de la oligarquía en general y de su fracción diversificada en particular están vinculadas con el *stock* de los capitales invertidos en el exterior por residentes locales que alcanzan, aproximadamente, a 140 mil millones de dólares, así como a los ingresos corrientes derivados del saldo comercial que se analizaron previamente. Asimismo, sus efectos sobre los sectores populares son obvios y, dada la experiencia reciente, huelgan los comentarios.

Durante los últimos años de la Convertibilidad, a partir de esta condensación de los intereses contrapuestos dentro de los sectores dominantes en el sector externo de la economía, se despliegan un conjunto de contradicciones acerca de los ejes centrales de la sociedad argentina: el formato institucional, la inserción internacional, el papel y la jerarquía de las instituciones intermedias, etcétera. En efecto, del análisis de los elementos que van integrando las propuestas enfrentadas se puede percibir que se trata de

planteos que no se agotan en la reivindicación de intereses económicos inmediatos sino que tienen un horizonte de largo plazo que, mediante la constitución de alianzas sociales diferentes, buscan obtener la hegemonía en la sociedad. Para lograrlo, cada una de ellas integra alguna de las reivindicaciones que sostienen los sectores populares, pero vaciadas y reprocesadas en función de los intereses de la respectiva fracción dominante que la impulsa. Así, la vertiente que propugna la dolarización reivindica la necesidad de replantear el *transformismo argentino* y la lucha contra la pobreza para incrementar la incidencia política de los sectores que la sustentan y asegurar la viabilidad de la dominación. Por su parte, los sectores que impulsan la devaluación enarbolan la necesidad de reactivar la producción y desconocer la deuda externa, consolidando el *transformismo* para poder ampliar su esfera de influencia en la economía real. Este proceso de apropiación y reprocesamiento de las reivindicaciones populares introduce un alto grado de complejidad y confusión que tiene como objetivo oscurecer el hecho de que ninguna de las propuestas dominantes incorpora, ni siquiera insinúa, algún elemento que indique la voluntad de profundizar el proceso democrático mediante la participación popular y la redistribu-