

TRABAJOS PUBLICADOS

- CRISIS Y REFORMA DEL ESTADO
- ESTADO Y PERONISMO
- MODELO DE ACUMULACIÓN Y SISTEMA POLÍTICO
- DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO SOCIAL
- NOTAS DE COYUNTURA
- EL ERMAN Y
- ESTADO Y SINDICATOS
- AMÉRICA LATINA, BALANCE DE UNA DÉCADA
- MARCHAS Y CONTRAMARCHAS DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
- COLOMBIA Y PANAMA
- LA DEMOCRACIA VIGILADA
- LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CRISIS
- HACIA UN NUEVO MODELO SINDICAL
- UNA ALTERNATIVA DIFERENTE PARA LA COYUNTURA
- LA CRISIS DEL GOLFO PERSICO
- LA ETAPA MENEM
- EL CONFLICTO DE VILLA CONSTITUCIÓN
- TIERRA DEL FUEGO: SITUACIÓN Y PROPUESTAS
- AJUSTE Y CRISIS EN LA PROVINCIA DE NEUQUÉN
- LA INDUSTRIALIZACIÓN LATINOAMERICANA
- EN LA DÉCADA DEL '80
- PODER ECONÓMICO Y DEMOCRACIA: EL CASO URUGUAYO
- LA JERARQUIZACIÓN EN LOS TIEMPOS DE COLERA
- LA CRISIS DEL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES ARGENTINO
- EL PATENTAMIENTO DE LOS PRODUCTOS FARMACÉUTICOS
- CRISIS Y REFORMULACIÓN DEL RÉGIMEN PREVISIONAL ARGENTINO
- LAS ELECCIONES EN CAPITAL FEDERAL
- LAS ELECCIONES EN EL GRAN BUENOS AIRES
- YCF: UNA EMPRESA PÚBLICA Y UNA COMUNIDAD EN LA MIRA DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE
- ESTRUCTURA ECONÓMICO-SOCIAL Y EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO EN LA PROV. DE SANTA CRUZ
- LA RETIRADA DEL ESTADO EN A. LATINA
- EL EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO DE LA PROV. DE STA. FE (1983-1991)
- LAS RELACIONES CAPITAL-TRABAJO EN LOS COMIENZOS DEL SIGLO XXI
- REFORMAS EN EL SECTOR SALUD: EJES DEL DEBATE Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS
- ARGENTINA FRENTE A LA ECONOMÍA MUNDIAL



Av. Belgrano 2527
1096 Capital Federal
Tel.: 942-4575 / 4586 / 4685
Fax: (00541) 943-4468

AGOSTO DE 1992

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE ESTADO Y PARTICIPACIÓN



Formación de capital y distribución del ingreso durante la desindustrialización

Eduardo Basualdo



ASOCIACIÓN TRABAJADORES DEL ESTADO

El trabajo que publicamos busca dar cuenta de los efectos que, en materia de formación de capital y distribución del ingreso, han signado una década de desindustrialización en nuestro país.

La contrapartida de la drástica alteración de la pauta distributiva, en perjuicio de los asalariados, ha sido la brutal caída en los niveles de inversión. Las conclusiones del autor aportan evidencias, que ponen en tela de juicio las expectativas oficiales, respecto de eventuales aumentos presentes o futuros de los niveles de inversión y la consiguiente apertura de un genuino sendero de crecimiento económico.

La década de estancamiento que aquí se refleja revela el aumento en la demanda de inversión para reposición de equipos, la mayor obsolescencia del capital invertido, el aumento en la relación capital/producto, el deterioro de la inversión pública y el subsidio fiscal del que ha gozado la inversión privada. Esta última, además de no revelar el "uso de recursos propios", muestra un destino de la inversión que reproduce un perfil productivo desvinculado de las necesidades que hoy plantean el cambio técnico y las nuevas tendencias del comercio mundial.

Las transferencias, desgravaciones impositivas y beneficios varios, de los que ha gozado el capital interno más concentrado, aclaran las particulares condiciones del ajuste argentino, más allá de la restricción que impone la transferencia de recursos en concepto de endeudamiento externo. Muestran, también, señales precisas respecto del rumbo que debe adoptar el debate sobre una alternativa popular en la Argentina.

Señales que en distintos materiales de nuestro Instituto han sido desarrolladas y que conforman, por lo tanto, una línea institucional que, en el trabajo que aquí presentamos, se ratifica.

**Claudio Lozano
Director**

INTRODUCCION

Durante la década del '80, especialmente a partir de la "crisis de la deuda" de 1982, la imposibilidad de enfrentar el pago de los intereses derivados de la deuda externa por parte de los países latinoamericanos, dio lugar a la imposición de las nuevas "políticas de ajuste", por parte de los acreedores externos y sus representantes políticos, los organismos internacionales de crédito. Estas últimas fueron incorporando nuevos elementos a lo largo del tiempo para asegurar el pago de los intereses y del capital.

Hasta 1985, etapa de mayor debilidad de los acreedores externos, las políticas de ajuste responden a una concepción tradicional, basada en la obtención de saldos positivos en la balanza comercial. El "Plan Baker" introduce la capitalización de la deuda externa, como uno de los componentes de la privatización de empresas y áreas del Estado. De allí en más, la Reforma Estructural se fue nutriendo de nuevos elementos como la desregulación, apertura externa, etc. Finalmente, el actual "Plan Brady" tiende a articular dicha reforma con un cronograma de pagos de los intereses y del capital, estable en el tiempo.

En América Latina, estas políticas incorporaron la crisis como un dato estructural. Sin

embargo, las formas en que se despliegan y los resultados que exhiben cada uno de los países latinoamericanos presentan diferencias significativas, debido a las disímiles condiciones estructurales de cada uno de ellos (fisonomía del Estado, grado y tipo de industrialización, conformación de las burguesías locales, desarrollo de los movimientos populares, etc.).

Es así que, a pesar de la uniformidad de las políticas impulsadas hacia la región por los organismos financieros internacionales, es posible determinar heterogeneidades manifiestas en lo que respecta a las principales variables económico-sociales. Durante la década del '80, se pueden constatar, en cada uno de los países, diferencias en cuanto a la actividad económica, el endeudamiento externo, la fuga de capitales al exterior, los recursos transferidos a los acreedores, las formas de capitalización de la deuda externa, las privatizaciones, la formación de capital, etcétera.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es analizar los resultados de una década de crisis y reestructuración en la Argentina, fijando la atención en dos ejes centrales en la conformación de los patrones de acumulación de capital: la formación de capital y la distribución del ingreso.

* El autor de este trabajo, Eduardo Basualdo, es investigador científico del CONICET y miembro del Instituto de Estudios sobre Estado y Participación.

FORMACION DE CAPITAL Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LA ARGENTINA DURANTE LA DECADA DEL '80

La sociedad argentina de mediados de los años '70 estaba vinculada a una estructura económica que reconocía a la producción industrial, destinada al mercado interno, como su núcleo dinámico.¹

El desarrollo de la segunda fase de sustitución de importaciones trajo aparejado un crecimiento industrial, que superó al de las restantes actividades económicas, encontrando uno de sus pilares básicos en la incorporación de capital extranjero y en la expansión de las firmas trasnacionales ya instaladas en el país. Estas aumentaron su incidencia en el valor de producción y la ocupación industrial y llegaron a generar en 1973 el 30% y el 20% de los respectivos totales. Las actividades en que actuaron se caracterizaban por ser no sólo las más dinámicas, sino también por presentar un acentuado grado de concentración; sus plantas fabriles eran intensivas en capital y tenían una marcada diferencia en sus niveles de productividad y, en menor medida, de los salarios pagados, respecto del resto de los establecimientos industriales.

En este marco, se registró un sensible incremento de la productividad manufacturera, acompañado por un aumento de menor importancia en los salarios y la ocupación. La producción metalmeccánica y la elaboración de productos químicos y petroquímicos resultaron las actividades más dinámicas, a partir de las cuales se fue remodelando la estructura

del sector. Además, durante el período, se afianzó una fuerte estructura oligopólica en las principales actividades manufactureras, al mismo tiempo que se incrementó el tamaño medio de los establecimientos manufactureros. Un proceso similar se registró con el grado de integración de los grandes establecimientos fabriles, ya que comienzan a desarrollar lentamente una estructura de proveedores especializados que toman a su cargo la producción de diversos insumos.²

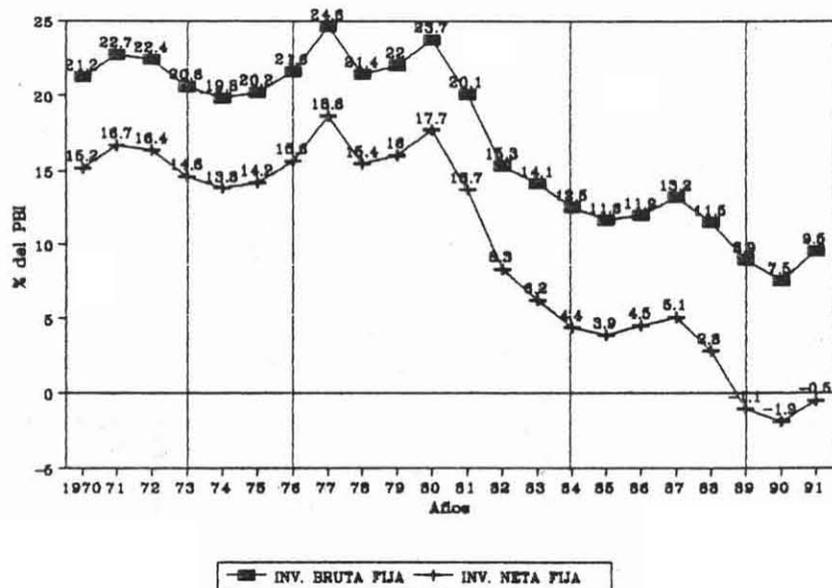
En el patrón de acumulación de capital, basado en la producción industrial y en la expansión del mercado interno, el crecimiento económico estuvo garantizado por una inversión bruta fija, que rondaba entre el 20% y el 22% del PBI. Ciertamente, se trataba de niveles promedio, que descendían durante los gobiernos democráticos, en los cuales aumentaba la participación de los asalariados en el ingreso, y se incrementaban durante las dictaduras militares, que garantizaban un movimiento inverso en la distribución del ingreso. De los mencionados niveles de inversión, la renovación y reparación de equipos y construcciones en uso comprometían 6% del PBI, quedando entre 14% y 16% del PBI como nueva inversión (inversión neta) que se agregaba cada año al stock de capital existente (*Gráfico N° 1*).

La política económica, desplegada por la dictadura militar, alteró drásticamente la sociedad existente, no sólo porque detuvo abruptamente el crecimiento industrial: también modificó profundamente la estructura del sector y el comportamiento de las firmas líderes. El predominio de la valorización financiera y la fuga de capitales al exterior impulsó un acentuado proceso de "desindustrialización" y

¹ Entre otros, véanse: Cimillo, E. y otros, "Un proceso de sustitución de importaciones con inversiones extranjeras: el caso argentino", Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, 1972; Sourrouille, J. y Lucángeli, J., "Apuntes sobre la Historia reciente de la industria argentina", Boletín Technik N° 219, 1980; Khavisse M. y Azpiazu D., "La concentración en la industria argentina en 1974", CET, 1983; Kosacoff, B. y Azpiazu, D., "La industria argentina. Desarrollo y cambio estructural", CEPAL-Bs. As. y Centro Editor de América Latina, 1989.

² Katz, J., "Estrategia industrial y ventajas comparativas dinámicas", Fundación Eugenio Blanco, 1983.

Gráfico N° 1
EVOLUCION DE LA INVERSION BRUTA Y NETA



Fuente:
Goldberg, S. e Ianchilovich, B., "El stock de capital en la Argentina", Secretaría de Planificación, 1986; Goldberg, S. y otros, "El stock de capital y la productividad", Secretaría de Planificación, 1991; Heyman, D. y otros, "Estadísticas de corto plazo de la Argentina: Cuentas nacionales, industria manufacturera sector agropecuario pampeano", CEPAL, 1988; CEPAL, "Notas sobre la evolución de la economía en 1990", 1991.

reestructuración manufacturera, que interrumpió el tipo de industrialización y el patrón de acumulación de capital vigente hasta ese momento.

Los factores que impulsaron la redefinición del patrón de acumulación, sustentado en la industrialización, se relacionan con procesos externos e internos. Respecto de los primeros, cabe señalar que, desde principios de los años setenta, la economía internacional se hallaba inmersa en una profunda crisis, como resultado del agotamiento del patrón de acumulación de posguerra, una de cuyas expresiones fue la disponibilidad de una enorme masa de capital financiero, la cual hizo posible el masivo endeudamiento externo de los países

latinoamericanos.

Por otra parte, en la Argentina, la política de apertura económica redujo enérgicamente el nivel de protección de la mayor parte de las ramas manufactureras, piezas claves en la industrialización anterior.³ Dicha apertura, junto con la Reforma Financiera implementada en

³ Sobre el efecto de la apertura económica véanse, entre otros, Nochielli, H., "Crisis económica, reestructuración industrial y comportamiento de actores: el caso argentino", Cono Sur, Vol. IX, N° 3, 1990; Canitrot, A., "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981", Desarrollo Económico, Vol. 21, N° 82, I-DES, 1982; Schwarzer, J., "Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica", CISEA, 1983; Ferrer, A., "El monetarismo en Argentina y Chile", Comercio Exterior, 1981, México.

1977, y el posterior endeudamiento externo, constituyeron el contenido básico de un conjunto de políticas, que modificaron de una manera drástica e irreversible el funcionamiento de la economía, así como el comportamiento de los grandes agentes económicos. Tales políticas determinaron que la valorización e internacionalización financiera desplazaran a la producción industrial, como actividad ordenadora y de mayor tasa de retorno de la economía argentina.

El análisis de la trayectoria seguida por la inversión, durante los primeros años de la dictadura, permite realizar nuevas precisiones acerca de la forma en que se despliega y del contenido de la interrupción de la industrialización, así como de la reestructuración social que ella supone.

Desde el comienzo de la dictadura militar, se implementa una fenomenal redistribución del ingreso, en detrimento de los asalariados. Su participación, que había llegado 45% del ingreso en 1974, se reduce, a partir de 1976, y se ubica en alrededor del 30% del mismo (Gráfico N° 2). Esta reducción implica 10 mil millones de dólares de redistribución hacia los no asalariados y es resultado de un descenso del salario real y de profundos cambios ocupacionales. Respecto de esto último, es pertinente señalar que, a partir de marzo de 1976, se suceden 27 trimestres de caída en el nivel de la ocupación industrial, cuando en diez de ellos se registran tasas de crecimiento positivas en la producción manufacturera.

Durante los primeros años de la dictadura, este proceso redistributivo no es acompañado por una reestructuración productiva, aun cuando se puso en marcha la Reforma Financiera y se elevaron las tasas de interés. De allí que la inversión de esos años —pública y privada— haya sido elevada, en especial en 1977 (alcanzó el 24,6% del PBI), cuando se inicia una apertura gradual de la economía (Gráfico N° 1). El funcionamiento de la economía du-

rante esos años permitía establecer la posibilidad de concretar, mediante la represión, una profunda redistribución en contra de los asalariados, pero también, y al mismo tiempo, la imposibilidad de reestructurar a los sectores capitalistas, centralizando el capital en algunos de ellos y desplazando a los restantes.

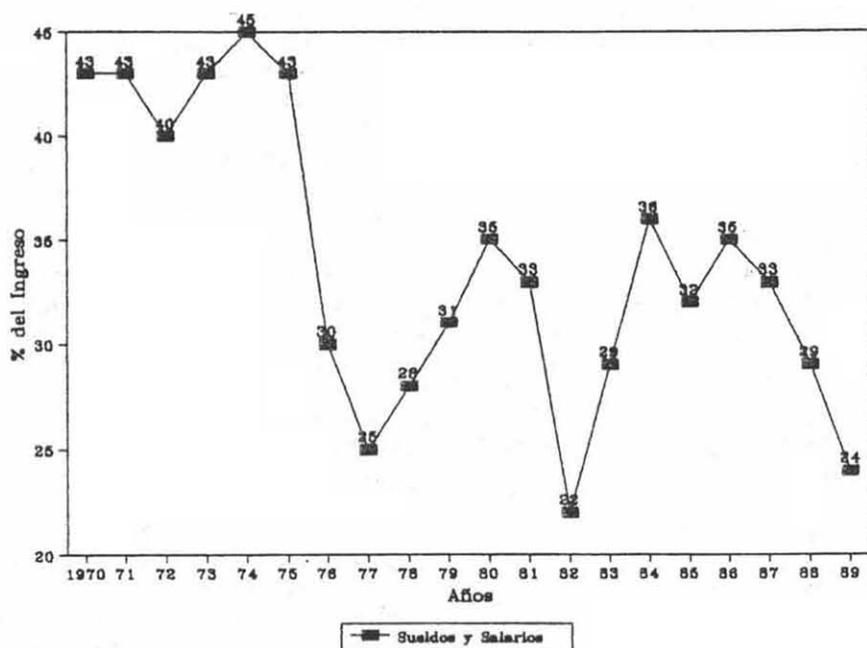
A partir de 1979 se ponen en marcha políticas económicas que articulan la Reforma Financiera, con acentuada apertura económica y masivo endeudamiento externo. Sobre esa base se dirime el predominio dentro del capital. Entre 1979 y 1981 se despliega un acelerado endeudamiento externo, seguido por una notablemente alta fuga de capitales al exterior. Todos estos procesos (valorización financiera, endeudamiento externo y fuga de capitales) determinan que un conjunto reducido de grupos económicos y de conglomerados extranjeros detenten, de allí en más, el predominio económico y social.⁴

Si bien en la etapa inicial del endeudamiento externo y de la fuga de capitales al exterior, la formación de capital mantiene niveles altos (superiores al 20% del PBI), a partir de 1981 comienza un largo ciclo de deterioro de la inversión bruta y, en especial, de la inversión neta (Gráfico N° 1). La notoria crisis de la formación de capital está vinculada a la reducción de la inversión pública y privada y, dentro de esta última, de aquella que se origina en el sector industrial y también en el agropecuario. Asimismo, la caída de la inversión se expresa en todos los rubros que componen el destino de la misma, es decir en la construcción y en el equipo durable de producción.

La persistente declinación de la inversión es uno de los resultados relevantes del pleno funcionamiento de la valorización financiera,

⁴ Azpazu, D., Basualdo, E.M. y Khavisse, M., "El nuevo poder económico en la Argentina de los años '80", Ed. Legasa, 1986; Basualdo, E., "Deuda externa y poder económico en la Argentina", Ed. Nueva América, 1987.

Gráfico Nº 2
SUELDOS Y SALARIOS EN EL INGRESO (%)



Fuente:
Bacaria, L., "Distribución del ingreso en la Argentina: Explorando lo sucedido desde mediados de los setenta", Desarrollo Económico Nº 123, Vol. 31, 1991, Estimaciones en base a FIEL.

como eje del proceso económico y social. Luego de la etapa más álgida del endeudamiento externo, éste mantiene su importancia y contenido centralizador, pero bajo formas distintas de las del período anterior.

En términos generales, a partir de 1981, la deuda externa permite conjugar la transferencia de excedente hacia las fracciones del capital predominantes, con la profundización e i-

reversibilidad de los cambios antes iniciados. La expansión de los grupos económicos y de las ET, que devienen como agentes económicos predominantes en la estructura económica, se basa en la articulación de dos procesos diferentes.

El primero de ellos se origina en los años anteriores y termina de conformarse en los '80. Estos sectores se ubican como principa-

les destinatarios de los instrumentos que permiten la redistribución del excedente entre los diferentes agentes económicos y en los cuales el papel del Estado es determinante (precios relativos, subsidios, compras estatales, tasas de interés preferenciales, etc.).

El segundo proceso está directamente vinculado con el endeudamiento externo, porque incluye la transferencia del endeudamiento externo privado al Estado, es decir al conjunto de la sociedad.

De allí en más, la deuda externa privada disminuye considerable y permanentemente, no porque el sector privado cancele sus compromisos, sino porque se los transfiere mediante diversos mecanismos (seguros de cambio, emisión de bonos, etc.) al Estado.

El nuevo funcionamiento económico se proyectó aun durante el primer gobierno constitucional, a pesar de que se implementaron políticas económicas diferentes de las aplicadas durante la dictadura militar.

Entre 1980 y 1985, la formación de capital entra en un profundo colapso. La participación de la inversión bruta en el PBI desciende del 23,7% al 11,6%, mientras que la neta cae del 17,7% al 3,9% durante ese período (Gráfico Nº 1). Dicha trayectoria implica que la inversión bruta se redujo al 14,5% anual y la neta al 27,2% también anual acumulativo.

La primera gestión económica del gobierno radical intentó, en el marco de una negociación de la deuda externa, compatibilizar una expansión económica con una redistribución del ingreso, sin afectar las nuevas condiciones estructurales que sustentaban la centralización de capital. Su fracaso dio lugar a un cambio en el equipo económico y al lanzamiento del "Plan Austral", que desplazó a la redistribución del ingreso como objetivo central de la política económica y jerarquizó el pago de la deuda externa, la estabilización y una salida exportadora que revitalizara la formación de capital.

La inversión registra una leve recuperación durante 1986 y 1987. La inversión bruta se eleva del 11,6% al 13,2% del PBI entre 1985 y 1987, mientras que la neta lo hace del 3,9% al 5,1% del PBI durante dicho período (Gráfico Nº 1). En esos años, la reactivación de la formación de capital fue sensiblemente menor a la proyectada por el equipo económico antes de asumir la conducción de la cartera económica,³ y de hecho fue uno de los factores fundamentales que determinaron el agotamiento del plan.

El fracaso posterior del "Plan Austral" ponía nuevamente de manifiesto, entre otras cuestiones, la imposibilidad de materializar un planteo exportador —una de las imposibilidades expresadas durante la dictadura— cuando la economía se centra en la valorización financiera. Esta se contrapone tanto con la producción exportadora como con aquella destinada al mercado interno.

En el marco del agotamiento del Plan Austral, a partir de 1987, comienza a manifestarse la crisis del Estado, lo cual desencadena pujas entre grupos económicos y acreedores externos. Esto repercute también en las empresas extranjeras, algunas de las cuales se alinean con el capital interno y, otras, con la banca acreedora.

Estructuralmente, la crisis del Estado radica en su imposibilidad de mantener las monumentales transferencias desde los sectores populares hacia el capital concentrado. El Estado ya no puede garantizar con sus ingresos decrecientes —debido a la reducción de la masa salarial— las transferencias crecientes que requieren los grupos económicos, las empresas extranjeras y la banca acreedora. No puede seguir pagando los intereses de la deuda externa y subsidiando los programas de capitalización y, al mismo tiempo, continuar sub-

³ "Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico, 1985-1989", Secretaría de Planificación, 1985.

sidiando al sistema financiero, enfrentar los intereses de la deuda interna, mantener los sobrepuestos a sus proveedores y sostener los subsidios a la promoción industrial. Las primeras expresiones del posterior colapso estatal incluyen la implementación de los programas de reestructuración sectorial y, luego, la interrupción de los pagos de los intereses de la deuda externa a los bancos acreedores en 1988, que se reiniciarán a fines de 1989 o principios de 1990.

El año 1989 constituye un momento clave en este proceso, ya que se decantan y consolidan las tendencias esbozadas en años anteriores. Se produce la quiebra del Estado que impuso la dictadura, señal de que el planteo de la valorización y fuga de capitales llegaba a su fin. En ese contexto, los sectores dominantes impulsan—y el sistema político convalida— la caracterización de que se trata de la quiebra del Estado distribucionista vinculado a la industrialización.

La formación de capital se reduce a niveles inéditos durante esos años: la inversión bruta llega a representar el 7,5% en 1990 y la neta -1,9% del PBI (*Gráfico N° 1*). Es decir que la inversión alcanza niveles que no pueden garantizar ni siquiera la reposición y reparación que exige el stock de capital existente. Cabe destacar que la magnitud que alcanza en la Argentina la reducción de la tasa de inversión no es comparable con la que se registra en otros países latinoamericanos. Así, por ejemplo, la de Brasil y México en 1989 llegaba al 17,7% y al 17,9% de su respectivo PBI, cuando entre 1970-1979 había representado, en promedio, el 24,5% y el 23,0% del mismo respectivamente.⁶

Además, la participación de los asalariados en el ingreso registra un deterioro profundo, ya que ella llega en 1989 al 24% de éste

(*Gráfico N° 2*). La distribución personal del ingreso en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires mostraba una situación de igual gravedad, aun antes de la crisis de 1989. En efecto, en 1988, el 20% de la población de menores ingresos percibía 5% del ingreso total y el 10% de la población de mayores ingresos el 36% del mismo. En 1974, la participación de los respectivos sectores sociales había sido del 9% y del 24% del ingreso. Cabe tener en cuenta que estas cifras no computan para 1988 la renta que percibían los sectores de mayores ingresos por los capitales que habían remitido al exterior desde 1980 en adelante —actualmente alcanzan casi a 50.000 millones de dólares— con lo cual la participación del 10% de la población con mayores ingresos habría rondado el 40% del ingreso nacional.⁷

La profunda crisis política, social y económica de 1989 es resultado del agotamiento definitivo de un tipo de funcionamiento social, que impulsó una inédita centralización del capital. Desde el comienzo del nuevo gobierno peronista, se producen conflictos dentro de los sectores dominantes acerca de la forma que debe adoptar la resolución de la crisis.

La quiebra del Estado indicaba que el tránsito de una economía, centrada en la valorización financiera, hacia otra, basada en la exportación, era imposible de realizar apoyándose únicamente en una mayor apropiación de recursos provenientes de los sectores populares, lo cual significa que algunos de los integrantes de la cúpula más concentrada también tendrían que ser afectados en sus niveles de ingreso e incluso de riqueza.

El cambio de una situación a otra implicaba que muchas de las transferencias y subsidios, que ese tipo de Estado les había garantizado al capital concentrado interno y a los acreedores externos, no podrían seguir mante-

niéndose. Por lo tanto, había que definir cuáles se eliminaban y cuáles permanecían. De allí que la crisis abierta en 1989 diera lugar a una profundización de la contradicción entre los grupos económicos locales y los acreedores externos.

Al caracterizar al Estado como productor de la crisis social, los sectores dominantes incorporan la privatización de empresas y áreas del Estado como factor insustituible para superar la crisis. Los acreedores externos la consideraban impostergradable, porque de esa manera se aseguraban el cobro no sólo de los intereses, sino además de parte significativa del capital adeudado. Los grupos económicos también, porque serían los futuros dueños, junto con otros intereses extranjeros, de las actuales empresas estatales. Ambos coincidían en la necesidad de consolidar el predominio del capital sobre el trabajo, lo cual era requisito básico para una posible salida exportadora.

Las diferencias entre ellos radicaban en la forma de definir el tránsito de un tipo de economía —valorización financiera y fuga de capitales— a otro —exportadora—, porque implicaba determinar quién dejaba de ganar y, eventualmente, quién subía o descendía dentro de la cúpula del poder en nuestro país. En términos generales, se puede afirmar que debía definirse si el Estado seguía afrontando los subsidios destinados a los grupos locales o, por el contrario, retomaba el pago de los intereses y del capital adeudado a los acreedores externos. Ambas cosas a la vez no eran posibles. Pero sus diferencias no acababan allí, ya que el tipo de transición que se adoptase, finalmente, definía, también y en buena medida, las características específicas de la economía exportadora (el tipo de perfil exportador, quiénes exportan y cuánto reciben por ello, formaba parte de la disputa).

El primer equipo económico del actual gobierno puso en marcha una política económica que expresaba los intereses de los grupos

económicos. Los equipos económicos, posteriores al de Bunge y Born, implementaron políticas económicas que respondían a los intereses de los acreedores externos.⁸ Todos ellos dan lugar a una nueva etapa de centralización de capital que, basada ahora en la privatización de empresas y áreas del Estado, abre el camino para una jerarquización entre aquellos grupos económicos y empresas extranjeras, integrantes de la cúpula del poder en la Argentina.

Durante el primer año de vigencia del actual Plan de Convertibilidad, se detuvo el deterioro de la inversión. La inversión bruta pasó a representar casi el 9,5% del PBI, nivel que no resulta suficiente aun para cubrir los requerimientos de reposición y reparación que exige, en la actualidad, el stock de capital. De allí, entonces, que la inversión neta siga siendo negativa (-0,5 del PBI).

En el marco de una reactivación de la demanda, vinculada a una acotada estabilidad de los precios pero acotada por una profundización de la apertura comercial, las inversiones parecen dirigirse hacia la reposición y, en menor medida, hacia la incorporación de equipo en plantas industriales en funcionamiento. Este tipo de inversión parece articularse con una disminución de la gama de productos elaborados, al combinarse una mayor producción de algunos —los menos expuestos a la competencia importada— y la sustitución, parcial o total, de otros que ahora son importados, en muchos casos por los mismos productores.

No parecen vislumbrarse inversiones de envergadura debido, en gran medida, al proceso de privatizaciones de empresas y áreas del Estado. Las privatizaciones operan como un freno a la inversión, en un doble sentido:

⁶ Véase a este respecto: Frankel, R., Fanelli, J.M. y Rozenwurcel, G., "Crítica al Consenso de Washington", Doc. de Trabajo N° 1, FONDAD, 1992.

⁷ Véase: FIDE Coyuntura y Desarrollo, N° 126, abril de 1989.

⁸ Véase Lozano, C. y Feletti, R., Informes de Coyuntura del Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IEEP).

por un lado, porque hacia ellas se canalizan los recursos de los agentes económicos más poderosos que, eventualmente, los hubieran canalizado hacia inversiones genuinas (las privatizaciones son transferencias de empresas y no nuevas inversiones); por otro lado,

porque una parte sustancial de las privatizaciones futuras involucra a las empresas de energía y gas, dependiendo del marco regulatorio que las mismas adopten la mayor o menor viabilidad futura de importantes sectores industriales.

CARACTERISTICAS Y CONSECUENCIAS ESTRUCTURALES DE LA DESINVERSION DE LOS AÑOS '80

La vigencia de un funcionamiento económico, basado en la valorización financiera y fuga de capitales al exterior, produjo —entre otros resultados— una inédita y drástica reducción de la inversión. Tal es su profundidad que, para alcanzar los niveles de inversión vigentes entre 1970 y 1980, se requieren montos equivalentes a varios miles de millones de dólares.

En efecto, si se tiene en cuenta que la inversión bruta promedio en la década del '70 fue casi del 21% del PBI, el incremento necesario actualmente rondaría los 12 mil millones de dólares, si se asume que el actual PBI llega a 100 mil millones de dólares. Más elevados aun son los recursos requeridos para alcanzar la tasa de inversión neta vigente en la década anterior (15% del PBI, aproximadamente), ya que los mismos alcanzan a 16 mil millones de dólares, suponiendo que el PBI actual llegue a los valores mencionados.

Esta primera evaluación de las consecuencias derivadas de la drástica reducción de la inversión, indica la existencia de otro resultado estructural relevante: el aumento relativo de los recursos necesarios para reparar y reponer el capital existente. Mientras que en la actualidad dichos requerimientos representan 10% del PBI, en la década del '70 insumían 6% del mismo.

La mayor importancia relativa de los requerimientos para reparar y reponer el capital existente está directamente vinculada con un incremento de la antigüedad del capital existente. A medida que el stock de capital envejece, debido a la reducción de la inversión bruta, se requiere mayor cantidad relativa de recursos para reparar aquellos que pueden seguir en funcionamiento y para reemplazar otros que, por su grado de obsolescencia, no pueden ser reparados y deben dejar de utili-

zarse.⁹

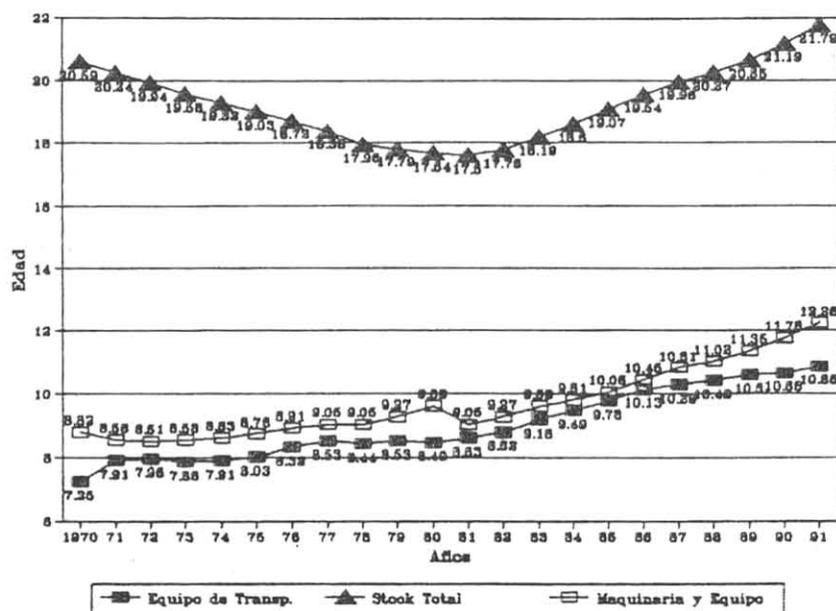
La evolución de la edad del stock de capital (*Gráfico N° 3*) muestra claramente un envejecimiento significativo del capital existente en el país. Entre 1970 y 1981, la edad promedio desciende de 20,6 a 17,6 años (14,6%), mientras que entre 1981 y 1991 aumenta 21,8 años (23,9%). La evolución del capital reproductivo (equipo de transporte y maquinaria y equipo) es diferente, ya que su antigüedad se eleva aun durante la década previa a la desinversión, pero acentuándose significativamente durante la década del '80. La edad de la maquinaria y equipo se incrementa en el primer período en 2,6% y, en el segundo, en 35,5%; mientras que la del equipo de transporte lo hace en un 19,0% y un 26,7%, respectivamente.

El envejecimiento del stock de capital indica que su capacidad para generar recursos es menor, y se expresa en la relación que mantiene el stock de capital existente y el producto bruto que se genera anualmente. Tal como se puede observar en el *Gráfico N° 4*, el incremento de la relación capital-producto se agrava en forma acentuada a partir de 1980, tanto si se considera el stock de capital total como si sólo se tiene en cuenta el capital reproductivo. En términos del primero, se puede verificar que la relación se incrementó en 36,2%, ya que en 1991 son necesarias 5 unidades de capital para generar una de producto, cuando en 1970 eran necesarias 3,7. En términos del capital reproductivo, el incremento de la relación alcanza el 48,2% entre los años mencionados.

Sin embargo, una creciente relación capi-

⁹ Véase Golberg, S. y otros, "Stock de capital y productividad", Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación, 1991.

Gráfico N° 3
EDAD PROMEDIO DEL STOCK DE CAPITAL



Fuente:
Goldberg, S. y otros: "Stock de capital y producto", Secretaría de Planificación, 1991.

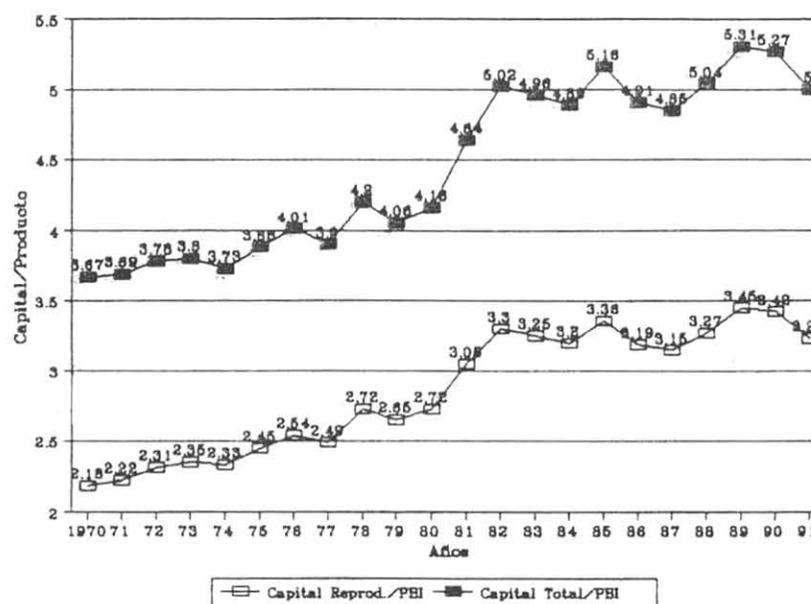
tal-producto no es resultado exclusivo del envejecimiento del stock de capital, ya que sobre ella también influyen su grado de utilización y el tipo de inversiones que efectivamente se realizaron.

En la medida en que el stock de capital sea subutilizado, la producción generada es menor que la posible y, por lo tanto, la relación entre ambas variables se eleva. Dado que éstas fueron las condiciones con que operó la economía durante el período analizado, el ascenso de la relación capital-producto contiene,

en parte, el efecto resultante de la recesión.

Además, cuando la inversión es intensiva en mano de obra y no en capital, la relación capital-producto tiende a reducirse; por el contrario, cuando es intensiva en la utilización de capital y, por lo tanto, genera menos ocupación de trabajadores, dicha relación tiende a incrementarse. Tal como se verá cuando se analicen las características actuales de la producción industrial, este último tipo de inversión ha predominado y también influye en el incre-

Gráfico N° 4
RELACION CAPITAL-PRODUCTO



Fuente:
Ídem Gráfico N° 3.

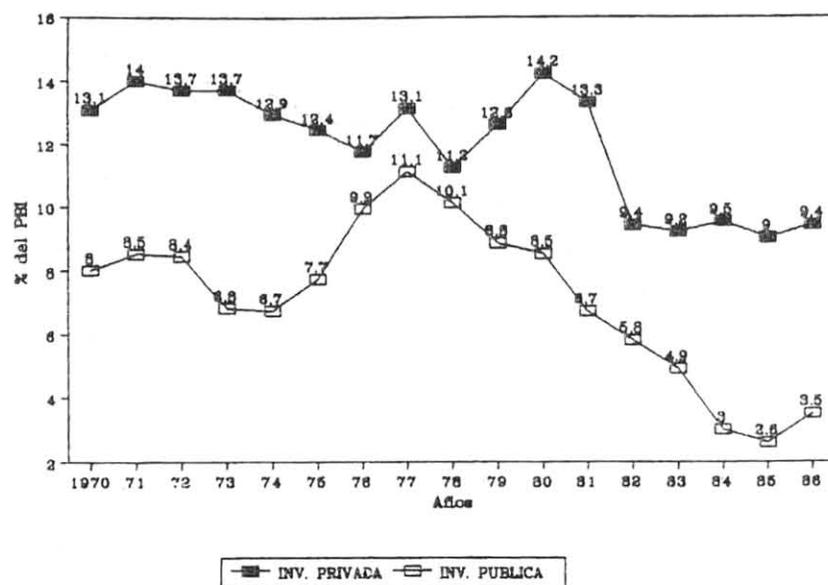
mento de la relación capital-producto que se registra durante las últimas décadas.

El análisis del origen de la inversión (pública o privada) permite aprehender otra de las consecuencias estructurales sobre la composición de la inversión, durante la vigencia de la valorización financiera y la fuga de capitales.

La información disponible (1970-1986) acerca de la evolución de la inversión bruta generada por el sector privado y el público permite determinar una tendencia que, más allá de los altibajos, indica un creciente deterioro de la

participación estatal en la formación de capital. A este respecto, en el Gráfico N° 5 se puede observar que la inversión proveniente del Estado representaba, en 1970, 38% del total, mientras que 16 años después alcanza al 27% de la inversión bruta fija. Si bien no hay datos desagregados posteriores a 1986, no parece arbitrario asumir que dicha incidencia se redujo sensiblemente en 1988 y 1989 y, más aun, a partir de 1990, momento en que comienza un acelerado proceso de privatizaciones de empresas y áreas del Estado.

Gráfico Nº 5
INVERSION PUBLICA Y PRIVADA



Fuente:
Chudnasky, D., "Cambios estructurales y desempeño reciente en la industria argentina", CEI, 1988; Goldberg, S. e Ianchalovich, B., "El stock de capital en la Argentina", Secretaría de Planificación, 1988.

Una primera interpretación de este significativo cambio estructural tomaría en cuenta que, en el marco de la valorización financiera y la salida de capitales al exterior, la estructura estatal redujo fuertemente la inversión, debido a las crecientes transferencias de sus recursos (provenientes principalmente de la masa salarial a través de los impuestos indirectos) a los acreedores externos, grupos económicos y conglomerados extranjeros. Al mismo

tiempo, esta visión inicial del proceso indicaría que, si bien los sectores concentrados del capital habrían remitido al exterior gran parte de esos recursos, una parte minoritaria de éstos se habría destinado a la inversión productiva.

Bajo esta perspectiva, el sector privado habría paliado la retracción de la inversión estatal, al canalizar parte de los recursos recibidos del propio Estado hacia la formación de capi-

tal. En otros términos, al realizar *inversiones con capital propio*, el sector privado habría impedido un deterioro más profundo de la inversión bruta total. En la realidad, esto último *no ocurrió*, ya que una parte mayoritaria de la propia inversión privada fue posible por los subsidios específicos que el Estado canalizó hacia la inversión privada, y no por los recursos propios que invirtió el capital privado. Por lo tanto, la creciente incidencia de la inversión privada tiene su origen en los recursos estatales y no en el capital propio de los sectores sociales que ejercen el predominio económico en la sociedad.

Este proceso requiere el análisis de las características y alcances de los regímenes de promoción industrial y de capitalización de deuda externa, principales instrumentos mediante los cuales el Estado subsidió, y lo sigue haciendo en la actualidad, a la inversión del capital concentrado.

Tradicionalmente, la promoción industrial fue un instrumento de política industrial que, mediante el fomento de la inversión, permitía incrementar la formación de capital en los sectores productivos claves para el desarrollo económico. Este sentido original se distorsionó drásticamente durante la etapa de las políticas de ajuste, ya que en lugar de incentivar la inversión privada, la promoción industrial alienta la fuga de capitales.

Las disposiciones legales relacionadas con la promoción industrial pueden agruparse en tres tipos diferentes de regímenes: el que regía en el ámbito nacional, cuya autoridad de aplicación es la Secretaría de Industria y Comercio Exterior (SICE); el vigente para las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan, cuyas autoridades de aplicación eran, hasta determinado monto de inversión, los gobiernos de las respectivas provincias; el que comprende a las industrias radicadas en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sud, establecido por ley

19.640/72, aprobadas por la gobernación de dicho territorio.¹⁰

Si bien estos tres tipos de legislación promocional presentan una amplia gama de diferencias, las más relevantes están centradas en lo relativo a la respectiva autoridad de aplicación, en tanto ella es la que define el grado de agilidad y permisividad en el trámite específico de cada uno de los proyectos y, fundamentalmente, en cuanto a las características de los beneficios que ofrece cada uno de ellos.

Cada proyecto contiene diversos subsidios que determinaron efectos diferentes no sólo sobre las finanzas públicas, también sobre las características de la producción industrial. Así por ejemplo, el régimen fueguino — donde los dos principales beneficios promocionales incluyen la liberación del pago del IVA (sobre las ventas y sobre las compras) y la exención de derechos de importación que gravan a los insumos—, impulsó la radicación de una industria con elevada protección respecto de sus similares importados y con un alto coeficiente de insumos importados (tal el caso de la electrónica de consumo, electrodomésticos, algunos textiles sintéticos, etc.).

En el caso de las cuatro provincias con régimen especial de promoción (Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis) —donde el incentivo más relevante es el de la desgravación del IVA sobre las compras de insumos y la liberación del pago de aquel que recae sobre las ventas de los bienes producidos—, éste promovió la desintegración de procesos productivos preexistentes, a partir de la relocalización, en algunas de estas provincias, de la fase final del proceso productivo, lo cual les permitió a las empresas privadas aumentar los subsidios estatales.

¹⁰ Azpiroz, D., "La promoción industrial en la Argentina, 1973-1983. Efectos e implicancias estructurales", Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, Documento de Trabajo Nº 19, Buenos Aires, 1986.

En este contexto, es necesario destacar que la importancia de la inversión privada, originada en la promoción industrial, fue creciendo durante la década del '80. En efecto, según la información disponible, ella pasó de representar el 9,0% de la inversión privada bruta de 1980, al 31,7% en 1985 (incidencia que es significativamente más elevada cuando se considera la inversión privada neta, ya que, en ese caso, llega a representar el 91,0% en 1985, cuando en 1980 se ubicaba en torno del 11,2%).¹¹

Respecto de la participación del subsidio estatal en la inversión promocionada, FIEL afirma que *"por cada Austral invertido por el sector privado, el Estado contribuye con la misma suma a través de menores impuestos. De esta forma, en los hechos, los contribuyentes aportan la totalidad de los fondos invertidos"*.¹² Esto significa que la totalidad de los recursos invertidos, al amparo de los regímenes de promoción industrial, provinieron del Estado, sin que los propietarios privados de las nuevas plantas fabriles hayan aportado capital propio alguno, aun cuando el aporte mínimo de los inversionistas, establecido legalmente, no podía ser inferior al 20% de la inversión total.

En la temática de promoción industrial, a partir de 1988, se sucedieron un conjunto de alternativas que expresan las pugnas desplegadas entre los sectores dominantes, así como la forma en que éstas se deriven. En septiembre de 1988, se suspendió la aprobación de nuevos proyectos de inversión (Ley 23.658), pero permanecieron los subsidios a aquellos ya aprobados en razón de los "derechos adquiridos". De esta forma, se dejaba de lado el

hecho de que tales derechos se originaban en leyes promulgadas por la dictadura militar y que, como tales, podían ser rebatidos en términos constitucionales. Luego, a raíz de las leyes de emergencia que se promulgaron durante la crisis de 1989, se dispuso que durante 180 días las empresas con promoción industrial sólo podían hacer uso de la mitad de los beneficios concedidos originalmente. Poco antes del vencimiento de este plazo, el Poder Ejecutivo extendió la medida hasta septiembre del mismo año, mediante el decreto 435.

En este contexto, cabe destacar que, de acuerdo a las recientes estimaciones de la Dirección General Impositiva, el costo fiscal de los proyectos de promoción industrial llegó en el trienio 1987-1989 a 3.500 millones de dólares, aproximadamente.¹³ Por lo tanto, la suspensión del 50% de los beneficios tendría que haber incrementado la recaudación impositiva (en especial del IVA que representa casi el 60% del costo fiscal de la promoción industrial) en 1.750 millones de dólares, a partir de septiembre de 1989. Sin embargo, la recaudación impositiva no registró incrementos ni siquiera cercanos a la mitad de tan significativo monto.

En junio de 1991, cuando ya estaba en marcha el Plan de Convertibilidad, se toman nuevas medidas pero, en este caso, de signo contrario a las anteriores. Mediante el decreto 1033, se restituyó, bajo ciertas condiciones, a partir de octubre de 1990, el pleno uso de los beneficios originales, y se dispuso la compensación de los beneficios anteriores suspendidos mediante la entrega de un Certificado de Crédito Fiscal. Por lo tanto, desde fines de 1990, las empresas privadas ejercen sus "derechos adquiridos", que significan una transferencia estatal de 3.500 millones de dólares anuales.

¹³ Informe de la Dirección General Impositiva a la Secretaría de Ingresos Públicos, 25 de octubre de 1991.

La promoción industrial no fue la única vía mediante la cual se subsidió a la inversión, ya que a fines de 1984 se pusieron en marcha los *programas de capitalización de la deuda externa*, algunos de los cuales canalizaron subsidios para la inversión productiva. La importancia de estos programas no sólo radica en el subsidio que otorgaron inicialmente, sino también en que a partir de 1989 se articulan con la política de privatización de empresas del Estado que, en la actualidad, constituye un serio impedimento a la realización de inversiones genuinas por parte del capital privado.¹⁴

El primer programa reglamenta la capitalización de la deuda externa privada, amparada en los regímenes de seguros de cambio. Luego, en julio y agosto de 1987, se establece el Programa de Conversión de la Deuda Pública Externa y la capitalización de los préstamos ("on lending") del sector privado, para más tarde poner en vigencia el régimen de cancelación de préstamos y redescuentos.

La aprobación y aplicación de los mencionados programas provoca un crecimiento, aun cuando discontinuo, rescate del capital adeudado a los acreedores externos por parte del sector privado y del sector público argentino. Entre 1985 y 1986 se rescatan casi 469 millones de dólares, debido al régimen de capitalización de deuda externa privada con seguro de cambio. Durante el transcurso de 1988, se capitalizan 1.394 millones de dólares, la mayor parte de ellos (805 millones de dólares) a raíz del programa de conversión de la deuda

¹⁴ Basuaído, E. y Fuchs, M., "Nuevas formas de inversión de las empresas extranjeras en la industria argentina", CEPAL-Bs. As., 1989; Azpiazu, D., "Las empresas transnacionales en una economía en transición. La experiencia argentina en los años '80", CEPAL, 1992, Chile.

externa pública y, el resto, debido a la capitalización de préstamos ("on lending") al sector privado (101 millones de dólares) y al programa de cancelación de préstamos y redescuentos del Banco Central (488 millones de dólares). Por último, en los primeros tres meses de 1989, se rescataron 416 millones de dólares mediante la capitalización de la deuda externa pública.¹⁵

En este contexto, es pertinente indicar que los 2.279 millones de dólares, que se capitalizan entre 1985 y el primer trimestre de 1989, son resultado, en todos los casos, de operaciones efectuadas por empresas privadas locales y extranjeas que desarrollan actividades tanto industriales como no-industriales. El principal papel del Estado en estas operaciones es hacer efectivo el subsidio que, bajo distintas formas, compromete cada uno de los programas de capitalización.

El hecho de que los receptores de la capitalización sean las empresas privadas, aun en el programa de capitalización de la deuda externa pública, no implica necesariamente que se haya registrado una contrapartida de nuevas inversiones por parte de dichas firmas privadas. El único programa que exige explícitamente nuevas inversiones es la capitalización de la deuda externa pública, mientras que los restantes, si bien suponen, en algunos casos, incrementar el capital de las firmas, no necesariamente requieren que se realicen inversiones en las plantas existentes o en nuevas plantas fabriles.

¹⁵ Basuaído, E. y Fuchs, M., op. cit., 1989.

¹¹ Azpiazu, D. y Basuaído, E., "Cara y contracara de los grupos económicos, Estado y promoción industrial en la Argentina", Ed. Cántaro, 1990. FMI: "Argentina, incentivos fiscales para el fomento del desarrollo", Washington, 1986.

¹² FIEL, "Regulaciones del gobierno en la economía argentina", Buenos Aires, 1988.

INSERCIÓN SECTORIAL Y FORMACIÓN DE CAPITAL DE LOS GRUPOS ECONÓMICOS Y DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

El análisis de la formación de capital necesariamente implica tener en cuenta el actual contexto industrial y, en especial, la inserción y comportamiento de los agentes económicos que determinan su evolución y características. Sólo de esta manera resulta posible evaluar los supuestos macroeconómicos que sustentan las políticas económicas en marcha, y determinar cuáles responden al funcionamiento económico y cuáles no lo hacen y deben ser modificados.

Aludir a los agentes económicos determinantes de la inversión agregada, implica analizar a los grupos económicos y a las empresas extranjeras, en tanto ellos se han ubicado como sujetos centrales, no sólo en la producción y en las exportaciones industriales, sino también en el proceso de inversión: constituyen los principales destinatarios de la promoción industrial y la capitalización de la deuda externa.¹⁶

Estructura industrial de los años '80

La vigencia de la valorización financiera y la salida de capitales al exterior tuvo un significativo impacto en la estructura industrial. Estos profundos cambios estructurales se pueden apreciar mediante la comparación de los dos últimos Censos Económicos (1973 y 1984).

A diferencia de lo ocurrido durante la segunda sustitución de importaciones, durante este período se registra una pérdida de la incidencia industrial en la economía, al mismo tiempo que descienden el número de estable-

cimientos manufactureros y la ocupación sectorial en 10% y 15%, respectivamente.

No menos importante fue el cambio de composición sectorial de la producción manufacturera. La participación de los bienes intermedios de uso difundido (papel, acero, petroquímicos, etc.) aumentó, mientras que la metalmeccánica, y en especial la producción de bienes de capital, se redujo sensiblemente.

El redimensionamiento industrial y el cambio en su composición sectorial se conjugaron, tanto con un severo incremento de la concentración técnica como con cierta desconcentración regional de la producción manufacturera. En efecto, por una parte, las ramas altamente concentradas generan, en 1984, el 51% del valor de producción industrial, cuando una década atrás, en 1973, sus producciones representaban 45% del valor de producción agregado. Por otra parte, las regiones tradicionalmente industriales (Gran Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) pierden parte de su decisiva incidencia industrial, al tiempo que aumenta su participación un conjunto de provincias escasamente industrializadas. Sin embargo, esta desconcentración espacial de la producción manufacturera, inducida por regímenes de promoción industrial, no altera la preponderancia que ejercen las regiones centrales en el desarrollo industrial argentino.¹⁷

Estrechamente vinculada con el proceso de concentración técnica y económica, se produjo una marcada diferenciación entre los establecimientos más pequeños y aquellos de mayor tamaño, de acuerdo con su ocupación. En términos generales, la comparación inter-

¹⁶ Azpiazu, D. y Basualdo, E., op. cit., 1990 y Basualdo, E. y Fuchs, M., op. cit., 1989.

¹⁷ Gatto, F., Gutman, G. y Yoguel, G., "Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales, 1973-1984", CFI y CEPAL, Buenos Aires, 1988.

censal permite determinar que, mientras los establecimientos más pequeños acentúan su intensidad en la utilización de mano de obra, los más grandes (con 100 o más ocupados) se vuelven sensiblemente más intensivos en la utilización de capital. De allí, entonces, que se amplíen en forma notoria las diferencias de productividad, que ya tenían los mayores establecimientos a principios de la década de los '70.¹⁸

Esta polarización entre establecimientos industriales de distinto tamaño se ve agravada, en primer término, por la elevada rotación (relación entre los nuevos establecimientos y el total) que presentan las plantas más pequeñas frente a la relativa estabilidad de las de mayor tamaño. En segundo lugar, porque los nuevos establecimientos pequeños, que se incorporan durante el período intercensal, tienen menor productividad que los que permanecen mientras que, al contrario, en las grandes plantas fabriles, las que se incorporan tienen una productividad sensiblemente más alta que las ya instaladas en 1973.¹⁹

Asimismo, resulta reveladora, entre ambos extremos, la presencia de un conjunto numeroso de establecimientos medianos que incrementan su número, mantienen su participación en el valor de la producción y mejoran sus niveles de productividad. Es pertinente señalar que, pese a la creciente dualidad entre establecimientos de diferente tamaño, en todos ellos disminuye la participación de los salarios en el valor agregado. La disminución de la masa salarial en el valor agregado industrial es sumamente pronunciada, ya que cayó del 38% en 1973 al 24% en 1984.

La trayectoria, claramente heterogénea, seguida por los establecimientos de distinto tamaño parece estar estrechamente vinculada a cambios estructurales de peculiar trascendencia. Por una parte, la acentuada polarización de la estructura industrial parece indicar que la apertura económica afecta, en forma significativa, la vinculación de los pequeños establecimientos con la estructura industrial, que se había logrado desarrollar durante la segunda fase de sustitución de importaciones. Por ello, este tipo de establecimientos ya no está en condiciones de proveer bienes industriales a los grandes establecimientos del sector, diluyéndose, de esta manera, al menos en parte, la estructura de proveedores conformada durante las décadas anteriores.

Si bien la desarticulación industrial de pequeños establecimientos podría suponer que los más grandes aumentaron su grado de integración, el análisis del comportamiento de los medianos permite inferir que se han desplegado procesos mucho más complejos. En efecto, el incremento de la cantidad y la productividad de estos últimos parece sumamente vinculado con el proceso de centralización de la producción industrial. Una parte importante de ellos incluye establecimientos de nuevas empresas pertenecientes a los mismos propietarios que controlan grandes establecimientos, de los cuales son ahora proveedores.

Por lo tanto, el incremento en la participación de los establecimientos medianos expresa, al menos parcialmente, la expansión del gran capital, a través de una mayor integración empresarial, desplegada mediante la instalación de empresas diferenciadas, con establecimientos fabriles, también distintos, que mantienen entre sí relaciones de insumo-producto. Esta expansión se realiza, principalmente, en base a los recursos estatales recibidos a través de los diferentes regímenes de promoción industrial. Cabe señalar que, si bien en numerosos casos la instalación de

nuevas firmas y establecimientos es "artificial" —medio para apropiarse de los beneficios promocionales—, en muchos otros conlleva una real expansión de la integración empresarial de los grupos económicos o empresas transnacionales que los controlan.

Sin lugar a dudas, cada una de esas modificaciones estructurales constituyen, por sí mismas, transformaciones claramente significativas. Sin embargo, éstas dejan de ser fenómenos independientes y adquieren un contenido global y articulado cuando se las vincula con el acentuado proceso de centralización de capital, que se consolida en la economía argentina a partir de la instauración de la dictadura militar.

En efecto, el proceso ordenador y articulador de las transformaciones que registra la producción industrial está basado en el creciente peso económico de un conjunto de grupos económicos y determinadas empresas transnacionales. Si bien tienen una fuerte incidencia industrial, dichos capitales también controlan numerosas empresas, que actúan en otras actividades económicas (sector agropecuario, financiero, construcciones, etc.) en las cuales han acrecentado su participación, y ocupan posiciones de privilegio. En su esencia, la reestructuración industrial está directamente vinculada con el proceso de centralización del capital, verificado en el conjunto de la economía argentina.

¹⁸ INDEC, "Censo Nacional Económico 1985, Industria Manufacturera. Resultados anticipados. Primera etapa", Buenos Aires.

¹⁹ Gano, F., Guzman, G. y Yagué, G., op. cit.

LA INVERSION DE LOS GRUPOS ECONOMICOS Y LAS EMPRESAS EXTRANJERAS

La presencia industrial de las empresas extranjeras (ET) y los grupos económicos (GG.EE.), a comienzos de los años '70, indica que durante la industrialización liderada por las firmas extranjeras se había delineado una estructura industrial, en la cual tenían una diferente inserción pero que, en conjunto, cubría los nudos centrales de la producción manufacturera. Ciertamente, dicha división oligopólica de las producciones industriales reconocía espacios productivos comunes, como la elaboración de acero o la producción de alimentos.

Las inversiones posteriores no van a modificar, en lo sustancial, sus respectivas inserciones industriales, pero sí van a generar cambios en la importancia relativa de las actividades manufactureras que las componen y, en especial, acentuarán el control sobre el conjunto de la producción manufacturera.

Tal como se puede observar en el *Gráfico N° 6*²⁰, las principales actividades industriales de los grupos económicos en 1973 incluyen: producción de acero (371), alimentos (31), papel (33/34), sustancias químicas industriales (351), cemento (36) y textiles (32). Se trata de grupos económicos que, en la actualidad, cons-

tituyen una parte decisiva de la cúpula empresarial más poderosa de la economía argentina. La relevancia económica de éstos radica no sólo en el número de empresas que controlan sino, fundamentalmente, en el hecho de que dichas firmas asumen el papel de líderes en las principales actividades económicas del país y, específicamente, en el propio sector industrial. Así, por ejemplo, grupos económicos como Celulosa Argentina y Massuh controlan parte fundamental de la producción de pastas celulósicas y papel en el país; otros como Garovaglio y Zorroaquin y Pérez Companc lo hacen con algunos de los principales bancos locales, al igual que un conjunto significativo de firmas líderes en la producción petroquímica y metalúrgica. Por su parte, grupos como Bunge y Born controlan un conjunto numeroso de empresas líderes en la producción de alimentos (Molinos Río de la Plata), de pintura (Alba), de productos textiles (Grafa), etcétera, además de ser uno de los principales productores y exportadores de productos agropecuarios.²¹

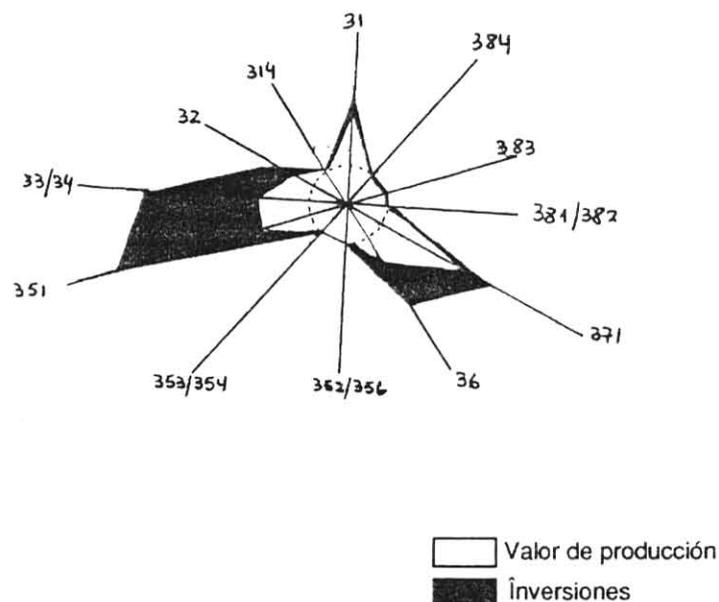
Las inversiones posteriores de sus empresas, controladas en base a la utilización de la promoción industrial y los programas de capitalización de la deuda externa pública, no van a modificar sustancialmente esta inserción industrial, pero sí la importancia relativa de cada una de ellas. Las mismas están destinadas a plantas industriales dedicadas a la producción de bienes intermedios (siderurgia, papel, cemento, petroquímica, insumos textiles, etc.) donde, en la generalidad de los casos, los grupos económicos patrocinantes ya controlaban el capital de diversas empresas líderes. La es-

²⁰ Las inversiones de los grupos económicos que se tienen en cuenta ascienden a 3.700 millones de dólares. Dicho monto es el resultado de considerar, por un lado, la inversión comprometida por ellos en el programa de capitalización de la deuda externa pública. Por otro, sus inversiones comprometidas dentro de los 50 proyectos aprobados más grandes en el régimen nacional de promoción industrial. Este último criterio implica:

- Algunos de los proyectos considerados aún se encuentran en ejecución, mientras que otros todavía no se iniciaron.
- No se tuvieron en cuenta múltiples proyectos aprobados que pertenecen a grupos económicos, debido a que por su monto de inversión no integran los 50 más grandes.
- Se dejaron de lado algunas inversiones realizadas por los grupos económicos que, teniendo subsidio estatal, no se encuentran amparados en dicho régimen de promoción industrial (p. ej., ALUAR Argentina S.A.).

²¹ Acevedo, M., Basualdo, E. y Khavisse, M., "Quién es Quién en el poder económico (1973-1987)", Editora 12-Pensamiento Jurídico, 1981.

Gráfico N° 6
 Grupos Económicos: Distribución del valor de producción^(a)
 y de las inversiones comprometidas^(b) entre 1980 y 1988 (en %)



^(a) Estimación en base a la encuesta industrial del INDEC.

^(b) Inversiones comprometidas en los 50 proyectos más grandes de la promoción industrial y en la capitalización de la deuda externa pública.

Referencias:

- 31 - Alimentos y bebidas
- 314 - Tabaco
- 32 - Textil y cuero
- 33/34 - Madera y muebles
- 351 - Sustancias químicas industriales
- 353/354 - Derivados del petróleo y el carbón
- 352/356 - Caucho y plásticos
- 36 - Productos minerales no metálicos
- 371 - Siderurgia
- 381/382 - Prod. metalúrgicos y equipos no-eléctricos
- 383 - Equipos y suministros eléctricos
- 384 - Automotores

Fuente: Basualdo, E. y Fuchs, M., "Nuevas formas de inversión de las empresas extranjeras en la industria Argentina", CEPAL, 1989.

trategia de estos grupos económicos consistió en usufructuar los incentivos ofrecidos por la promoción industrial, de forma de consolidar su posición oligopólica en la producción de una amplia gama de bienes intermedios, y sólo, en menor medida, en implantar nuevas firmas que les permitieran incrementar el grado de integración vertical sobre una misma "cadena productiva" (caso del grupo Massuh en la producción celulósica-papelera). Sólo en unos pocos casos, las industrias promocionadas, patrocinadas por estos grandes grupos económicos, se inscriben en el despliegue de una estrategia de diversificación de actividades industriales del grupo respectivo (Bridas, en la industria papelera; Alpargatas, en la pesquera).

Ciertamente, esta estrategia empresarial comprendió no sólo la instalación de grandes plantas, sino además múltiples de menor tamaño, por las cuales también recibieron subsidios del Estado. Tal el caso, por ejemplo, del grupo económico Alpargatas y Arcor.²²

La expansión industrial de los grupos económicos se nutrió también de la propia desin-

tegración de la estructura de proveedores en tanto, en el marco de la crisis, adquirieron, a muy bajo precio, muchas de las empresas independientes que hasta ese momento eran sus proveedoras. Lo propio se reproduce respecto de ciertas plantas fabriles, así como de un conjunto de maquinarias y equipos provenientes de empresas, en ciertos casos competidoras, que paralizaron sus actividades. Al respecto, cabe destacar que la apertura económica afectó profundamente el tejido industrial, constituido durante la industrialización sustitutiva, y conformado por una estructura de proveedores de las grandes empresas. Al mismo tiempo que se disgrega la estructura de proveedores, los grupos económicos y ciertas empresas trasnacionales realizaron avances de significación en la integración vertical de sus actividades industriales, mediante la adquisición de las firmas existentes y de la instalación de otras sociedades controladas.²³

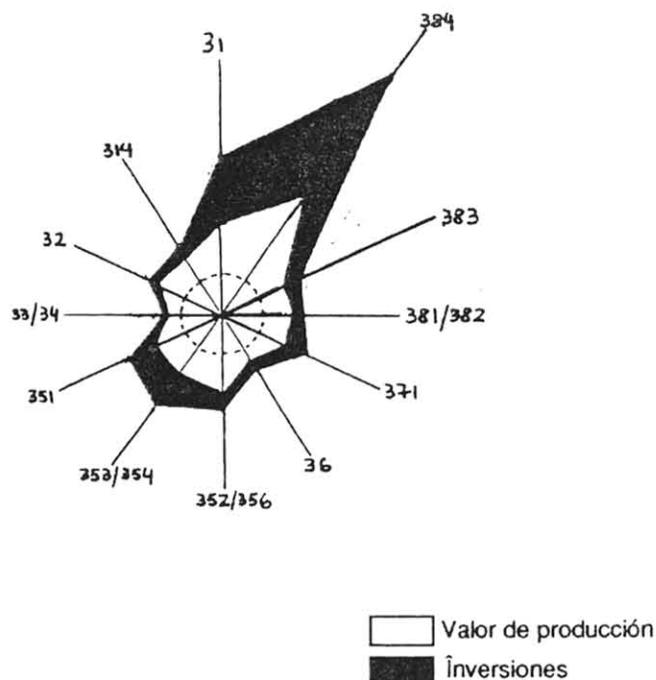
Las empresas extranjeras, por su parte, abarcaban en 1973 un espectro productivo sensiblemente más diversificado que el de los grupos económicos. Sus principales actividades industriales, en ese entonces, incluían la producción automotriz, la elaboración de alimentos, diversas producciones químicas, si-

²² Además de controlar cuatro de los 50 proyectos más grandes aprobados en el ámbito nacional, Alpargatas es propietaria de otros proyectos en las provincias de Catamarca y de San Luis: Calzado Catamarca S.A. (calzado), Palette Oeste S.A. (frazadas), Textil Catamarca S.A. (acabado textil), Alpargatas Textil San Luis S.A. (tejeduría y terminación), Calzar Oeste S.A. (calzado deportivo).

El grupo Arcor resulta un caso notable, en tanto gran parte de sus numerosas empresas fueron instaladas en base a los beneficios promocionales. Las firmas promocionadas patrocinadas por Arcor son: Vitopel S.A., con dos proyectos (films plásticos); Cartocor S.A., con dos proyectos (cartón corrugado); Pancrok S.A. (galletitas); la propia Arcor S.A. (golosinas); Msky S.A. (golosinas); Mitar S.A. (enzimas); Candy S.A. (golosinas depositadas en almidón); Alica S.A. (gelatina y helados en polvo); Flexiprin S.A. (laminado de películas, papeles y aluminio); Carlisa S.A. (galletitas, alfajores y budines); Frutos de Cuyo S.A. (conservas y envases de hojalata); Indal San Juan S.A. (embudidos, fiambres y chacinados); Dulcoora S.A. (mermeladas y dulces); Metalbox S.A. (envases de hojalata); Plastivil S.A. (productos de PVC); Productos Naturales S.A. (productos enlatados); Carbox S.A. (cartón corrugado); Converflex S.A. (films plásticos).

²³ A este respecto cabe mencionar, por ejemplo, que el grupo Pérez Companc adquirió, entre otras, a las siguientes empresas: Tubos Trans-Electric S.A. (transformadores), Motores Merelli S.A., Cía. Argentina de Cemento Portland S.A. (actualmente Cemento San Martín S.A.), Petroquímica de Cuyo S.A. (asociada), PASA, Petrosur S.A. Asimismo que el grupo Bunge y Born, compró a Matarazzo S.A. (fideos), Gramón S.A. (harina), Alcoholera Royal S.A., Atanor S.A. y Petroquímica Río Tercero (adquirió la mayoría del capital privado de estas firmas y de sus vinculadas). Finalmente, Acfindar adquirió el capital de la empresa Félix Simón S.A. (laminación en caliente), en 1986; de Juan Navarro e hijos S.A. (producción de planchuelas, edisas, perfiles livianos, ángulos), en 1988; de una de las principales empresas dedicadas a la comercialización de productos siderúrgicos—M. Heredia y Cía S.A. (y sus firmas controladas)—, en el año 1988; de Talleres Metalúrgicos Belgrano S.A. (maquinaria para la industria siderúrgica) en 1990.

Gráfico N° 7
Empresas Extranjeras: Distribución del valor de producción^(a)
y de las inversiones comprometidas^(b) entre 1980 y 1988 (en %)



^(a) Estimación en base a los establecimientos industriales con más de 100 ocupados en el Censo Industrial de 1974.
^(b) Inversiones industriales comprometidas incluida la capitalización de la deuda externa pública.

Referencias:

- 31 - Alimentos y bebidas
- 314 - Tabaco
- 32 - Textil y cuero
- 33/34 - Madera y muebles
- 351 - Sustancias químicas industriales
- 353/354 - Derivados del petróleo y el carbón
- 352/356 - Caucho y plásticos
- 36 - Productos minerales no metálicos
- 371 - Siderurgia
- 381/382 - Prod. metalúrgicos y equipos no-eléctricos
- 383 - Equipos y suministros eléctricos
- 384 - Automotores

Fuente: Basualdo, E. y Fuchs, M., "Nuevas formas de inversión de las empresas extranjeras en la Industria Argentina", CEPAL, 1989.

derurgia, etc. (Gráfico N° 7).²⁴

Desde fines de los años '70, en las empresas extranjeras radicadas en el país se registró un intenso proceso de fusiones de empresas, de redimensionamiento de los establecimientos existentes, de compra-venta de firmas e, incluso, de repatriación de capitales. Ciertamente, estos procesos, indicativos de una intensa reestructuración, se expresan con intensidad en la producción central de la segunda sustitución de importaciones: la producción automotriz. En ella se realiza la fusión de Citroën con Peugeot y, luego, la de esta última con Fiat. Durante esos años, cesan sus actividades en el país General Motors, primer, y Chrysler después para, finalmente, incorporarse Volkswagen a la producción interna mediante la adquisición de los activos de Chrysler Argentina.

En múltiples ocasiones orientaron sus recursos hacia la adquisición de firmas instaladas o a incrementar la participación de los inversores extranjeros. Así por ejemplo, en el primer caso, se puede mencionar la desnacionalización de Calera Avellaneda S.A., La Isaura S.A. y Frigorífico Swift S.A. En el segundo, Rigolleau S.A., Massey Ferguson S.A., Philips Argentina S.A., Galileo Argentina S.A., etcétera.²⁵

Finalmente, también se registró la salida del país de empresas extranjeras líderes en sus actividades como Olivetti Argentina S.A., Liebig, Ascensores Otis S.A., Up John, Eli Lilly, etcétera.

Las inversiones realizadas durante los años '80 se dirigen hacia la producción de ali-

mentos (31), refinación y producción de derivados del petróleo y carbón (353/354) y, sobre todo, hacia la producción automotriz (384).

Respecto de las empresas extranjeras, las evidencias disponibles permiten establecer que tampoco las trasnacionales introdujeron cambios drásticos en la estrategia empresarial que mantenían en los años '70 y que, si bien se expanden, su crecimiento no ha sido, hasta el momento, tan acentuado como el de algunos grupos económicos locales.²⁶

Sin embargo, la relativa permanencia de la estrategia empresarial, y el menor dinamismo de las trasnacionales respecto de un conjunto de grupos económicos locales, no significa que ellas no se hayan expandido, en algunos casos, sensiblemente sobre las líneas de desarrollo estratégico que tenían durante los años setenta. A este respecto, se puede señalar que un conjunto de empresas trasnacionales avanzaron en la integración vertical de sus actividades económicas (Cargill, Continental, Siemens, Renault Argentina o Autolatina). Algunas de ellas, como las dos primeras, por medio de nuevas plantas controladas por la empresa principal; otras, mediante la expansión de sus empresas controladas (Renault Argentina S.A. y Autolatina S.A.) y Siemens S.A. por medio de la adquisición de empresas existentes y la instalación de nuevas firmas. En general, las empresas que avanzan en su integración vertical lo hacen expandiéndose en la producción de bienes intermedios.

Por su parte, las empresas químicas y petroquímicas se expanden debido a la incorporación de nuevos procesos y productos, ya sea sobre la base de sus empresas controladas o por la instalación de nuevas firmas. Nuevamente, en este tipo de empresas, la expansión está orientada hacia la elaboración de bienes intermedios (como Dow Química S.A. y Duperial S.A.). Por otra parte, algunas tras-

²⁴ Las inversiones de las empresas extranjeras ascienden a 2.300 millones de dólares, aproximadamente, resultado de considerar la recopilación de inversiones utilizada en este trabajo y las comprometidas por este tipo de firmas en el programa de capitalización de la deuda externa pública.

²⁵ Basualdo, E.M., Ufshitz, E. y Roca, E., "Las empresas multinacionales en la ocupación industrial en la Argentina, 1973-1983", OIT, Ginebra.

²⁶ Basualdo, E.M. y Fuchs, M., op. cit., 1989.

nacionales, específicamente las productoras de cigarrillos, racionalizan su estructura empresarial, abandonando algunas de las actividades que realizaban en el país: se especializaron en la producción principal (tal el caso de Philip Morris-Reetsma).

Finalmente, existen empresas extranjeras (como Hughes Tool en la producción de bienes de capital) que incrementan su producción, mediante la instalación de nuevas firmas controladas, pero manteniendo su alto grado de especialización productiva.

Junto con estos casos, hay una serie de empresas transnacionales (como Techint) que, como algunos grupos económicos locales, fueron —y siguen siendo— los capitales más dinámicos en la economía argentina durante las últimas décadas. La transnacional Techint constituye un caso relevante, en tanto presenta modificaciones significativas en su estrategia empresarial, al mismo tiempo que se expande a un ritmo equivalente al que exhiben los grupos económicos locales más dinámicos y, en la actualidad, es una de las líderes en el proceso de privatización.

Resulta necesario insistir en que todas las empresas transnacionales que avanzan, según los casos, en la integración o diversificación de sus actividades económicas, lo hacen sobre la base de la producción de bienes intermedios. Esta característica es importante no sólo para el análisis del comportamiento de las firmas extranjeras, sino además para aprehender los rasgos que asume el perfil industrial. En efecto, este comportamiento también es predominante, aun cuando no exclusivo, en el tipo de expansión que registran los grupos económicos más importantes y dinámicos.

Además de vincular la estrategia de la firma con las características globales de la inversión, los casos mencionados permiten determinar algunos de los rasgos que presenta la reestructuración en varios sectores industriales, de los cuales el caso del complejo metal-

mecánico es uno de los más importantes, debido al significativo papel que cumplió en la expansión industrial durante las décadas pasadas.

A lo largo de la segunda etapa de sustitución de importaciones surgen, progresivamente, en el complejo metalmeccánico, un conjunto de proveedores industriales especializados, que expresan un avance significativo en el grado de integración de la industria local. La apertura económica afecta profundamente dicha estructura de proveedores reduciéndose, en consecuencia, no sólo en número sino también en la capacidad de adecuación tecnológica que tenían en el pasado.

En tanto la reducción de la producción de la industria proveedora de partes supera la contracción de la producción de la industria terminal, se puede presumir que fueron reemplazados por la importación insumos y partes antes provistos por la industria local; o bien que las terminales son las que ahora producen los insumos y partes antes abastecidos por dichos proveedores locales.

Las evidencias disponibles²⁷ permiten afirmar que se registraron ambos procesos. Los proveedores especializados fueron progresivamente reemplazados por el aprovisionamiento de bienes importados y por la propia producción de las empresas controladas por las terminales automotrices.

Cabe destacar dos características de la reestructuración del complejo metalmeccánico y, específicamente, de la producción automotriz. En primer lugar, la mayor incidencia de las empresas terminales en la producción de insumos y partes no está vinculada a una mayor integración de las plantas fabriles, sino a la expansión de plantas industriales especializa-

das, que pertenecen a las empresas controladas por las terminales, o a la adquisición de empresas independientes que, hasta ese momento, eran sus proveedoras de partes. En segundo lugar, al mismo tiempo que se reduce el número y cambian las características de las empresas proveedoras independientes, las firmas que actúan en dichas producciones, pero que pertenecen a las terminales, se expanden y reequipan, avanzando en su participación en el valor de producción de los insumos y partes.

Las terminales automotrices y sus sociedades controladas —así como otros sectores relevantes del complejo metalmeccánico— tienden a especializarse en la producción de bienes intensivos en capital y en la utilización de mano de obra especializada. Se trata, en general, de producciones discontinuas, en las cuales el montaje ocupa un lugar destacado. Este es el caso de la fabricación de motores y cajas de velocidad y de bienes de capital destinados a la producción petrolífera.

En este contexto, es pertinente señalar algunas de las diferencias y similitudes de las inversiones efectuadas por las empresas de los grupos económicos y por las firmas pertenecientes a los capitales extranjeros. En cuanto a las diferencias, resulta significativo que mientras los grupos económicos instalaron, principalmente, nuevas plantas industriales mediante los regímenes de promoción industrial, las empresas extranjeras realizaron, además, inversiones en plantas fabriles existentes. De esta manera, durante la última década, se invirtieron las características asumidas por la inversión industrial durante la segunda etapa de sustitución de importaciones. En ésta, las empresas extranjeras realizaron —sobre todo entre 1958 y 1962— inversiones significativas, con fuertes subsidios, y destinadas a instalar nuevas plantas industriales. Las mismas fueron las de mayores dimensiones de la época, y se llevaron a cabo en las actividades que,

de allí en más, se convirtieron en las más dinámicas de la producción industrial. En ese momento, las empresas de capital local eran las que realizaban, más intensamente, inversiones en plantas instaladas, en la búsqueda de mejores niveles de productividad.

En cuanto a las similitudes, es relevante mencionar que las nuevas plantas industriales instaladas, tanto por los grupos económicos como por las firmas extranjeras, tienen una significativa intensidad de capital. Este es el otro factor que, junto con el envejecimiento del equipo, determina, como antes se dijo, un acelerado crecimiento de la relación capital-producto. Por otra parte, las nuevas plantas industriales exhiben una sensible incorporación de tecnología electrónica. Ciertamente, se trata de una tendencia general, ya que la intensidad de capital y la participación de la nueva tecnología no son fenómenos homogéneos, sino que presentan variaciones muy acentuadas entre ramas y entre empresas de una misma actividad.

Esta tendencia es uno de los factores que impulsa la creciente diferencia de productividad entre los grandes establecimientos y el resto de las plantas industriales, que se pone de manifiesto al confrontar resultados de los dos últimos Censos Económicos. Asimismo, y estrechamente vinculado con esto, los elementos disponibles²⁸ indican que la incorporación de nueva tecnología produjo una disminución en la ocupación industrial preexistente. Sin embargo, en tanto ella se llevó a cabo luego de una acentuada expulsión de mano de obra, su influencia fue más intensa sobre la composición de la ocupación y sobre los cambios registrados en las funciones y calificaciones de la mano de obra.

²⁷ Kants, H. y Querolo, A., "Bloque metalmeccánico y construcción. Reorganización industrial y eslabonamientos productivos en el sector automotriz: de la integración productiva autoconcentrada a la internacionalización pasiva", SICE-PNUD, ARG 86-RO1, 1990.

²⁸ Azpazu, D., Basualdo, E., Nocheff, H., "El impacto de las nuevas tecnologías sobre el proceso de trabajo y el empleo. Análisis de caso", PNUD-OIT, Documento de Trabajo, N° 16, 1988.

NOTAS ACERCA DE LOS RESULTADOS GLOBALES DEL AJUSTE EN LA ARGENTINA

Las políticas de ajuste aplicadas durante la década del '80 provocaron una significativa transferencia de recursos al exterior, lo cual disminuyó la cantidad de bienes y servicios disponibles. Los análisis sobre las alternativas posibles para recomponer el equilibrio externo diferencian dos caminos básicos. El primero consiste en disminuir el nivel de las importaciones, sobre la base de la recesión interna; el otro, en obtener divisas mediante la sustitución de importaciones y el incremento de las exportaciones, camino que anula a la recesión como elemento central del ajuste.²⁹

Ciertamente, en el caso argentino, la recesión fue un rasgo vigente durante los años '80 ya que, entre 1980 y 1988, el PBI se contrajo en un 8,7%, y el producto per cápita lo hizo en un 18%, durante el mismo período. Sin embargo, en este contexto, hay indicios de que las políticas económicas en la Argentina definieron un sendero que no responde totalmente a las alternativas mencionadas. La recesión interna dio lugar a un cierto incremento de las exportaciones al mismo tiempo que, con altibajos, se mantiene un nivel considerable de importaciones. Estas últimas tienen una composición marcadamente distinta de las de los años '70 ya que, como resultado de la mayor apertura, se incrementa la participación de los bienes de consumo. Además, debido al proceso de desindustrialización y desarticulación productiva, también se modifica el tipo de bienes intermedios y de capital importados, que ahora expresan los resultados de un proceso de "desustitución de importaciones". Sin embargo, el

comportamiento del sector privado parece indicar que una parte significativa de la fuga de capitales, durante el período bajo análisis, se canalizó mediante la sobrefacturación de las importaciones y subfacturación de exportaciones.

Entre 1981 y 1989, los intereses pagados al exterior por nuestro país suman 34,7 mil millones de dólares, aproximadamente. El pago se realizó mediante un nuevo endeudamiento externo, con los organismos internacionales de crédito y los bancos acreedores, que llegó casi a 7,8 mil millones de dólares y las reservas derivadas de los saldos positivos de la balanza comercial.³⁰

A pesar de los cuantiosos recursos destinados a enfrentar los intereses adeudados, la deuda externa se elevó de 36 mil millones de dólares, en 1986, a 64 mil millones de la misma moneda en 1989. La magnitud del incremento (28 mil millones de dólares) indica que los pagos realizados no cubrieron el monto total de los intereses efectivamente adeudados.

La indudable importancia de los recursos destinados a pagar los intereses del endeudamiento externo queda aun más nítida si se la relaciona con el PBI. Dichos intereses representaron el 5,5% del PBI, asumiendo que este último se ubicó, en promedio, en 70 mil millones de dólares anuales.

El monto de recursos transferidos al exterior fue sólo uno de los factores presentes en esta etapa. Tan importante o más fue la manera en que se desplegó internamente, el ajuste, proceso que, en gran medida, estuvo determinado por la conjunción de las políticas económicas y sociales, con las condiciones estruc-

²⁹ Ramos, J. "Panel sobre estrategias para enfrentar la crisis" en *Más allá de la crisis de la deuda: bases para un nuevo enfoque*, CIEPLAN, 1986, Chile. Fundación Unión Industrial Argentina, Consejo Académico, "Ajuste, competitividad y expansión", Cuaderno N° 1, 1992.

³⁰ Véase: Bouzas, R. y Keifman, S. "Deuda externa y negociaciones financieras en la década de los ochenta: Una evaluación de la experiencia argentina", FLACSO, 1990.

turales y el funcionamiento de los sectores sociales. Para evaluar el impacto interno de la deuda externa también resulta conveniente cuantificar, en forma aproximada, los otros procesos que se operaron durante el período analizado.

Entre 1981 y 1989, la suma de los PBI alcanzó a 630 mil millones de dólares, siempre que se asuma que el PBI anual fue, en promedio, de 70 mil millones de dólares. Tales recursos se distribuyeron, en primera instancia, entre los asalariados y los no asalariados. Los elementos disponibles permiten determinar que la participación promedio de los asalariados alcanzó el 30,2% del ingreso (*Gráfico N° 2*), mientras que el 69,8% restante fue percibido por los no asalariados. Estas participaciones indican que los primeros percibieron 190 mil millones de dólares, y los ingresos de los no asalariados ascendieron a 440 millones de dólares.

Tal distribución del ingreso, que no fue consecuencia directa del pago de la deuda externa, señala que se registraron cambios drásticos respecto de las condiciones vigentes durante la industrialización sustitutiva. En efecto, si se tiene en cuenta que la participación de los asalariados en el ingreso, entre 1970 y 1975, alcanzaba, en promedio, el 42,8%, se puede afirmar que ellos dejaron de percibir anualmente 12,6% del PBI, es decir 79 mil millones de dólares durante el período analizado. Dicha pérdida, que pasó a engrosar los ingresos de los no asalariados, duplica los pagos realizados a los acreedores, en concepto de intereses, y triplica las transferencias netas de recursos al exterior (intereses pagados - financiamiento externo).

Los beneficiados por la redistribución del ingreso, los no asalariados, exhiben una composición heterogénea. En un extremo, se encuentran los trabajadores independientes, expulsados del mercado de trabajo o que no pudieron incorporarse a él, todos los cuales per-

ciben ingresos menores que los propios asalariados. En el otro, se ubican los propietarios del capital concentrado quienes, además de sus ingresos internos, perciben una renta en el exterior, a raíz de la fuga de capitales iniciada entre 1979 y 1980. Estos últimos fueron los principales destinatarios de la redistribución del ingreso.

Ahora bien, la distribución del ingreso antes analizada constituye un punto inicial, y no final, de los ingresos percibidos por los diferentes sectores sociales, ya que hasta el momento no se tuvo en cuenta la incidencia del Estado sobre éstos. En efecto, una parte de los ingresos percibidos por los asalariados, y también por los no asalariados, se transfiere al Estado, constituyendo una parte de los recursos estatales. Asimismo, el gasto estatal define redistribuciones del ingreso significativas; de su composición depende la orientación de las mismas entre los diferentes sectores sociales.

En términos generales, en los ingresos del Estado se puede apreciar que el aporte relativo de los asalariados se incrementó durante el período bajo análisis, ya que los impuestos sobre los bienes y servicios representaron, en promedio, 50,3 del total de los ingresos tributarios entre 1981 y 1988, mientras que habían llegado al 32% entre 1970 y 1975.³¹

Por su parte, el gasto estatal cubre una amplia gama de gastos corrientes y de capital. Interesa destacar que forman parte de ellos la transferencia de recursos al exterior, debida a los intereses de la deuda externa y también otra serie de transferencias, dirigidas hacia los no asalariados y, más específicamente, al capital concentrado local.

Respecto de estas últimas, en septiembre de 1990, el actual presidente del Banco Cen-

³¹ Carcofi, R., "La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas", CEPAL-Bs. As. Documento N° 36, 1990.

tral afirmó que dicha institución había transferido 67 mil millones de dólares al sector privado durante los últimos años. A partir de allí, el Poder Ejecutivo le encargó a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, a la Procuraduría del Tesoro, y a otros organismos, investigar el destino de las transferencias.³² A comienzos de 1991, estos organismos concluyeron que el Banco Central de la República Argentina había perdido 105.000 millones de dólares entre 1980 y 1990.³³ La escasa información disponible acerca de su composición indica que estas transferencias comprenden los subsidios de la promoción industrial, los avales caídos, las transferencias canalizadas al sector financiero mediante la cuenta de regulación monetaria, los sobreprecios pagados a los proveedores del Estado, los pasivos de las instituciones financieras que quebraron (cuya nómina fue publicada recientemente), así como los subsidios para exportaciones, el costo de estatizar la deuda externa privada, el subsidio a los primeros programas de capitalización de deuda externa, las diferencias de cambio originadas en la sobre y subfacturación de las operaciones de comercio exterior, etc. Aparentemente, dentro de este cuantioso monto de transferencias también se encuentran los intereses derivados de la emisión de bonos por parte del Estado que, al igual que los otros rubros, engrosaron, en gran medida, los ingresos transferidos hacia los sectores sociales más poderosos.³⁴

Si bien impresionante, el monto de las mencionadas transferencias es avalado por otras evidencias parciales: una de ellas, las estimaciones que evalúan las transferencias implícitas en las tarifas públicas y en los precios

³² *Diario Clarín*, 11 de septiembre de 1990.

³³ *Diario Clarín*, 9 de febrero de 1991.

³⁴ Damil, M. y Fanelli, J. M., "Decisiones de cartera y transferencia de riqueza en un período de inestabilidad macroeconómica", BCRA-CEDES, 1988.

de algunos insumos (petroquímicos, alcohol para naftas y petróleo) a los empresarios privados.³⁵ Las mismas indican que las transferencias por dichas ventas comprometen casi 1,7% del PBI, lo cual significa que, durante el período analizado, estos subsidios ascendieron a 12 mil millones de dólares aproximadamente.

Estas estimaciones dejan de lado las compras de bienes y servicios, por parte del Estado a sus proveedores, las más relevantes en términos de transferencias. Otra de las transferencias de recursos originadas en el Estado, son los subsidios canalizados mediante la promoción industrial. Estos pueden estimarse en casi el 2% del PBI; quiere decir que durante el mencionado período suman alrededor de 14 mil millones de dólares. En síntesis, considerando sólo estos dos conceptos, el Estado habría transferido 26 mil millones de dólares a los empresarios privados, lo cual es compatible con las cifras totales que, a juicio de la mencionada comisión, habría transferido el Banco Central a los empresarios privados.

A partir de las transferencias realizadas por el Banco Central se puede estimar —considerando nueve años y no diez— que ellas llegaron a 94,5 mil millones de dólares entre 1981 y 1989, monto que representa 15% del PBI (siempre considerado equivalente a 70 mil millones de dólares) y que es 172% superior a los intereses pagados al exterior y 263% más elevado que las transferencias netas al exterior.

Cabe preguntarse, entonces, acerca del destino de los —sin lugar a duda— cuantiosos recursos que perdieron los asalariados y el Estado durante los años '80. Los sectores de ingresos más elevados, por una parte, incrementaron sensiblemente su nivel de consumo y, por otra, prosiguieron remitiendo capitales

³⁵ Gerchunoff, P.L. y Vicens, M., "Gasto público, recursos públicos y financiamiento en una economía en crisis. El caso argentino", Inst. Torcuato Di Tella, 1989.

al exterior y, finalmente, restringieron en forma severa las inversiones realizadas por sus empresas con capital propio, incrementando sus activos financieros y la adquisición de empresas y plantas industriales existentes.

La evolución de la inversión hace patente la dinámica social que introdujo el endeudamiento con el exterior. La creciente insuficiencia de recursos por parte del Estado afecta sus inversiones, en tanto que el capital concentrado no realiza inversiones con recursos propios, sino que se apropia de subsidios estatales. De esta forma, aquellos instrumentos genuinos que impulsaban la inversión industrial privada, durante la sustitución de importaciones, cambian su naturaleza durante la valorización financiera y pasan a incentivar la fuga de capitales al exterior. Es así que, teniendo en cuenta los niveles de inversión vigente entre 1970 y 1980 (15% del PBI), se puede afirmar que se dejaron de invertir 74 mil millones de dólares durante el período analizado. Es decir, algo menos que el doble de los pagos de intereses realizados a los acreedores externos y casi tres veces las transferencias netas al exterior.

Las características que asume el proceso económico-social en la Argentina, durante la etapa en que se inician las políticas de ajuste en América Latina, indican que el pago de intereses al exterior no parece haber sido el elemento crítico que define las características de la etapa. Ciertamente, ellos determinaron, sin duda, una reducción acentuada de los ingresos internos, pero no definieron la forma específica en que se distribuyeron, así como tampoco determinaron la existencia de ingentes subsidios al capital concentrado y de una inédita reducción de la inversión.

La inexistencia de una relación causal entre las transferencias de recursos al exterior y los otros procesos internos indica que esta etapa no puede comprenderse tomando en cuenta sólo a los acreedores externos sin con-

siderar, también, la influencia ejercida por el capital concentrado interno. Tan es así, que la drástica modificación de la distribución del ingreso es previa, incluso, al masivo endeudamiento externo. Además desde el comienzo mismo de la dictadura militar, comenzó a modificarse, de manera sustancial, la composición de los ingresos y de los gastos estatales, no sólo por las crecientes transferencias al capital concentrado, también porque se acentuó el aporte de los asalariados a los ingresos fiscales y disminuyó su participación como destinatarios del gasto realizado por el Estado.²⁸

La dinámica específica que asumen los sectores dominantes en los primeros años de la dictadura termina de conformarse con el endeudamiento externo y continúa durante el proceso en que se pagan los intereses. Ella se sustenta en los acreedores externos y en los organismos internacionales de crédito, los cuales fijan las políticas globales, y en el capital concentrado interno, que define las características específicas que éstas adoptan. Esta configuración del poder en la Argentina se proyecta aun después del agotamiento de la valorización financiera y fuga de capitales al exterior, al definir ahora los ejes de las políticas económicas de una nueva etapa sustentada en la privatización de las empresas y áreas del Estado.

²⁸ Marshall A., "Políticas sociales. el modelo neoliberal", Ed. Legasa, 1988.