

época

año 1 n° 1 dic. 99
I.S.S.N. 15149269

Cuerpo editorial:

Martín Abeles
Marisa Duarte
Noemí Giosa
Matías Kulfas
Cecilia Levit
Pablo Míguez
Ricardo Ortiz
Luis Scali
Martín Schorr
Cecilia Todesca Bocco

e-mail: epoca@step.net.ar
www.epoca.step.net.ar

ediciones M&E
Buenos Aires, diciembre de 1999
© época

época

revista argentina de economía política

época

AGRADECIMIENTOS

Agrupación LA GRIETA
Joaquín Alperovich
Daniel Azpiazu
Eduardo Basualdo
Eugenia Crespo
Marina Dal Poggeto
Adolfo Dorfman
Carlos Echagüe
Valeria Esquivel
Manuel Fernández López
Marcelo Freire
Daniel Ingrazzia
Norberto Itzcovich
Felisa Miceli
Hugo Nochteff
Corina Rodríguez Enriquez
Ariel Schale
Martín Töpf
Verónica Weiss
Guillermo Wierzba

época

INDICE

- 7 **Presentación.**
- 11 **Dossier.** Los años noventa: balance de una década de concentración económica y regresividad social.
- 15 **Hugo NOCHTEFF:** La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto.
- 33 **Marisa DUARTE:** Reforma del Estado en la Argentina. El debate parlamentario de la Ley 23.696/89.
- 53 **Cecilia LEVIT y Ricardo ORTIZ:** La hiperinflación argentina: prehistoria de los años noventa.
- 71 **Gastón BELTRAN:** La crisis de fines de los ochenta bajo la mirada de los sectores dominantes. Justificación e inicio del proceso de reformas estructurales de los años noventa.
- 95 **Martín ABELES:** El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: reforma estructural o consolidación hegemónica?.
- 115 **Matías KULFAS:** Las corrientes de capitales hacia la Argentina. Inversión extranjera, endeudamiento externo y fuga de capitales en los años noventa.
- 137 **Manuel FERNANDEZ LOPEZ:** Prólogo al artículo de Adolfo Dorfman
- 141 **Adolfo DORFMAN:** Los derroteros y condicionamientos de una futura industrialización en la Argentina.
- 161 **Martín SCHORR:** El sector manufacturero argentino en la década del noventa: desindustrialización, concentración de la producción y regresividad distributiva. Una aproximación a través del desempeño de las grandes firmas.
- 183 **Noemí GIOSA ZUAZUA:** Desempleo y precariedad laboral en la Argentina de los años '90.
- 209 **Corina RODRIGUEZ ENRIQUEZ:** Una reflexión sobre la pobreza y las políticas sociales en Argentina.

Hugo Nochteff

Investigador del CONICET. Profesor-Investigador de FLACSO. Investigador Principal del Área de Economía y Tecnología de FLACSO Sede Argentina.

1. Introducción

En primer lugar sintetizaré las grandes tendencias y ejes del comportamiento económico, vinculándolos históricamente a los efectos de la dictadura militar de 1976-1983 y a las características centrales de la etapa de la economía internacional que se inició a principios de los setenta, y presentaré los argumentos y conclusiones principales. En segundo lugar, analizaré algunas especificidades del período que se inicia hacia 1989/90.

2. Los ejes y tendencias principales del comportamiento económico argentino desde mediados de los setenta.

La dictadura militar de 1976-1983 y los cambios en la economía internacional influyeron de modo decisivo, casi determinante, sobre el comportamiento de la economía argentina durante las últimas dos décadas. Ello se debió a que la dictadura quebró las bases y relaciones sociales, institucionales y productivas que habían sustentado y en gran medida definido a la economía argentina a lo largo de casi toda su época de industrialización y, sobre todo, en el período iniciado en la postguerra, durante el cual la industria fue el eje ordenador de la economía.

Los principales efectos de las acciones políticas, sociales, económicas y represivas de la dictadura militar fueron la "pulverización" de la sociedad civil; el debilitamiento de las organizaciones intermedias, de los partidos políticos y del Estado -tanto como sistema técnico como árbitro relativamente autónomo de los conflictos y acuerdos sociales-; el fortalecimiento del capital concentrado; la prevalencia de las ganancias financieras sobre las productivas; la concentración del poder económico; la reducción a la mitad del techo salarial de largo plazo y el gran salto de nivel y de tasa de crecimiento del endeudamiento externo. Tanto la amplitud como la profundidad de estos efectos transformaron radicalmente a la sociedad argentina. El sendero de la economía, desde 1983, fue influido y acotado de manera decisiva por esa transformación.

Todo el período está enmarcado por uno de los cambios más profundos de la historia económica: el fin de la llamada "edad de oro" del capitalismo y el nuevo comportamiento de la economía mundial desde entonces.

La "edad de oro", que se inició pocos años después de la Segunda Guerra y se extendió hasta los primeros años de los setenta fue el período económico y social más dinámico de la historia. Sus rasgos centrales, en comparación con cualquier otro período de la economía mundial desde principios del siglo XIX hasta hoy, fueron los siguientes: las tasas más altas de crecimiento del producto y de la productividad; las mayores tasas de inversión respecto del producto; el mejoramiento más rápido de la distribución del ingreso y de los salarios reales; la

actividad industrial y la inversión fija como principales ejes dinámicos de la economía y base de las ganancias; la regulación de los flujos nacionales e internacionales de bienes, dinero y productos financieros; la atenuación de los ciclos económicos; los menores niveles de desempleo; y la menor divergencia entre las tasas de crecimiento de los productos per capita de las diferentes regiones del mundo. Las excepciones a esta convergencia fueron los países de América Latina y, en una medida levemente menor, los de África, cuyos productos per capita crecieron mucho en términos absolutos, pero poco en términos relativos a los de los países de las regiones más dinámicas (en este orden, Europa Meridional, Asia, y Europa Occidental). Dentro de ese marco, el producto per capita argentino tuvo un desempeño algo mejor que el de la media aritmética de los países de América Latina y África, pero muy inferior a los de las regiones más dinámicas.

En relación a la "edad de oro", a partir de 1973 los rasgos centrales y los senderos de la economía mundial cambiaron en todos los sentidos e indicadores mencionados. El crecimiento del producto se redujo; cayeron las tasas de inversión mientras aumentaban las de ganancia; el capital líquido (en la forma de dinero y, sobre todo, de productos financieros que pueden abarcarse con la definición de apuestas a futuro o "capital ficticio") creció mucho más aceleradamente que el producto y el comercio, hasta llegar a órdenes de magnitud (en términos relativos a la economía real) prácticamente desconocidos en la historia; la actividad financiera pasó a ser -en términos agregados- la de mayor tasa de ganancia; los Bancos Centrales y los organismos internacionales perdieron casi toda su capacidad de regulación monetaria y financiera, especialmente la internacional; la relación entre el endeudamiento, por una parte, y el producto y el comercio, por la otra, fue incomparablemente más alta que en los períodos anteriores.

Lo que ha dado en llamarse "la economía del endeudamiento" y de la valorización financiera (un fenómeno análogo al que John Maynard Keynes llamaba en los veinte la "economía de casino") tuvo un impacto negativo especialmente fuerte sobre los países deudores no desarrollados, sobre todo en los ochenta, por el doble efecto del encarecimiento del crédito y de la caída de los precios de las materias primas: corregidas por esa caída, las tasas de interés reales que pagaron estos países llegaron a aumentar aproximadamente 6 veces entre fines de los setenta y principios de los ochenta.

La distribución del ingreso empeoró y los salarios reales cayeron en prácticamente todo el mundo, aunque con grandes diferencias entre economías. Las tasas de desempleo aumentaron entre casi dos veces y más de seis veces según países y regiones. Con pocas excepciones los procesos de convergencia (o sea, de achicamiento de la diferencia entre los productos per capita de las regiones y los países) se transformaron en procesos de divergencia: por ejemplo, la diferencia entre el producto per capita promedio de Europa Meridional y el de América Latina aumentó de 1,4 a 1,7 veces. El desempeño de América Latina fue uno de los peores: en 1973 su producto per capita era 2 veces superior al de Asia, en los noventa esa diferencia se había reducido a la mitad.

Como ya se sugirió, estos fenómenos de la economía actual, la posterior a la

"edad de oro", tuvieron intensidades muy diferentes según países y regiones. La diferencia entre el producto per capita de la Argentina y el del promedio de los países de las grandes regiones económicas aumentó mucho más que el de la mayoría de los países (exceptuando algunos casos de Europa Oriental y de África). Por ejemplo, la diferencia de Argentina con Europa Occidental creció de 1,5 a 2,3 veces; con Europa Meridional, de 1,2 veces a favor de Argentina a 1,3 veces a favor de Europa Meridional. Mientras el producto per capita de Asia (promedio) creció 2,2 veces y aún el de África se mantuvo constante, el de Argentina se redujo más de un 4% entre principios de los setenta y principios de los noventa. Aún dentro de América Latina, mientras la media aritmética del producto per capita de las otras cinco de las seis economías más grandes de la región crecía un 14,5%, el de la Argentina se reducía -como ya se señaló- más del 4% (entre 1973 y 1992).

Dentro de esta etapa de la economía argentina pueden distinguirse períodos económicos muy distintos en términos de inflación, de tasa de crecimiento del producto, de control de las cuentas fiscales y de otros indicadores macroeconómicos. No obstante, adoptando una visión de conjunto, es posible identificar los principales ejes, rasgos y tendencias que persisten durante toda la etapa.

1. El estancamiento del producto bruto per capita. A pesar de que -como se comentó- el desempeño de la Argentina durante la "edad de oro" fue pobre en términos relativos, entre 1950 y 1973 el producto per capita creció un 60%, mientras entre 1973 y 1994 sólo aumentó un 5,1%. A partir de los datos sobre crecimiento de la población, y tomando en cuenta tanto la recesión de 1995 como la recuperación posterior, puede estimarse que el producto per capita de 1974 recién fue superado hacia en 1997.
2. La distribución crecientemente regresiva del ingreso. En 1996 la participación en el ingreso de los primeros cuatro deciles era un 30% inferior a la de 1975; la de los cuatro siguientes un 12,3% inferior, y la de los dos deciles de mayores ingresos un 26,3% superior. El cambio más profundo se dio en los dos deciles extremos, mientras el 10% más rico aumentó su participación un 46%, el más pobre la vio disminuida en un 45,2%. Esta relación debe tenerse en cuenta cuando se habla de crisis económica: si se combinan las variaciones del producto per capita con las de la distribución del ingreso total, se puede estimar que entre 1975 y 1996 el ingreso total del 10% más rico de la población aumentó aproximadamente un 100%, mientras que el ingreso total del 10% más pobre se redujo en torno de un 10%. En otras palabras, el comportamiento de la economía argentina desde el fin de la "edad de oro" puede definirse como de fuerte crecimiento para algunos y de larga depresión para otros.
3. El aumento de la población bajo la línea de pobreza y de aquella cuya situación económica y social es lo suficientemente precaria como para que haya grandes probabilidades de que pase a estar bajo esa línea. En 1995 el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza era de 25,8%, más de cuatro veces mayor al de 1974.

4. El incremento de la desocupación abierta y de las distintas formas de subocupación y de trabajo precario. Además, respecto de la población total, cayó tanto la proporción de los que están plenamente empleados como la de éstos más los subempleados, mientras aumentó la de los subempleados que buscan trabajar más horas. Por una parte, en 1996 la desocupación abierta era unas cinco veces superior a la de 1974; por la otra, en octubre de 1996 la suma de empleados y subempleados llegó a su punto más bajo respecto de la población.

5. El estancamiento de la productividad. Mientras entre 1950 y 1973 la productividad por hora trabajada aumentó un 73,7%, entre 1973 y 1992 el aumento fue de sólo 10,8%. Aún considerando el aumento del producto y la caída de horas trabajadas, el incremento de la productividad horaria entre 1973 y 1997 podría estimarse en no más del 26,5%, o sea un 64% inferior al aumento del período 1950-1973.

6. Las transferencias masivas de ingresos, fundamentalmente desde el trabajo hacia el capital y, dentro de éste, desde las PYMES hacia las grandes empresas y, sobre todo, hacia el capital concentrado.

7. La concentración del poder económico y el cambio de la estructura y el comportamiento de la cúpula del mismo. La creciente concentración económica adoptó crecientemente la forma de conglomerados de capital local altamente diversificados o integrados verticalmente; conglomerados de capital extranjero con características similares a los anteriores; y asociaciones entre ambos (esto último especialmente en los noventa). Estas formas concentradas se han localizado, en general, en mercados oligopólicos, en la mayoría de los casos protegidos de la competencia externa y de muy bajo riesgo, sea por la morfología misma de los mercados respectivos, sea por el tipo de bienes o servicios que producen, sea por protecciones, subsidios u otros privilegios que obtuvieron de los gobiernos a partir de su poder para influir en las políticas públicas, sea por alguna combinación de estas situaciones. A la vez, este capital concentrado se fue alejando progresivamente de las actividades manufactureras y de las de ingeniería hacia las de operación financiera, servicios y primarias (en los últimos años creciente hacia las extractivas). Dentro de la industria, se orientó fundamentalmente hacia los sectores intensivos en recursos naturales, abandonando los intensivos en conocimientos tecnológicos, mano de obra calificada e ingeniería.

8. El aumento acelerado del endeudamiento externo y de las ganancias financieras, incluidas las de las empresas no financieras. Estos fueron los ejes que reemplazaron a la acumulación de capital en la industria, que caracterizó al período de la postguerra y se extendió hasta mediados de los setenta. Estos dos fenómenos están íntimamente ligados: la combinación del crecimiento acelerado del endeudamiento externo, liderado básicamente por el capital concentrado, y las diversas formas en que éste utilizó esa masa de capital (aprovechamiento de las tasas de interés internas superiores a las internacionales, operaciones vinculadas a la variación de las tasas de cambio reales, ciclos de endeudamiento-fuga de capitales-endeudamiento, transferencia al Estado de la deuda privada, uso de los fondos externos para la compra de empresas públicas y privadas y para la

conformación de conglomerados y de oligopolios) les permitieron a los conglomerados crecer en medio de una economía estancada o en retroceso e inclinar a su favor la balanza de poder económico y político. En términos macroeconómicos, este crecimiento acelerado del endeudamiento y la forma en que se lo usó y recicló aumentó las fragilidades externa y fiscal de la economía. En 1997 la deuda externa pública equivalía a 4,83 años de exportaciones, más de 3,3 veces que en 1974.

9. El comportamiento económico del tipo "arranque y parada" asociado al del balance de pagos. Si bien, a diferencia de lo que ocurría durante la postguerra, en el conjunto de estas últimas dos décadas el endeudamiento externo no fue un resultado de las crisis de balance de pagos -salvo en algunos años-, la recurrencia al endeudamiento para financiar déficits crecientes de cuenta corriente -por ejemplo desde 1992- y desequilibrios fiscales contribuyó en gran medida a que la aceleración del endeudamiento externo sea incompatible con una tasa de crecimiento mediana del producto per capita, especialmente en las condiciones internacionales de volatilidad de los mercados financieros y de fuertes oscilaciones de los precios de las materias primas y de los productos industriales intensivos en recursos naturales.

10. La desindustrialización. Como puede explicarse a partir de lo dicho y de las aperturas asimétricas, bruscas y turbulentas de los mercados de bienes y dinero, el país se desindustrializó en un doble sentido. Por una parte, la industria se redujo en términos de establecimientos, de empresas, de personal ocupado (en los noventa la caída del empleo industrial es la causa principal de la del empleo total) y de participación en el producto. Así, la caída del producto industrial per capita fue muy superior a la del producto per capita total. Por otra parte, al interior de la industria se dió un proceso de involución que es quizás más grave que la desindustrialización medida en los términos más agregados: la estructura industrial sufrió un proceso agudo de regresión, desarticulación y fragmentación. En primer lugar, retrocedieron y en algunos casos prácticamente desaparecieron los sectores más dinámicos a escala internacional, los portadores de progreso técnico, intensivos en mano de obra muy calificada, conocimientos tecnológicos e ingeniería (dos ejemplos especialmente graves son el de química fina y el de bienes de capital excluido el equipo de transporte), mientras crecían los sectores productores de bienes menos diferenciados. En segundo lugar, se quebraron las cadenas de proveedores y subcontratistas especializados. En tercer lugar, aumentaron aceleradamente las diferencias entre empresas, sectores y regiones en materia de productividad, de distancia respecto de la mejor práctica internacional, de acceso al financiamiento para inversión y exportación, y de capacidad de acumulación de capital. Esto llevó a una estructura industrial extremadamente heterogénea y bloquea la formación de distritos y redes de contratación y cooperación industrial. En el sector agropecuario, las diferencias entre, por una parte, los mayores propietarios (especialmente las sociedades agropecuarias, los grupos de sociedades y los grandes conglomerados diversificados que también participan en la cúpula de este sector) y, por la otra, los propietarios medianos y

chicos, se agrandaron en muchos de los sentidos señalados respecto de la industria. En definitiva, la estructura y el tejido tecno-productivo, especialmente en las ramas y complejos manufactureros, siguió el sendero opuesto al de las experiencias más exitosas del mundo.

En términos muy generales y estilizados, la hipótesis que parece más razonable para la investigación del período es que el fenómeno central que se produjo a escala mundial desde los últimos años de la "edad de oro" está vinculado a lo que Michal Kalecki describió hacia mediados de los cuarenta como "el ciclo económico político".

El gran dinamismo de la economía capitalista, desde su arranque en las primeras décadas del siglo XIX, se caracterizó por un crecimiento acelerado, con progresos relativamente pobres de la distribución del ingreso, ciclos de auge y depresión muy marcados y altas tasas de desempleo, que se agudizaban en las fases recesivas. Hacia 1914, esta forma de funcionamiento estaba agotada y desembocó en dos grandes catástrofes: la Gran Guerra y la Gran Depresión.

Entre los años de la depresión y los inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial se fueron gestando las transformaciones y revoluciones políticas, sociales y económicas que dieron lugar a la "edad de oro" de 1950-1973. En esos años cambió también la teoría económica predominante y la concepción de las políticas económicas. Este último cambio se asocia con John Maynard Keynes y los economistas keynesianos. Uno de los economistas que más contribuyó a esa revolución del pensamiento económico, aunque no provenía de las mismas corrientes que los keynesianos, fue Michal Kalecki. Por una parte, en términos muy estilizados, lo que Kalecki, Keynes y los economistas keynesianos demostraron fue que la economía no tiende automáticamente al pleno empleo sino que puede equilibrarse en cualquier nivel de desempleo, y que el nivel de empleo depende de la demanda efectiva. Por la otra, probaron que se puede actuar mediante políticas que aumenten la demanda efectiva y por esta vía reduzcan el desempleo y eviten o suavicen las fases depresivas de los ciclos económicos. En otras palabras, que la intensidad de los ciclos y el alto desempleo del siglo XIX no eran fenómenos naturales ni técnicamente inevitables.

Para John Maynard Keynes y los economistas keynesianos (especialmente los norteamericanos) ello significaba el fin de las depresiones, las guerras por los mercados y el desempleo. Michal Kalecki, en cambio, vaticinó ya en 1943 que los ciclos económicos se convertirían en "ciclos económicos políticos", a través de recesiones causadas deliberadamente (una posición que seguirían algunas corrientes postkeynesianas, a partir de Joan Robinson, e incluso algunos economistas mucho menos heterodoxos; así, en 1980, Paul Anthony Samuelson sostuvo que las recesiones habían pasado a ser "recesiones inducidas").

La base del argumento de Kalecki era que, una vez que se difundiera el conocimiento acerca de cómo evitar las recesiones a través del aumento de la demanda efectiva, la economía capitalista crecería y reduciría el desempleo. La persistencia del pleno empleo fortalecería la posición negociadora de los asalariados hasta reducir (o amenazar con reducir) la tasa de ganancia de los

capitalistas -sobre todo en los períodos en que los aumentos de la productividad y el progreso técnico se hicieran más lentos-. Ello llevaría a que se indujera una caída de la demanda para provocar una fase depresiva, aumentar la tasa de desempleo y así reducir la capacidad negociadora de los asalariados y preservar o reconstituir la tasa de ganancia. En términos de Kalecki: "El régimen del ciclo económico político sería una restauración artificial de la situación tal como existía en el capitalismo del siglo XIX". Ello requeriría, sostenía Kalecki, una generación o escuela de economistas que afirmara que la situación de pleno empleo es manifiestamente insana o antinatural porque en la misma el nivel de empleo está por encima de lo sustentable. Así, no es totalmente casual que la "nueva ortodoxia" que predominó desde el fin de la "edad de oro" sostenga que existe una "tasa natural de desempleo" (muy superior a la de la "edad de oro") que no debe reducirse, ni tampoco lo es que recomiende la desregulación, la reducción de los derechos de los asalariados o el abandono de las políticas anticíclicas.

En última instancia, ésta parece ser una de las razones principales entre las que explican el fin de la "edad de oro", así como buena parte de las características del período que la sucedió. Cabe señalar que el aumento de los precios de las materias primas a principios de los setenta, que culminó con el aumento del precio del petróleo, puede incluirse dentro de este fenómeno. La situación de crecimiento y pleno empleo había llevado a que la tasa de ganancia en los países más industrializados -en un período en el que la velocidad de aumento de la productividad debida al cambio tecnológico se estaba reduciendo- se viera presionada no sólo por el incremento de los salarios en esos países sino también por el aumento del precio de las materias primas provenientes de los países periféricos -que estaba también explicado en buena medida por la suba de salarios ocurrida en estas últimas economías desde la postguerra-.

A partir de 1973 -con alguna diferencia de años según los países- la combinación de la reducción de la tasa de crecimiento y de inversión, del aumento de la tasa de interés y del desmantelamiento del Estado de Bienestar y de las regulaciones de la "época keynesiana", por una parte, con los otros fenómenos de índole estructural, algunos de los cuales ya fueron señalados, llevó al aumento generalizado del desempleo, a la caída de los salarios, y a la creciente divergencia de producto per capita entre países y regiones. A su vez, el aumento de la tasa de ganancia y la reducción de la tasa de inversión contribuyó al enorme incremento de la relación entre el capital líquido y la economía real.

Sin embargo, esta explicación de última instancia del cambio de la economía internacional no es suficiente para dar cuenta de los cambios en la nacional. Las tendencias mundiales, como hemos observado, indican distintos desempeños tanto durante la "edad de oro" como a partir de mediados de los setenta. Estas diferencias sólo pueden explicarse a partir de las diferencias entre las especificidades nacionales (y en algunos casos y hasta cierto punto, por las regionales). Así, la transferencia regresiva del ingreso o la caída del salario real han sido mayores en los países anglosajones que en los europeos, y lo mismo ocurre con el desmantelamiento del Estado de Bienestar o con la desregulación. Si se toma el

conjunto de países que en 1973 tenían un ingreso per capita similar al de la Argentina, ésta aparece, exceptuando a las economías de Europa Oriental, como uno de los casos extremos, casi caricaturesco, de la economía de endeudamiento y "de casino" (en términos de John Maynard Keynes), y también uno de los casos extremos de retroceso distributivo, de aumento de la pobreza, de caída de la tasa de aumento de la productividad, de desindustrialización, de regresión de la estructura tecno-productiva, y de concentración económica.

Como ya se sugirió, ello se debe, por una parte, a la concentración del poder económico, al cambio profundo de las relaciones de fuerzas sociales, a la "pulverización" de la sociedad civil, y a la conversión del Estado en un "Estado privado" que produjo la dictadura militar. En este sentido, los senderos económicos los últimos quince años fueron limitados y acotados por esos fenómenos y -sobre todo- por el poder del capital concentrado y de los acreedores externos que se consolidó como predominante durante la dictadura.

3. La economía a partir de 1989/90

Durante este período, las crisis económicas -en este caso la de los años 1989-1990- y el profundo desequilibrio de fuerzas económicas y sociales que se definió entre 1976 y 1983 siguieron acotando el curso de la economía. El proceso que había llevado de desde una primera y efímera confrontación (durante el primer gabinete radical) al proceso de "pacto" con el capital concentrado continuó hasta convertirse en un "acuerdo". Así, se profundizaron y consolidaron las tendencias económicas básicas prevalecientes desde 1976 hacia la concentración y centralización del capital; la distribución crecientemente regresiva del ingreso; el desempleo; la exclusión; la economía del endeudamiento y de obtención de privilegios por parte del capital concentrado; y la valorización financiera.

El nuevo gobierno asumió en julio de 1989, en medio de una crisis hiperinflacionaria. De modo consistente con lo que he denominado el paso del "pacto" al "acuerdo", se designó como Ministro de Economía a un funcionario de Bunge y Born, el conglomerado más antiguo y -al menos entonces- de mayor peso, tanto a nivel nacional como internacional, cuyos directivos sostuvieron públicamente que el conglomerado mismo llevaría adelante la política económica.

El gabinete Bunge & Born intentó una política de corto plazo de corte muy similar a las ensayadas en los últimos tiempos del gobierno anterior, con resultados igualmente efímeros: ya en diciembre se produjo otro brote hiperinflacionario.

Ante ello, a partir de las sucesivas negociaciones y acuerdos con el FMI y en medio de una hiperinflación abierta, se aplicó un programa drásticamente ortodoxo. Aun terminado el episodio hiperinflacionario, este "shock" ortodoxo -definido por el superávit fiscal, el retraso cambiario, un nivel de las tasas de interés incomparablemente superior al internacional, una política fiscal cada vez más regresiva, la drástica reducción de los aranceles (en más de un 60%) y la drástica contracción monetaria- no logró la estabilización de precios, y condujo a la caída del producto (por tercer año consecutivo, un fenómeno inédito en por lo menos más de medio siglo), a una nueva caída de los salarios reales, y a la reducción del

coeficiente de inversión al nivel más bajo del siglo.

Mientras se aplicaban estas políticas de corto plazo, se iban configurando las reformas estructurales básicas que incluirían a las privatizaciones y darían lugar a una recomposición de los conflictos y alianzas entre las fracciones más poderosas del nuevo bloque hegemónico: los acreedores externos, los conglomerados de capital local y los de capital extranjero.

En las primeras etapas, la administración Bunge & Born, aun cuando negoció con el FMI, procuró mantener las transferencias hacia el capital concentrado local en una medida inaceptable para los acreedores externos. Pero ya en Abril de 1990, ante la imposibilidad de manejar la crisis, el nuevo Ministro de Economía prometió de manera enfática que esa situación cambiaría: "...la banca acreedora no va a quedar como variable de ajuste del programa económico ya que la necesitamos para la etapa de crecimiento y, también, en el proceso de privatización".⁴

Así, entre mediados de 1990 y abril de 1991 se fue consolidando un esquema mediante el cual se garantizó a los acreedores que las transferencias al capital concentrado local no seguirían trabando los pagos externos, y a éste una amplia participación en las formas futuras de distribución del excedente. Ello se lograría con las privatizaciones, la desregulación, la apertura financiera y comercial y la modificación radical del papel y del patrón de funcionamiento del sector público, cuyos instrumentos legales principales fueron:

1. La Ley de Emergencia Económica, por la cual se eliminó una amplia gama de subsidios, reintegros impositivos y transferencias (en especial, los vinculados a la "promoción industrial");
2. La Ley de Reforma del Estado, por la que se dispuso la intervención de las empresas públicas, se fijaron los criterios generales para las privatizaciones y concesiones de activos y servicios públicos -admitiendo la posibilidad de conversión de los títulos de la deuda externa-, los amplísimos márgenes de libertad del Poder Ejecutivo para determinar las áreas a privatizar y los límites temporales para el traspaso al sector privado de los activos públicos.

El poder concedido al Ejecutivo -no sólo por estas leyes- es un rasgo decisivo de esta nueva etapa, porque: a) se extendió hasta el presente; b) reforzó la tendencia hacia el "Estado privado" y el achicamiento de lo público -o de la participación de los ciudadanos en el manejo de cosa pública- transformando a la política económica en un sistema de acuerdos directos y de baja o nula transparencia entre las distintas fracciones del gran capital y la cúpula política; y c) permitió realizar las transformaciones en forma de "shock", ignorando los mecanismos de consulta, negociación y ajuste mutuo entre la cúpula política y la económica, por una parte, y el resto de la sociedad civil, por la otra.

En Abril de 1991, las líneas iniciales de la estrategia de gobierno, hasta ese momento administradas de modo caótico, se integraron en un esquema consistente tanto técnicamente desde el punto de vista del corto plazo, como políticamente, en la medida en que lograron articular un programa de grandes transformaciones que

conciliara las demandas e intereses de las fracciones que constituyen el nuevo bloque hegemónico: los grandes conglomerados de capital local, las empresas transnacionales, los acreedores y la cúpula del sector agropecuario; y obtuviera, fundamentalmente a través de la estabilización y un "boom" del consumo, la legitimación electoral del programa. Todo ello desembocó en un período de estabilidad política y económica incomparablemente mayor que ninguno de los registrados en las décadas anteriores, el cual, a su vez, dio el marco necesario para llevar adelante la "gran transformación" que se buscaba, de la cual las privatizaciones son quizás la pieza central.

Si bien algunos aspectos de la estrategia que se aplicó desde Abril de 1991 ya se habían iniciado (la liberalización del mercado de bienes, las privatizaciones, la desregulación, la concentración de poder político en el Ejecutivo), su consolidación recién se alcanzó en esa fecha. Debido a que el esquema monetario-cambiario que se adoptó entonces se articuló con un "shock institucional" neoliberal (o sea, con un plan orientado al cambio drástico y casi instantáneo de todas las instituciones económicas y sociales), es necesario separar analíticamente el esquema monetario-cambiario de estabilización del resto de las políticas que conformaron el "shock institucional" neoliberal. *Ello se debe a que, desde un punto de vista estrictamente técnico, se podría haber aplicado el mismo esquema de estabilización y recuperación de la moneda como unidad de cuenta sin realizar las demás transformaciones en forma de "shock" y con los sesgos que las caracterizaron, las cuales constituyeron la satisfacción de las demandas de las distintas fracciones del bloque hegemónico. La asimilación del esquema monetario-cambiario con el resto de las transformaciones bajo el término engañoso de "Plan de Convertibilidad" fue sobre todo una forma de legitimación -una suerte de "Caballo de Troya"- de las transformaciones que correspondían a esas demandas.*

Las condiciones y las políticas centrales -por acción u omisión- que definen al "shock" neoliberal son las siguientes.

Condiciones

1. La reversión del comportamiento que habían tenido los mercados internacionales de capitales durante los ochenta: en los noventa los flujos de fondos convergieron hacia los mercados llamados "emergentes" y las tasas de interés internacionales descendieron significativamente. Como resultado de ello, la Argentina pasó de enfrentar situaciones de crédito escaso y caro a encontrarse en un contexto de fuerte oferta de crédito internacional barato (como había sucedido durante los primeros años de la dictadura militar).

2. En muchos países periféricos, y concretamente en la Argentina, el proceso de hegemonía del gran capital y el deterioro del Estado, iniciado hacia mediados de los setenta, se había ido profundizando hasta un punto en que éste podía confiar en que los intentos de mantener márgenes de maniobra nacionales y de confrontarlo serían mínimas o inexistentes. En palabras de un ministro argentino a principios de los noventa "estamos de rodillas".

Políticas por acción

1. El "anclaje" del peso al dólar a un tipo de cambio fijo 1 peso = 1 dólar, combinado por la convertibilidad del peso. Por una parte, ello implica -teóricamente- que la inflación llegará **rápidamente** a ser igual o menor que la norteamericana, debido a si los bienes transables (importables y exportables) aumentan sus precios más que los de EEUU, serán desplazados por las importaciones en el mercado interno y por otros exportadores en los externos. A su vez, **se supone** que los bienes y servicios no transables (que no se importan ni se exportan) tampoco aumentarán sus precios más que la inflación de EEUU porque si lo hacen los consumidores desplazarán su demanda hacia los transables y los oferentes de no transables deberán bajar sus precios para mantener sus ventas. A su vez, la convertibilidad asegura que el Banco Central no podrá decidir (y en consecuencia, no podrá tomar decisiones erróneas o irresponsables) sobre la magnitud de la base monetaria ya que ésta será determinada por las decisiones de los agentes económicos, en la medida en que el Banco Central deberá venderles (al tipo de cambio fijo) tantos pesos o dólares como demanden.

2. La profundización de la apertura comercial, especialmente del lado de las importaciones, mediante rebajas de aranceles y eliminación de protecciones no arancelarias. Por una parte, la cantidad de reformas arancelarias, la rapidez con que se sucedieron, y las contradicciones que implicaron hicieron que las protecciones fluctuaran a un punto tal que la mayoría de los productores industriales -especialmente los pequeños y medianos- no tenían ningún horizonte de estabilidad sobre sus posibilidades de competir con el exterior y, por lo mismo, sobre las estrategias de reconversión correctas. Por otra parte, fue asimétrica, en tanto algunos sectores -por regímenes especiales o por la morfología de los mercados- quedaron mucho más protegidos que otros. El caso extremo y más importante es el de la industria automotriz, que recibió una cuasi-reserva de mercado, ya que el grueso de las importaciones sólo pudo ser realizado por las terminales productoras. No es entonces casual que la industria automotriz explique algo más de la mitad de todo el crecimiento de la producción industrial, al menos entre 1990 y 1994.

3. La apertura financiera, es decir la liberalización de las condiciones para ingresar y egresar fondos, tomar préstamos en el exterior o realizar depósitos en moneda extranjera a cualquier plazo en el sistema financiero local (una política inversa a la países como Chile o Colombia que, ante la misma situación internacional, encarecieron el ingreso de capitales de corto plazo para paliar sus efectos distorsionantes sobre sus economías y orientar los flujos hacia la inversión).

4. La desregulación de muchos mercados, y la re-regulación de otros.

5. La creciente regresividad del sistema tributario, fundamentalmente a través del aumento de las alícuotas del IVA; del incremento de la presión del impuesto a las ganancias sobre los contribuyentes chicos y medianos y de su disminución para los grandes; y de la fuerte disminución de los aportes patronales.

6. Las privatizaciones. El proceso de privatizaciones en la Argentina fue el más acelerado y masivo del mundo occidental. Un Estado débil, vaciado de capacidad técnica, con escasos recursos económicos, deudor, carente de información, de capacidad de coordinación y consecuentemente de anticipación racional,

apresurado por las presiones privadas internacionales y locales y por la ideología neoliberal, negoció con agentes económicos bien informados y coordinados, con posiciones patrimoniales firmes, y con una capacidad incomparablemente mayor de previsión racional. Lo dicho sobre el Estado puede aplicarse a la mayoría de los usuarios y de los actores sociales y políticos.

Políticas por omisión

1. Hasta ahora (salvo por los intentos de algunos funcionarios (como los de la SIGEP o los de la Comisión de Defensa de la Competencia), no se implementó ninguna política efectiva de defensa de la competencia, ni del consumidor, ni de transparencia de los mercados oligopólicos en general, ni de los de servicios públicos en particular. Por una parte, esta omisión es funcional al proceso de concentración y centralización del capital, por la otra, es muy negativa para cualquier economía, pero sobre todo para la argentina, fuertemente oligopolizada, con mercados incompletos e ineficientes.

2. Reforma del sector financiero. No se avanzó en una reforma del sector orientada a resolver los problemas principales que genera a la economía real: los altos costos operativos -que definen en gran medida el "spread" entre las tasas pasivas y las activas-; su incapacidad y su resistencia a otorgar créditos para la inversión y la reestructuración techno-productiva en función de la calidad de los proyectos y no simplemente del patrimonio; la falta de acceso de las PYMES al crédito y, en definitiva, que no opera como transmisor del ahorro externo e interno hacia el desarrollo económico.

El funcionamiento de la economía basado en estos pilares del "shock institucional" neoliberal puede describirse, de modo muy estilizado, del siguiente modo.

La estabilización lograda por el acierto de anclar el tipo de cambio y adoptar la convertibilidad produjo una recuperación inmediata de la demanda de dinero. Se produjo una atracción masiva de fondos externos -como durante la "burbuja" de 1977-81-, esta vez debida a la combinación de la búsqueda de financiamiento para participar en el proceso de privatizaciones, liderada por los conglomerados; del "boom" de consumo; de la apertura importadora; de los altos rendimientos financieros; de la fuerte valorización de los activos; y de la liberalización financiera. El ingreso de capitales fue usado: i) para financiar las adquisiciones de empresas públicas: en 1990/94 el 77% de la deuda externa privada fue contraída por los conglomerados vinculados al proceso de privatización; ii) para financiar el "boom" del consumo, especialmente del suntuario, como se puede presumir por la concentración del ingreso y la baja propensión al ahorro; iii) para compensar el desequilibrio de la cuenta corriente, y iv) para incrementar las reservas.

Mientras la variación de los precios de los transables convergió rápidamente con la inflación norteamericana (de hecho, por la combinación del tipo de cambio fijo y la apertura, en muchos sectores hubo deflación), no ocurrió lo mismo con la de los no transables, que no tenían el techo de la competencia externa y cuya demanda creció rápidamente. Entre 1991 y 1994, el índice de precios mayoristas (que refleja

fundamentalmente los precios de los transables) aumentó un 5,4% y el de precios al consumidor (que refleja los de los no transables) se incrementó un 43,9%. Esto produjo una apreciación del peso, que afectó a la competitividad de los transables no protegidos, especialmente de los industriales, y una fuerte transferencia de ingresos y de rentabilidades desde éstos a los no transables -a ello contribuyó significativamente el aumento de las tarifas y precios de las firmas privatizadas- y hacia los transables protegidos y los principales exportables.

Desde el punto de vista del crecimiento del producto, el período fue muy dinámico: la tasa anual promedio de incremento 1990-1997 fue del 6,5% anual. Sin embargo, la sustentabilidad de ese crecimiento es más que dudosa, por las siguientes razones. Las mayores tasas de crecimiento se registraron respecto de 1990, el año de PBI más bajo -junto con 1989- desde 1980, y el de PBI per capita más bajo desde 1969; entre 1990 y 1992 la tasa de incremento del PBI fue de 18,3%, o sea un promedio anual de 9,2%, muy superior al 6,5% de 1990-1997. En otras palabras, buena parte del crecimiento no fue sino la recuperación de las capacidades ociosas de 1990. Adicionalmente, en el trabajo más reciente y completo sobre el tema (Frenkel y González Rozada, 1998) se ha demostrado que la tasa tendencial de crecimiento es inferior al 5% anual, y probablemente no supere el 4% si se computa la disminución del Producto de 1999.

De las tres fuentes del crecimiento de la demanda, el consumo, la inversión y las exportaciones, la primera fue la que claramente lideró el proceso: la contribución del consumo al aumento de la demanda más que 2 veces superior a la suma de las contribuciones de la inversión y las exportaciones.

Entre 1991 y 1997 las importaciones crecieron 82% más que las exportaciones, llevando a un déficit creciente del balance comercial. A ello se sumó el aumento del déficit de otros componentes de la cuenta corriente que fue de aproximadamente de más de 65% en servicios reales, y de más del 160% en utilidades (esto último debido a fundamentalmente a las remisiones de utilidades de las privatizadas, y al aumento sostenido de la relación remisión de utilidades/reinversión de éstas y otras firmas de capital extranjero).

Como resultado de todo ello, la deuda externa, a pesar del Brady y del ingreso de unos 30.000 millones de dólares por privatizaciones, se elevó aproximadamente de 58.400 a 127.000 millones de dólares entre 1991 y 1997: en 1997 equivalía a 4,83 años de exportaciones, lo cual indica una seria vulnerabilidad externa.

En resumen, la tasa de crecimiento promedio del período no es sustentable debido a que: en gran parte está explicada por la recuperación respecto del año de menor producto y mayor capacidad ociosa (1990); los incrementos de la inversión y de las exportaciones no son suficientes para mantener el aumento del consumo, que lideró el aumento de la demanda; y las tendencias negativas de la cuenta corriente y la magnitud del endeudamiento exponen a la economía a estrangulamientos externos explícitos -incapacidad para afrontar los pagos al exterior sin recesión-; o implícitos -aumentos recesivos de las tasas de interés para mantener el influjo de capitales-. Ello se ve confirmado por la relación entre el ciclo y el déficit comercial: en el período expansivo 1991-1994 el saldo comercial pasó de un

superávit de 4.363 millones de dólares a un déficit de 4.239 millones; durante la recesión de 1995 se volvió a un superávit de 2.239 millones; y a medida que la economía se fue recuperando el saldo comercial se comportó de modo similar al de 1991-1994: 1996 + 1.612 millones; 1997 -4.176 (estimado). Esta tendencia probablemente empeorará, debido a que la economía argentina es aun semicerrada - el coeficiente de apertura (exportaciones+importaciones / PBI) es aproximadamente del 20% y apenas superior al de la última década de la industrialización sustitutiva- y en general se estima que, si las tendencias no cambian, la relación entre las importaciones y el PBI aumentará.

Durante los ochenta y hasta 1991, salvo durante el primer período del Plan Austral, se había perdido todo control sobre las cuentas fiscales, debido fundamentalmente a la alta inflación, a los dos episodios hiperinflacionarios y a la magnitud de los subsidios al capital concentrado. Restablecida la estabilidad por el sistema de convertibilidad y tipo de cambio fijo, y reducidos esos subsidios, se reganó dicho control. Dentro de ese marco, los resultados de las cuentas fiscales estuvieron fuertemente asociados al "boom" del consumo y a las privatizaciones. La coincidencia entre el aumento del consumo y las importaciones y el incremento de las alícuotas de los impuestos al mismo, sumada a la reducción de la evasión durante la primera fase expansiva, aumentó la presión tributaria neta total de 14,31 a 16,44 puntos del producto entre 1990 y 1992 -entre 1991 y 1992 la recaudación por impuestos al consumo creció un 78%, y la originada en impuestos a las importaciones un 28%- . A partir de ese momento los ingresos tributarios tendieron a estancarse, y la presión tributaria neta total cayó, mientras el gasto aumentaba (el rubro del gasto que se incrementó más rápidamente en términos porcentuales fue el servicio de la deuda pública: un 58% sólo entre 1993 y 1996). De modo consistente con lo anterior, sólo se alcanzó un superávit primario en 1992, y este fue insignificante en relación al gasto. En conclusión, la evolución de las cuentas fiscales es muy frágil: el primer lugar porque el aumento de la recaudación está ligado fundamentalmente al mantenimiento del nivel alcanzado por el "salto" asociado a la estabilización y al primer "boom" del consumo; en segundo lugar porque el grueso de la recaudación descansa en impuestos procíclicos (así, en 1995, a pesar de que ingreso por privatizaciones fue el más alto desde 1991, el resultado fiscal fue negativo); en tercer lugar porque los ingresos por privatizaciones -que desde 1991 fueron los que compensaron el déficit primario- son de carácter extraordinario ("de una sola vez") y el grueso de los mismos ya se realizó; y por último porque el endeudamiento público y -consecuentemente- los servicios del mismo crecen aceleradamente. Desde el punto de vista de su efecto sobre la distribución del ingreso, el resultado de la política fiscal regresiva puede apreciarse observando que hacia 1993-1995, la presión tributaria sobre el consumo era un 8% menor al promedio de la OECD, mientras que la correspondiente a las ganancias era un 84% inferior, la vinculada a la riqueza un 62% menor, y la asociada a la seguridad social un 60% más baja.

La desregulación, en un contexto institucional y organizativo muy débil, sin legislaciones ni agencias anti-trust efectivas, y durante un proceso de privatización

en el cual se compraron algunas de las empresas más grandes, no trasladó la fijación de precios y rentabilidades y la asignación de recursos del Estado al mercado, sino principalmente a un grupo de conglomerados interrelacionados. El marco institucional y organizacional de las privatizaciones no sólo no condujo a una mayor competencia, sino que de hecho trabó los mecanismos del mercado. En realidad, más que de una desregulación se trató de una transformación regulatoria ya que, por ejemplo, algunos mercados -como el automotriz- fueron regulados para proteger a los productores; otros, como los de servicios públicos, fueron regulados de tal manera que se crearon mecanismos de "seguro contra todo riesgo" para las ganancias de las empresas privatizadas y otros, como el de trabajo, fueron regulados -de hecho y de derecho- con una clara orientación hacia el aumento de las ganancias y hacia la reducción de los ingresos, derechos y condiciones de trabajo de los asalariados.

En este contexto de economía semicerrada y oligopolizada, los conglomerados que forman el centro de la elite económica se desplazaron aún más desde la industria hacia mercados mono u oligopólicos de no transables, al amparo de la competencia externa e interna, o hacia actividades extractivas, consolidando su capacidad de obtención de ganancias extraordinarias basadas en la concesión de privilegios. Este fenómeno se manifiesta en la composición y las rentabilidades del conjunto las mayores 200 empresas según su volumen de ventas. En 1995, el 55% de las firmas de ese conjunto son industriales, pero participan en el 33,5% de las ventas y en sólo el 16,9% de la masa total de ganancias del mismo, y tienen una rentabilidad sobre ventas del 2,3%. Inversamente, las empresas de servicios públicos privatizadas, que representan el 19% de esas 200 firmas, concentran el 22,7% de las ventas y el 38,2% de la masa de ganancias, con una tasa de rentabilidad sobre ventas del 10,4%, casi cinco veces mayor que la de las industriales. El otro sector privilegiado es el petrolero, que explica el 7,5% de las esas firmas, el 12,9% de sus ventas y el 30,5% de su masa de ganancias. O sea que el 48% de la masa de utilidades de la cúpula empresaria se origina en actividades no transables. Si a ello se le agrega el sector petrolero, se llega a que el 78,5% de la masa de ganancias de la cúpula se distribuye entre la producción de no transables y la explotación de recursos naturales no renovables. En definitiva, una estructura sectorial de rentabilidades típica de una economía entre semicerrada y subdesarrollada. Si ese mismo conjunto se analiza desde el punto de vista de la participación en las privatizaciones, se ve que las firmas que participaron en las mismas, el 33,5% de las 200 mayores, acumulan en torno del 83% de la masa de ganancias de esta cúpula. Ello revela la importancia decisiva de las privatizaciones para la consolidación del capital concentrado, y a la vez que éste obtiene sus ganancias extraordinarias de los privilegios concedidos por el estado en mercados no expuestos a la competencia.

Las condiciones -ya mencionadas- en que se realizaron las privatizaciones tuvieron, incluyendo el efecto analizado sobre la estructura de rentabilidades de la cúpula empresaria, una serie de resultados, de los cuales se pueden mencionar los siguientes: se privatizaron las empresas sin seguir los procedimientos

internacionales estándar: las ventas fueron en muchos casos anteriores a la conformación de los marcos y entes regulatorios; los marcos regulatorios no siguen las mejores prácticas internacionales: las tarifas están indexadas de hecho y de tal modo que las cláusulas de fijación de precios implican seguros de cambio gratuitos -por primera vez, los servicios públicos están dolarizados-; lo anterior ha permitido que -con algunas excepciones- los precios y tarifas hayan aumentado sustancialmente tanto respecto de los precios de los principales transables como de los ingresos de los consumidores o -como en el caso del petróleo, respecto de los precios internacionales (los precios de los combustibles en la Argentina -descontando los impuestos- han crecido fuertemente en relación al precio internacional del crudo); los entes reguladores son débiles y están muy expuestos a los problemas clásicos de cooptación tanto por los agentes económicos como por el gobierno; no existe participación de los usuarios en las negociaciones; la difusión de la propiedad a través del mercado de capitales ha sido escasa o nula; la concentración y centralización del capital en las áreas y mercados privatizados es tal que las empresas escapan a prácticamente todo control y pueden protegerse de la competencia, tanto en esos mercados como en otros vinculados a ellos, y ejercer abusos de posiciones dominantes en un espectro muy amplio de actividades (de servicios públicos, comerciales, manufactureras, de obras civiles y de ingeniería).

4. Algunas reflexiones finales

A pesar del crecimiento, el empleo se deterioró profundamente durante todo el período. Este deterioro puede medirse con diversos indicadores. Aún cuando el mínimo histórico del producto en el período 1980-1997 se registró en el 1er. trimestre de 1990: a) entre ese trimestre y el segundo de 1996 la tasa de empleo (empleo/población)⁵ cayó del 37,18% al 36,41%; la de empleados plenos de 29,01% a 26,34% y la de subempleados demandantes aumentó de 3,45% a 6,25%; y b) la tasa de desempleo (empleo/población económicamente activa) creció desde el 8,59% al 18,8%. El deterioro del empleo se produjo sobre todo en la industria: entre los dos trimestres citados la relación empleo pleno/población en este sector se redujo en 2,02 puntos porcentuales; si se considera que la tasa total de empleo pleno/población se redujo 2,97 puntos, se sigue que la caída de empleos plenos en la industria explica aproximadamente el 68% de la pérdida de empleos plenos. Ello se debe -en gran medida- a que el sector manufacturero es el que sufrió más profundamente el impacto de la apertura: entre 1991 y 1996 el déficit comercial de la industria aumentó más de cuatro veces, y la relación entre ese déficit y el producto industrial 3,4 veces.

La distribución del ingreso y la pobreza siguieron la tendencia iniciada en 1976. Ello es consistente con la combinación de: el aumento de la tasa de desempleo y subempleo, que presionaron a la baja de los salarios reales; la pérdida de derechos de los trabajadores a través de las nuevas formas -de hecho y de derecho-, de regulación del mercado de trabajo; el deterioro cualitativo y cuantitativo de los servicios sociales, y la fuerte regresividad del sistema tributario. Entre 1991 y 1997, la participación en el ingreso del 20% más rico de la población pasó de 3,5 a

4 veces la del 40% más pobre, y la diferencia entre la participación del 10% más rico y el 10% más pobre aumentó de 14,4 veces a 23,2 veces. Mientras la participación en el ingreso del 40% que forma el estrato de ingresos medios varió poco entre 1991 y 1997, la del 40% que forma el estrato bajo se redujo, y las diferencias dentro de ese estrato aumentaron (cuanto más pobre era más se empobreció), y lo mismo sucedió en el estrato superior (cuanto más rico era más se enriqueció). Los datos más elaborados sobre la pobreza (Naciones Unidas) no permiten comparar entre los años mencionados, pero si verificar que en 1995 el porcentaje de los hogares bajo la línea de pobreza (LP) era de 25,8%, un 70% mayor que en 1987, y el de indigentes de un 3,6% (125% superior al de 1987). En conjunto, los hogares cuyos ingresos alcanzaban a 1,25 los de la LP, o sea los que o son pobres o tienen una gran probabilidad de llegar a serlo, superaban el 33% del total.

Notas

1 Desgrabación de la ponencia presentada en el Seminario "Economía, Tecnología y Gestión" dirigido por el Ing. Adolfo Dorfman, CEINDEPRO (Centro de Investigación para el Desarrollo Productivo), Facultad de Ingeniería, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, julio-agosto de 1998.

2 Todas las estimaciones que involucran el producto han sido realizadas a partir de datos de población y de producto -éste en dólares Geary-Khamis de 1990-, presentados por Angus Maddison (ver Bibliografía consultada). Por ello, difieren, aunque no significativamente, de los cálculos hechos por el autor en otros trabajos.

3 En lo que respecta a ese proceso se sigue a Nun y Portantiero (Ver Bibliografía consultada).

4 "El Cronista Comercial", 2 de abril de 1992.

5 El empleo incluye a los empleados plenos, los subempleados no demandantes y los subempleados demandantes. Los primeros son los que al momento de realizarse la Encuesta Permanente de Hogares trabajan más de 35 horas semanales, los segundos aquellos que trabajan menos de 35 horas y no buscan activamente trabajo, y los terceros los que trabajan menos de 35 horas y buscan activamente trabajo.

Referencias bibliográficas

- Aglietta, M. (1987). El fin de las divisas clave. Ensayos sobre la moneda internacional. S XXI, México.
- Azpiazu, D. (1996). "Elite Empresaria en la Argentina. Terciarización, centralización del capital, privatización y beneficios extraordinarios". SECYT/CONICET/FLACSO, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Basualdo, E. (1987). Cara y Contracara de los Grupos Económicos, Cántaro, Buenos Aires.
- Azpiazu, D., Basualdo E. y Khavisse, M. (1987). El Nuevo Poder Económico en la Argentina de los Años Ochenta, Legasa, Buenos Aires.
- Azpiazu, D., Basualdo M. y Nocheff, H. (1998). "Menem's Great Swindle: Convertibility, Inequality and the Neoliberal Shock", en NACLA, Report on the Americas.
- Azpiazu, D. y Nocheff, H. (1994). El Desarrollo Ausente, Restricciones al Desarrollo, Neoconservadismo y Elite Económica en la Argentina, Ensayos de Economía Política, Tesis/Norma, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Vispo, A. (1995). "Algunas enseñanzas de las Privatizaciones en Argentina", en Revista de la Cepal, No 54.
- Azpiazu, D. (comp.) (1999). La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo: las industrias láctea, farmacéutica y automotriz, Norma/FLACSO.
- Basualdo, E. (1987). Deuda Externa y Poder Económico en la Argentina, Nueva América, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (1994). "El impacto económico y social de las privatizaciones", en Realidad Económica, No 123, Buenos Aires.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1993). La Nueva Oscuridad de la Política Social, Ciep, Buenos Aires.
- Canitrot, A. (1980). "Teoría y Práctica del Liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina", 1976-1981, en Estudios CEDES, Vol. 3, N 10.
- Canitrot, A. (1983). "Orden social y monetarismo", en Estudios CEDES, Vol. 4, N 7.
- Cortés, R. (1996). "Argentina: reestructuración económica e impacto en el mercado de trabajo", en Informe de Coyuntura, Julio-Agosto, Centro de Estudios Bonaerenses, La Plata.

- Damill, M., Fanelli, J.M. y Frenkel, R. (1996), "De México a México: El desempeño de América Latina en los Noventa", en *Desarrollo Económico*, Número Especial, Vol. 36.
- FIDE, Coyuntura y Desarrollo, Buenos Aires, varios números.
- FLACSO, Proyecto Privatización y Regulación en la Argentina (1998), "Privatizaciones en la Argentina. Marcos regulatorios tarifarios y evolución de los precios relativos durante la convertibilidad", Documento de Trabajo N 4, Buenos Aires.
- Frenkel, R. y González Rozada, M. (1998), "Apertura, Productividad y Empleo, Argentina en los años 90", Serie Documentos de Economía, N 9, Universidad de Palermo/CEDES, Buenos Aires.
- IDI (1997), Evolución reciente y situación actual de la industria argentina: IV Conferencia Industrial Argentina, Bariloche, Instituto para el Desarrollo Industrial/UIA, Buenos Aires.
- Kalecki, M. (1943), "Political Aspects of Full Employment", en *The Political Quarterly* (October/December 1943).
- Katz, J. (ed.) (1996), Estabilización Macroeconómica, Reforma Estructural y Comportamiento Industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90, Buenos Aires, Alianza.
- Maddison, A. (1997), La economía mundial 1820-1992, Análisis y estadísticas, OCDE.
- Naciones Unidas Argentina (1997), Perfil del País - Informe Anual 1996, Common Country Assessment, Buenos Aires.
- Nochteff, H. y Abeles, M. (1999), Economic Shocks Without Vision, Neoliberalism in the Transition of Socio-Economic Systems. Lessons from the Argentine Case, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, (en prensa).
- Nochteff, H. (ed.) (1998), La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente, EUDEBA/FLACSO, Buenos Aires.
- Nochteff, H. (1991), "Reestructuración industrial en la Argentina: Regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes", en *Desarrollo Económico*, No 123, Vol. 31, Octubre-Diciembre, Buenos Aires.
- Nun, J. y Portantiero, J.C. (comp.) (1987), Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina, Puntosur, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (1983), "Las Fuerzas Armadas y el Estado Autoritario del Cono Sur de América Latina", en Lechner, N. (ed.), Estado y Política en América Latina, México, Siglo XXI.
- Oszlak, O. (1997), Construir un mejor Estado, en *Clarín*, Septiembre 16, Buenos Aires.
- Porta, F., "Cuatro años con tipo de cambio fijo. Ajuste estructural o ajuste recesivo?", CENIT, Buenos Aires.
- Robinson, J. (1973), *Economic Heresies. Some Old-Fashioned Questions in Economic Theory*, Basic Books Inc., New York.

Reforma del Estado en la Argentina

El debate Parlamentario de la Ley 23696/89

Marisa Duarte

Le Congrès danse, mais ne marche pas.
Viena, 1815

Introducción

La reestructuración del Estado se constituyó en un programa político consistente a partir de los años noventa, sin embargo, las condiciones estructurales de posibilidad de la misma fueron construyéndose a partir de la política de la dictadura militar de 1976. El último golpe de Estado se propuso refundar estructuralmente la sociedad argentina, tanto en términos económico-sociales como políticos, consolidando un nuevo proyecto dominante. Este objetivo implicaba agredir una estructura económico-social constituida a lo largo de varias décadas en el marco de las distintas etapas de la industrialización sustitutiva de importaciones. Esta reestructuración tenía que producirse a través de una crisis que lograra la marginación de los sectores sociales pobres, la redefinición de las clases medias y finalmente el predominio de los restantes. En tercer lugar, los cambios a producir en los pilares fundamentales de la industrialización sustitutiva y los rasgos del nuevo patrón de acumulación deberían volverse irreversibles. (Azpiazu, Basualdo, Khavisse, 1986).

A partir de 1989, las tendencias esbozadas por la dictadura y continuadas en democracia se sintetizaron y reforzaron mediante un programa integral de reformas estructurales que, básicamente, garantizaron a los acreedores que las transferencias al capital concentrado local no seguirían trabando los pagos externos, y a éste una amplia participación en las formas futuras de distribución del excedente (Nochteff, 1999).

La Ley de Reforma del Estado fue el instrumento a través del cual la política iniciada por la dictadura -que no fuera revertida por el radicalismo- encontró una línea de continuidad que contó con cierta legitimidad por el sólo hecho de haber sido canalizada a través de una ley. Sumado a lo anterior estaba la imperiosa necesidad de dar respuesta a la crisis hiperinflacionaria. Las principales disposiciones de la ley de referencia consistieron en abrir la posibilidad de gobernar por decreto, autorizar la privatización -mediante decreto del Poder Ejecutivo- de las empresas estatales; la capitalización de los créditos por parte de los acreedores del Estado; la posibilidad del ministro responsable a declarar la rescisión de los contratos vigentes y el despido de trabajadores como condición para la privatización de las empresas.

La Ley de Emergencia Económica acompañó a la anterior y pretendía reestructurar el gasto estatal con disposiciones que permitieron la interrupción de los subsidios, subvenciones y regímenes de promoción industrial y minera; dispuso el tratamiento igualitario del capital nacional y extranjero y la suspensión del