

24

## Reestructuración neoliberal y después...

1983-2008: 25 años de economía argentina

Karina Forcinito y Gaspar Tolón Estarellés



25 años  
25 libros

  
BIBLIOTECA  
NACIONAL



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

# **Reestructuración neoliberal y después...**

## **Veinticinco años, veinticinco libros**

El ciclo político inaugurado en Argentina a fines de 1983 se abrió bajo el auspicio de generosas promesas de justicia, renovación de la vida pública y ampliación de la ciudadanía, y conoció logros y retrocesos, fortalezas y desmayos, sobresaltos, obstáculos y reveses, en los más diversos planos, a lo largo de todos estos años. Que fueron años de fuertes transformaciones de los esquemas productivos y de la estructura social, de importantes cambios en la vida pública y privada, de desarrollo de nuevas formas de la vida colectiva, de actividad cultural y de consumo y también de expansión, hasta niveles nunca antes conocidos en nuestra historia, de la pobreza y la miseria. Hoy, veinticinco años después, nos ha parecido interesante el ejercicio de tratar de revisar estos resultados a través de la publicación de esta colección de veinticinco libros, escritos por académicos dedicados al estudio de diversos planos de la vida social argentina para un público amplio y no necesariamente experto. La misma tiene la pretensión de contribuir al conocimiento general de estos procesos y a la necesaria discusión colectiva sobre estos problemas. De este modo, dos instituciones públicas argentinas, la Biblioteca Nacional y la Universidad Nacional de General Sarmiento, a través de su Instituto del Desarrollo Humano, cumplen, nos parece, con su deber de contribuir con el fortalecimiento de los resortes cognoscitivos y conceptuales, argumentativos y polémicos, de la democracia conquistada hace un cuarto de siglo, y de la que los infortunios y los problemas de cada día nos revelan los déficits y los desafíos.

Karina Forcinito y Gaspar Tolón Estrelles

# Reestructuración neoliberal y después...

1983-2008: 25 años de economía argentina



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Forcinito, Karina

Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008: 25 años de economía argentina - 1a ed. - Los Polvorines : Univ. Nacional de General Sarmiento ; Buenos Aires : Biblioteca Nacional, 2009.

112 p. ; 20 x 14 cm. - (Colección "25 años, 25 libros" ; 24)

ISBN 978-987-630-049-0

1. Economía Argentina. I. Tolón Estarellas, Gaspar II. Monsalve, Patricia, colab.

CDD 330.82

### **Colección "25 años, 25 libros"**

**Dirección de la Colección:** Horacio González y Eduardo Rinesi

**Coordinación General:** Gabriel Vommaro

**Comité Editorial:** Pablo Bonaldi, Osvaldo Iazzetta, María Pia López, María Cecilia Pereira, Germán Pérez, Aida Quintar, Gustavo Seijo y Daniela Soldano

**Diseño Editorial y Tapas:** Alejandro Truant

**Diagramación:** Alejandro Truant

**Colaboración:** José Ricciardi

**Ilustración de Tapa:** Juan Bobillo

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008

Gutiérrez 1150, Los Polvorines. Tel.: (5411) 4469-7507

[www.ungs.edu.ar](http://www.ungs.edu.ar)

© Biblioteca Nacional, 2008

Agüero 2502 (C1425EID), Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tel.: (5411) 4808-6000

[www.bn.gov.ar](http://www.bn.gov.ar) | [bibliotecanacional@bn.gov.ar](mailto:bibliotecanacional@bn.gov.ar)

**ISBN:** 978-987-630-049-0

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital en forma idéntica, extractada o modificada, en castellano o en cualquier otro idioma, sin autorización expresa de los editores.

Impreso en Argentina - *Printed in Argentina*

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

## Introducción

La descripción y el análisis de las particularidades que asumió nuestra economía durante los últimos 25 años requieren explicitar la concepción a partir de la cual es posible pensarla. En esta introducción se resumen los ejes que estructuran dicha perspectiva, tributaria de tradiciones de pensamiento contrahegemónico con fuerte arraigo en América Latina, intentando contribuir a la contextualización histórica del análisis. La economía argentina pertenece a la periferia capitalista y, como tal, late al ritmo del mercado mundial desde su conformación a fines del siglo XIX hasta nuestros días. Su conexión con el sistema económico internacional y, más precisamente, con sus elementos más dinámicos, las economías de los países centrales, condiciona fuertemente su estructura y comportamiento en el tiempo. Esto ocurre porque la argentina, como otras tantas economías periféricas, se incorporó a dicho sistema en la segunda mitad del siglo XIX cuando los países centrales ya se encontraban en pleno proceso de industrialización. Por ello, el capital extranjero proveniente de estos últimos se constituyó, desde muy temprano, en el actor social con mayor poder para impulsar los procesos de “modernización” en las primeras, tendiendo a operar como obstáculo para la culminación y profundización del ciclo del capital a nivel nacional.

El predominio del capital extranjero en las economías periféricas tiende a generar comportamientos complementarios y subordinados por parte de las clases dominantes locales, generalmente especializadas en la exportación de productos primarios, derivados de la relación de dependencia y asimetría de poder que experimentan estructuralmente. Asimismo, y en la medida en que el modo de apropiación del excedente económico tiene a condicionar su utilización, una porción importante del mismo no realimenta el proceso de circulación a nivel doméstico ni incrementa el tamaño del mercado interno, sino que tiende a internacionalizarse y, paralelamente, a sustentar la adopción de pautas de consumo provenientes de los países centrales a través de la importación, debilitando la acumulación de capital a nivel local y alimentando las desigualdades sociales.

Desde esta perspectiva, la capacidad diversificante del núcleo exportador en poder de las clases dominantes constituye el principal límite al desarrollo en estos sistemas económicos dependientes, en la medida en que impide la complejización del tejido productivo y, como parte central de dicho proceso, el desarrollo endógeno de cambio tecnológico y la expansión del mercado interno, tal como ocurrió en los países capitalistas centrales.

En el caso de nuestro país, la economía británica se constituyó en un fuerte condicionante de la dinámica económica interna mientras primó el desarrollo agroexportador entre 1880 y 1930. Más tarde, Estados Unidos y, en menor medida, Gran Bretaña, Alemania y Francia ejercieron una importante influencia, tanto a través del intercambio de mercancías como de la radicación o préstamo de capitales. En el marco de las determinaciones estructurales propias de la periferia, las posibilidades que posee el capital de establecer alianzas con las clases —o fracciones de clase— subalternas de la sociedad se ven circunscriptas, en primer lugar, por el tipo de especialización productiva desplegada, y en segundo lugar por el papel jugado por el mercado interno como destino de la producción. Adicionalmente, la conciencia desarrollada por las clases subalternas y su capacidad de organización y lucha pueden limitar las alianzas entre las distintas fracciones del capital y condicionar los senderos posibles del desarrollo que, como se expresó, no son infinitos sino limitados estructuralmente y, de modo simultáneo, objeto de luchas sociales. El Estado, sin dejar de ser garante de las relaciones sociales que fundan el orden capitalista, se constituye entonces en la mediación clave a través de la cual se expresarán estas alianzas en el tiempo, institucionalizando diversas políticas económicas y sociales, es decir, estrategias de desarrollo.

En Argentina, el fuerte peso originario y aún presente de la clase terrateniente, ligado al rol del capital extranjero y asociado a la explotación de las ventajas derivadas del usufructo de las tierras fértiles de la pampa húmeda para la producción de cultivos de clima templado, ha restringido históricamente la profundización del desarrollo industrial. En suma, el sector externo de la economía, cuyo comportamiento es expresión de la relación existente con el

mercado mundial, continúa siendo el gran regulador de los ciclos económicos argentinos. Esto es cierto tanto durante la vigencia de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones entre 1930 y 1976 como durante la reestructuración neoliberal que se inició a partir de entonces, en el marco de la cual el capital extranjero bajo la forma crediticia asume un papel central.

El carácter dependiente y vulnerable de la economía argentina surge entonces de esta asimétrica relación con los países centrales, que lejos de revertirse en vísperas del bicentenario de la Revolución de Mayo, evidencia alarmantes continuidades. Argentina no es la excepción en América Latina, cuyo diferencial de desarrollo (medido como la diferencia entre su producto per cápita y el de las regiones capitalistas centrales) se amplió, de acuerdo a Ferrer, de una proporción de 1/3,5 a 1/4,5 desde 1973 a fines del siglo XX, constituyendo además uno de los países de la región que manifiesta mayor intensidad en el deterioro de los indicadores de desarrollo económico y social durante los últimos 25 años. Esta situación comienza a mejorar a partir de 2002, tras la brutal crisis que tuvo lugar con el agotamiento del régimen de convertibilidad, no sin plantear importantes interrogantes y conflictos acerca del devenir futuro. En los últimos años, el comportamiento de las nuevas potencias asiáticas que están liderando el crecimiento económico a nivel mundial —y el de China en particular— ha comenzado a gravitar fuertemente, una vez más, en la estructura y dinámica de la economía local con implicancias que empiezan a vislumbrarse.

En este contexto, este libro se plantea dos objetivos. Primero, describir y analizar sintéticamente las especificidades que caracterizaron a nuestra economía durante los últimos 25 años, más precisamente a partir del momento en el cual se reinstaura la democracia republicana. Dicha tarea no puede sino dar cuenta de los principales procesos que conformaron su estructura y dinámica, fuertemente condicionados por las políticas nacionales implementadas a instancias de cada estadio de la economía internacional y asociadas, a su vez, a los movimientos que experimentaron las relaciones entre las clases y sus fracciones a nivel doméstico. Segundo, y de modo más superficial, debido al carácter reciente de los procesos históricos,



realizar un aporte al análisis crítico de las potencialidades y los límites que plantean las transformaciones económicas del período que se inicia a partir de la caída del régimen de convertibilidad en 2002 y que llega hasta nuestros días.

Para ello y en virtud de la perspectiva teórica adoptada, se comienza caracterizando a las principales transformaciones que experimentó la economía mundial desde mediados de los años 70, como referencia necesaria para dar cuenta de los procesos regionales y locales correspondientes a los últimos 25 años. Luego se aborda la problemática económica enfrentada por la gestión radical encabezada por Raúl Alfonsín entre 1983 y 1989 remitiendo, como punto de partida insoslayable, a la herencia de la última dictadura militar. Dicha herencia es caracterizada a partir de dos pilares básicos mutuamente implicados: el disciplinamiento social y político impuesto a los sectores subalternos de la sociedad mediante el terrorismo de Estado y la implantación de las bases de un nuevo modo de funcionamiento económico basado en el predominio de la valorización financiera, posibilitado a su vez por el endeudamiento externo. El primero de ellos constituyó una condición de posibilidad del segundo y el segundo profundizó, a su vez, los efectos del primero. Ambos elementos, componentes de una única estrategia refundacional profundamente antipopular, condicionaron el desenvolvimiento económico durante la totalidad del período bajo análisis. Por ese motivo, las continuidades y rupturas que se sucedieron en relación con aquella estrategia constituyen el eje central con el que se aborda cada una de las gestiones gubernamentales consideradas, obviamente tratando a las dos dimensiones destacadas con desigual profundidad debido a la naturaleza del texto.

Caracterizados entonces los fuertes condicionamientos heredados, la gestión radical pasa a abordarse a partir de los diversos planes económicos instrumentados y sus principales efectos. A continuación, el análisis de la economía argentina durante los años 90 aglutina las dos gestiones justicialistas encabezadas por Carlos Menem entre 1989 y 1999 y la del gobierno de la Alianza radical-frepasista encabezado por Fernando de la Rúa entre 1999 y 2001, en virtud de la fuerte continuidad que presentan las mismas en materia de

política económica. A la vez, a fin de dar cuenta de la profundidad de las transformaciones estructurales que tuvieron lugar durante dicho subperíodo, se jerarquizan dos de las reformas estructurales más relevantes, por la magnitud y naturaleza de sus efectos: la privatización de las empresas públicas y la reforma laboral, y se describen algunos de los principales efectos de estas políticas en la estructura y dinámica de la economía nacional a fines de los años 90.

Luego se aborda de modo preliminar el período que se inicia con la crisis de 2001 y que se extiende hasta nuestros días. Se estudia específicamente la caída del régimen macroeconómico conocido como *Plan de convertibilidad* que rigió durante más de una década así como algunos de los aspectos significativos de las gestiones justicialistas encabezadas por Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, conjuntamente con sus principales implicancias para el desempeño de la economía argentina. Por último, se desarrolla un conjunto de reflexiones finales que hacen énfasis en los principales problemas que emergen del análisis efectuado a lo largo del texto.

\* \* \*

Los autores agradecen la lectura crítica y los valiosos aportes recibidos de Daniel Azpiazu para la elaboración del presente texto así como las contribuciones de Patricia Monsalve al armado de los primeros borradores. Desde ya, los errores u omisiones que pudieran existir son responsabilidad exclusiva de los autores.



## **Transformaciones en la economía mundial y su impacto en América Latina**

La caracterización estilizada de los principales cambios recientes en la economía internacional y su incidencia en el marco regional en el cual se inserta la economía argentina, remite necesariamente a la crisis capitalista de mediados de los 70 y a la reestructuración que desencadenó en el modo de funcionamiento de la economía y en el pensamiento económico dominante. Esta crisis puso de manifiesto los límites de las condiciones que habían sustentado la estabilidad del proceso de acumulación en las economías centrales durante la llamada “edad dorada” de la segunda posguerra. Con ello se manifestó también el creciente impulso, liderado por las fracciones más dinámicas y concentradas del capital, de una reestructuración socioeconómica orientada a la recomposición de la tasa de ganancia ante la nueva situación.

Sintéticamente, puede sostenerse que durante esa fase se desencadenaron dos procesos principales de realimentación recíproca: el creciente predominio de la fracción financiera del capital sobre la productiva, y la reorganización de la producción a escala mundial facilitada por un nuevo conjunto de innovaciones científico-tecnológicas, con centro en la microelectrónica y liderada por conglomerados de propiedad asociada multinacional. Ambos procesos tuvieron como condición de posibilidad la imposición o adopción, según los países, de un nuevo pensamiento denominado “neoliberal” que impulsaba la reforma del Estado a partir de la apertura comercial y financiera de las economías nacionales (especialmente las de carácter periférico), la “desregulación” de los mercados, incluido el de trabajo –en rigor, una nueva regulación, siendo que constituye una redefinición y no una merma en la intervención del Estado–, y las privatizaciones de las empresas estatales en el marco de un estricto rigor fiscal y monetario en materia de política macroeconómica.

Estas políticas impulsaron la liberalización regulatoria de los sistemas bancarios y de los mercados financieros –que permitieron, paralelamente, la liberalización de los movimientos internacionales

de capitales— y viabilizaron un resurgimiento de la acumulación global de capital mediante la restitución de la rentabilidad de las colocaciones financieras y su libre asignación hacia los destinos más atractivos, en un marco caracterizado por la caída de los rendimientos de la inversión productiva, la necesidad de los Estados centrales de recurrir al financiamiento externo y la creciente internacionalización de las grandes empresas.

La reducción de las tasas de ganancia observable desde fines de los 60 en las economías desarrolladas produjo, entre otros cambios, la relocalización de las actividades financieras, ilustrada por el surgimiento de actividades *off shore* (extraterritoriales) en zonas llamadas “paraísos fiscales” destinadas a eludir la regulación pública del capital. A su vez, el excedente radicado por las corporaciones transnacionales en estos ámbitos dio lugar a la acumulación de un importante volumen de capital líquido por parte de la banca privada internacional que se orientó, sin regulación alguna, a la valorización financiera de corto plazo generando pérdida de control sobre las tasas de cambio y la masa monetaria de las economías nacionales. Así, como señala Hobsbawm, el mercado neto de eurodivisas (sobre todo dólares depositados en bancos fuera de Estados Unidos no repatriados, y por eso ajenos a las regulaciones de este país) pasó de 14.000 millones de dólares en 1964 a 160.000 millones en 1973 y casi 500.000 millones al cabo de cinco años, cuando este mercado, altamente desregulado, se volvió el mecanismo principal de reciclaje de los beneficios procedentes de los países petroleros que más tarde se constituyeron en la fuente de endeudamiento de las economías latinoamericanas.

En síntesis, como destaca Arceo, este proceso abrió paso al predominio de la fracción financiera del capital a escala mundial, que así pasó a condicionar la producción y la distribución de un modo novedoso, favoreciendo una desintermediación de las finanzas: las grandes empresas pueden desde entonces obtener fondos a través de la emisión y colocación de títulos, prescindiendo de préstamos bancarios. Así, la dirección de las empresas pasó a estar sujeta a fuertes exigencias orientadas a aumentar los rendimientos en el corto plazo, bajo la forma de valorización de las acciones y/o pago de dividendos, por parte de los inversores institucionales (sobre

todo, fondos de inversiones y pensiones) que son quienes demandan dichos títulos. Más aun, el extraordinario desarrollo de la actividad financiera no contribuyó a la acumulación de capital a nivel internacional e incrementó fuertemente la inestabilidad económica. La formación de capital fijo declinó a partir de 1970 en relación con los niveles alcanzados durante “el período dorado”. En los países centrales, las turbulencias financieras introdujeron tensiones pero no desestabilizaron el sistema. En cambio, en los países periféricos la valorización financiera dio lugar a burbujas especulativas que tendieron a generar ciclos de endeudamiento con importantes consecuencias reales sobre las economías. Tales fueron las crisis de la deuda latinoamericana de 1980, la de México de 1995, la rusa de 1996, las de los países del sudeste asiático como Corea, Malasia y Tailandia en 1997-98, y la de Argentina de 2001. Según autores como Chesnais, estas expresiones pueden considerarse un anticipo de la actual crisis económica mundial, cuya profundidad y alcance aún no se han manifestado plenamente.

Paralelamente, la crisis de acumulación de mediados de los 70 impulsó a los conglomerados de propiedad asociada multinacional a deslocalizar sus actividades productivas más intensivas en trabajo hacia la periferia, apoyándose crecientemente en el uso de medios programables de producción, a fin de reducir sus costos. Estas estrategias generaron un cambio fundamental en la centralización de la gestión, que hizo posible, para las filiales de las empresas multinacionales, pasar de la provisión de productos para los diversos mercados nacionales, en los cuales se encontraran radicadas, a la ejecución de distintos segmentos de un proceso productivo global desarrollado en el mercado mundial o regional y destinado al mismo. Esta nueva forma de organización de la producción a escala transnacional requirió como condición de posibilidad la institucionalización de mayores grados de apertura comercial y financiera de las economías nacionales. A la vez se consolidó una nueva división del trabajo, bajo el liderazgo de los conglomerados de propiedad asociada multinacional, basada en el comercio de manufacturas –con una pérdida de peso del intercambio de productos primarios– cuya producción demanda distintas proporciones de capital y de trabajo.

Cabe hacer dos aclaraciones. En primer lugar, que si bien aumentaron los niveles de internacionalización de las economías, la mayoría de las firmas multinacionales retiene sedes y activos estratégicos en Estados Unidos, algunos países de Europa (Alemania, Francia, Gran Bretaña) y Japón. A fin del siglo XX, de las 200 multinacionales más grandes del mundo 168 tenían sus casas matrices en los países mencionados. Asimismo, el 85% de la inversión privada directa total existente se originaba en esos países y sólo un tercio de la misma se radica en la periferia capitalista. Esto señala la vigencia del rol hegemónico de las principales potencias y las desigualdades del poder de decisión en el escenario económico mundial. En segundo lugar, debe agregarse que el nuevo patrón de especialización conlleva el predominio del comercio intra e interindustrial a nivel internacional, con un creciente peso de la producción intensiva en alta tecnología como los servicios de telecomunicaciones, los equipos eléctricos y electrónicos, el material de transporte o la biotecnología. Este tipo de comercio involucra sobre todo a los países centrales y tiende a marginar a la periferia capitalista (especializada en la producción de bienes primarios) de las corrientes más dinámicas del intercambio. Así, tanto las situaciones de fuerte dependencia tecnológica y financiera como la vulnerabilidad externa que históricamente ha caracterizado el desempeño de estas últimas economías se reproducen bajo las nuevas condiciones.

En suma, la mayor capacidad de las grandes empresas y conglomerados multinacionales de actuar a escala transnacional con una lógica orientada a maximizar los rendimientos financieros y en un contexto de caída de la inversión global, el aumento del desempleo, el deterioro de las remuneraciones promedio y, de ahí, el debilitamiento del poder sindical, dio lugar a una redistribución regresiva del ingreso de los asalariados hacia el capital. Paralelamente, se aceleró la tendencia de este último a la concentración y centralización sentando las bases para la recomposición de la tasa media de ganancia a partir de mediados de los años 80, que se produjo sin incrementos sostenidos en la productividad global. El proceso de centralización y concentración acelerada del capital tuvo lugar mediante fusiones y adquisiciones de gran envergadura que se desarrollaron como consecuencia de la conformación, por parte de sus

fracciones más concentradas, de estructuras productivas fragmentadas territorialmente, capaces de internalizar las ventajas locales existentes en materia de costos, para proveer desde allí al mercado mundial en un contexto de apertura comercial y liberalización de los flujos financieros. Los niveles que alcanza el proceso de concentración y centralización del capital se evidencian en estas cifras provistas por Ferrer: las 100 mayores corporaciones transnacionales –de las 65 mil existentes– representaban más del 50% de las ventas y el empleo del total de filiales, que ascienden a 850 mil fuera de sus países de origen a principios del siglo XXI.

Así, el sistema económico que había caracterizado a la segunda posguerra quedó transformado mediante una sustancial modificación de la división internacional del trabajo y de la lógica de acumulación de las fracciones más dinámicas del capital, así como por la restricción de las posibilidades de actuación de los Estados nacionales frente a la creciente transnacionalización de la producción y las finanzas. En este contexto, y como respuesta política a la internacionalización, las principales potencias, sobre todo Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, generaron bloques económicos regionales y mecanismos de cooperación como el Grupo de los 7 (formado por Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia, Canadá y Japón) y jerarquizaron otros, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), fundada en 1960. Asimismo, pasaron a ejercer el control decisivo sobre los organismos financieros internacionales de posguerra: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y desde 1994 la Organización Mundial del Comercio (OMC), que establecen las reglas de juego internacionales a medida de los intereses predominantes en dichos países. Un caso ilustrativo son las reglas del comercio mundial que impulsan la apertura de los mercados de los países periféricos a las empresas transnacionales y mantienen la protección de los mercados de los países centrales, impidiendo la comercialización de la producción de la periferia a través de subsidios y restricciones arancelarias y paraarancelarias. Asimismo, impulsan normas que los benefician, como el tratamiento de la propiedad intelectual, el trato jurídicamente privilegiado hacia la inversión extranjera directa, y el libre comercio de los servicios, entre otras.



El crecimiento económico se reanudó sobre estas nuevas bases pero alcanzó niveles muy inferiores a los que caracterizaron el “período dorado”, tanto en los países centrales como en la periferia capitalista, con la excepción de las economías del sudeste asiático, Corea, Taiwán, Malasia, India y China, que se expandieron a tasas mayores. La desarticulación de los Estados de bienestar y la construcción de una nueva institucionalidad pública, acompañada por la hegemonía del pensamiento neoliberal, permitió una redefinición regresiva de la relación entre el capital y la fuerza de trabajo realimentada por los cambios en el patrón de acumulación. El pensamiento neoliberal alcanzó creciente eficacia, en principio, como correlato de los límites que presentaban las políticas keynesianas para enfrentar la crisis de los años 70 y más tarde, a fines de los 80, con la caída del “socialismo real” en el este europeo y en Asia. Desde los años 80 y sobre todo desde que se plasmó en un conjunto de recetas de política conocidas como “Consenso de Washington” a principios de los 90, la concepción neoliberal fue promovida por las instituciones y líderes de opinión vinculados al capital mundial más concentrado, como el FMI, el BM, los bancos de inversión y las empresas multinacionales. Con Friedrich Von Hayek y Milton Friedman entre sus principales exponentes teóricos, las experiencias “modelo” son en primer lugar las lideradas por las dictaduras del general Augusto Pinochet en Chile desde 1973 y de la junta militar presidida por el general Jorge Videla en Argentina desde 1976, y en segundo lugar las encabezadas por la primera ministra Margaret Thatcher en Gran Bretaña y el presidente Ronald Reagan en Estados Unidos durante los 80. A ello se suman las experiencias de las repúblicas que componen la ex URSS y las de varios países de América Latina, como Argentina, Bolivia y Perú, durante los 90.

A partir del fracaso del neoliberalismo, especialmente en cuanto al objetivo de crecimiento económico sostenido (que se expresa del modo más cabal en la actual crisis internacional), toma su lugar una versión menos fundamentalista de la ortodoxia, cuyo exponente más conocido es Joseph Stiglitz. Este enfoque hace énfasis en el papel del Estado y en la corrección, a través de sus instituciones, de “fallas” por las cuales los mercados –sobre todo los financieros– no

funcionan satisfactoriamente por sí mismos. La necesidad de regular los flujos de capitales para atenuar el impacto del ciclo económico mundial sobre la esfera doméstica y la promoción de competencia en los mercados concentrados son algunas de las propuestas de este autor, impulsor del “Consenso post-Washington”. Esta perspectiva, sin embargo, sigue sustentando las reformas pro-mercado, incluidas la flexibilidad del mercado laboral y el desmantelamiento del sistema de protección social universal. Asimismo, en este enfoque la necesidad de obtener superávit comercial y fiscal se articula prioritariamente alrededor del pago de la deuda externa pública para el caso de América Latina. La filosofía de este tipo de intervención es ante todo “prudencial”: la reducción de la pobreza y las desigualdades deriva del rol activo desempeñado por el Estado en la regulación del ciclo económico, para evitar la destrucción de capacidades físicas y humanas asociadas a la recesión y al desempleo, y en las políticas sociales, destinadas a mejorar la “empleabilidad” de los excluidos mediante la asistencia focalizada o el patrocinio de microemprendimientos. En la medida en que esta visión no considera que la distribución de ingresos determine el crecimiento económico, el propio sesgo de la intervención del Estado sigue siendo un límite al mismo e impide alcanzar mayores niveles de igualdad social. Con ello se mantiene inmutable y legitimado el núcleo de la concepción neoliberal que remite al valor positivo otorgado a la desigualdad económica en la promoción de la competencia y, por lo tanto, de la eficiencia en las sociedades capitalistas. En otros términos, se legitima la reestructuración económica de sesgo antipopular y se desechan los componentes igualitaristas en la intervención social del Estado vinculados a la redistribución del ingreso.



## **El gobierno de Alfonsín: la economía del ajuste en democracia**

La restauración de la democracia a fines de 1983 abrió desafíos de todo tipo a la sociedad argentina. En lo que respecta al Estado y a la evolución de la economía, éstos se revelaron, a poco de iniciado el gobierno de Alfonsín, más serios que lo previsto: el comportamiento de las variables fundamentales (conjunto formado, entre otras cosas, por la estructura técnico-productiva, los actores empresariales y sindicales, las finanzas públicas y los mercados internacionales de bienes y crédito) se desplegaría ante la ciudadanía y ante el propio gobierno —especialmente durante la primera gestión económica—, como un fenómeno errático, difícilmente comprensible para los parámetros que la mayoría de los actores económicos locales había internalizado a lo largo de las últimas décadas. Cabe detenerse entonces, para comprender cabalmente este desfase, en una breve descripción de las transformaciones que habían hecho de Argentina un país sustancialmente diferente al pretendido por la mayor parte de sus habitantes.

### **La herencia de la última dictadura**

La influencia diferencial de los procesos internacionales y nacionales en la explicación de las transformaciones que caracterizaron a la economía argentina en los últimos 25 años y la importancia relativa de los factores político-institucionales, sociales y económicos, son aún objeto de controversia. Es claro, sin embargo, que en Argentina, como en otros países periféricos, la expansión y creciente predominio del capital financiero a escala internacional se articuló con el intento refundacional, políticamente represivo y socioeconómicamente regresivo, de la dictadura que gobernó el país entre 1976 y 1983, lo que condicionó decisivamente la problemática económica que enfrentó el primer gobierno constitucional iniciado en diciembre de 1983.

Cabe recordar que en los años previos al golpe de Estado de 1976, el proceso de industrialización local tomó un impulso fuertemente

asociado al rol protagónico del capital extranjero, manteniendo relativamente alta la participación de los asalariados en el ingreso (más del 48% hacia 1974, según Basualdo). Paralelamente, la confrontación entre el capital—sobre todo el más concentrado— y la clase trabajadora industrial, muy sindicalizada, y el proceso de radicalización política que afectó a todas las formaciones político-ideológicas—en especial las pertenecientes al arco del peronismo— desde fines de los 60 asentaron las condiciones para la formación de un bloque relativamente homogéneo de poder. Éste asumió la tarea de imponer a sangre y fuego un tipo específico de inserción de la economía nacional en el nuevo mercado mundial, signado por la preservación y expansión de sus intereses en detrimento de las clases subalternas.

La forma de resolución que tendrá el conflicto económico y social en Argentina repitió un modelo difundido en el Cono Sur y en gran parte de América Latina para el período: el disciplinamiento de las clases populares en general y de los trabajadores en particular a través del terrorismo de Estado impuesto por dictaduras cívico-militares. Las atroces violaciones a los derechos humanos (DDHH) llevadas a cabo mediante una estructura represiva burocratizada, controlada y articulada por el Estado en 600 centros clandestinos de detención (que a veces incluyeron responsabilidades empresariales: Acindar, Astarsa, Ford, Ledesma, entre otros) dejaron el saldo de 30.000 desaparecidos, miles de presos políticos, asesinados y exiliados, el secuestro y apropiación de hijos de detenidos y el robo de sus bienes, y la experiencia de represión militar, política e ideológica extendida a toda la sociedad y continuada mediante la impunidad de los criminales hasta nuestros días. Y aunque todo eso es el legado más evidente de la dictadura, la productividad de este trauma social no se agotó allí. La política represiva de la dictadura permitió el quiebre de las bases sociales y económicas que sustentaban el proceso de industrialización y la instauración de un nuevo patrón de acumulación signado por el predominio de la fracción financiera del capital a nivel mundial. El disciplinamiento y la mutilación del cuerpo social por la represión operaron como condiciones de posibilidad de este cambio, y éste como parte constitutiva de la misma política del terror.

Las políticas de la dictadura, implementadas con el apoyo del poder financiero internacional, trastocaron irreversiblemente la estructura

económica. Delineadas por el ministro de Economía José A. Martínez de Hoz, presidente de la Asociación Empresaria Argentina y miembro de una familia históricamente vinculada a la gran propiedad terrateniente, dichas políticas redefinieron las variables centrales que estructuran el orden económico doméstico a partir de las siguientes medidas principales: primero, la implementación de fuertes transferencias de ingresos a través del ajuste por inflación diferencial entre precios y salarios en detrimento de estos últimos, la jerarquización de impuestos regresivos como los que gravan los consumos en lugar de la herencia o las ganancias, y el ortorgamiento de subsidios fiscales implícitos y explícitos a ciertas actividades y empresas específicas; segundo, la liberalización y apertura unilateral de los mercados de capitales y de bienes, combinada con un tipo de cambio que favorecía el ingreso de mercancías y capitales desde el resto del mundo, junto al establecimiento de la igualdad de tratamiento entre el capital extranjero y el nacional y la posibilidad de remitir libremente utilidades al exterior; por último, la implementación de un conjunto muy amplio de subsidios para la promoción industrial de ciertas actividades y/o en ciertos ámbitos territoriales provinciales, y altos sobrepuestos en las compras de las empresas estatales.

En relación con la redistribución regresiva del ingreso en perjuicio de los asalariados, cabe recordar que esta política fue precedida por una maxidevaluación efectuada aún en democracia: el “Rodrigazo” de junio de 1975. Implementada, sin mecanismos compensatorios, por el entonces ministro de Economía Celestino Rodrigo, esta maxidevaluación del 160% implicó un drástico ajuste en los ingresos populares. Tras inducir la primera huelga general efectuada por la Confederación General del Trabajo (CGT) ante un gobierno justicialista, los efectos remanentes de la medida representarán para el gobierno militar un punto de partida favorable en la puja por la distribución del ingreso, más aun siendo una medida netamente impopular por la que ese gobierno no habría de rendir cuentas. A ello se sumó el congelamiento salarial instrumentado por Martínez de Hoz, en un contexto de liberalización del resto de los precios de la economía, que implicó una caída del salario real del 35,6% respecto del año anterior. Esta variable, clave porque define la participación de los asalariados en el ingreso nacional, nunca volvió a recuperar sus niveles previos. Más: en 1991, cuando

comenzó la relativa estabilidad de precios bajo el régimen de convertibilidad, los salarios aún eran inferiores en un 31,5% a los de 1975. Asimismo, la reducción de la participación de los salarios en el ingreso implicó un incremento de la productividad laboral en la industria de un 37% entre 1974 y 1983. Ese aumento –no originado en mejoras en las técnicas de producción sino sólo en la reducción salarial– significó una transferencia de ingresos de la fuerza de trabajo hacia el capital en la industria que, según estiman Azpiazu, Basualdo y Khavisse, acrecentó el excedente económico en un 70% durante ese período.

La liberalización y posterior apertura del mercado financiero implicaron la abolición de los controles oficiales sobre la tasa de interés doméstica, elevándola por sobre el nivel de la internacional, y (dado el marco de ingente liquidez internacional ya mencionado) el masivo arribo de capitales externos con fines especulativos. A eso contribuyó también la autorización oficial a la proliferación de entidades financieras sin requisitos básicos y la instauración de una garantía estatal a los depósitos privados que incentivó más aun el comportamiento especulativo del capital. Cabe agregar que desde entonces, como afirman Schorr y Ortiz, el sector financiero interno se volvió un actor clave en la absorción y reasignación de recursos, pues el Estado dejó de financiarse por medio del Banco Central (BCRA) y le permitió otorgar créditos, mientras los depósitos tenían garantía estatal. Así, la tasa de interés pasó de estar regulada por el BCRA a ser determinada en el mercado, donde el Estado era un actor más en busca de financiamiento, lo que lo volvió un gran tomador de préstamos y permitió que la tasa de interés se mantuviera alta en un contexto de abundancia de liquidez a nivel internacional y condiciones laxas de endeudamiento.

A esto se sumó, hacia 1978, la implementación de un esquema de fijación del tipo de cambio a futuro –la “tablita”– que permitió a los capitales externos desplegar una operatoria para ingresar al país, hacer depósitos en el mercado financiero local en pesos a plazos ínfimos y remitirlos luego al exterior con los intereses ganados, muy superiores a los aseguibles internacionalmente, en moneda extranjera. Las tasas de interés reales muestran un comportamiento positivo durante casi todo el período 1976-83, a diferencia de lo observable para las décadas anteriores, y desalientan la inversión productiva. Sólo

las empresas capaces de reasignar el crédito y el excedente económico hacia este mecanismo se beneficiaron con esta política. Los principales tomadores de los préstamos con estos fines fueron grandes grupos económicos (GGEE) locales y conglomerados extranjeros asociados al capital financiero transnacional, además de las empresas públicas, cuyo ritmo de endeudamiento no se justifica por su lógica administrativa, sino por el propio sostenimiento de esta forma de valorización.

Abolidas las regulaciones que buscaban escindir las finanzas de la inversión productiva y las destinadas a amortiguar el efecto de los ciclos internacionales en un mercado local relativamente autárquico, un grupo reducido de las principales empresas industriales, financieras y agropecuarias nacionales y extranjeras inició un proceso de concentración financiera, integración técnico-productiva, centralización decisoria y diversificación sectorial. Esto les permitió convertirse en o consolidarse como grandes GGEE locales o transnacionales diversificados e integrados, capaces, por su liderazgo sectorial e inserción en múltiples sectores económicos, de comandar enormes porciones del ingreso nacional uniendo múltiples ámbitos de valorización, diversificando riesgos y beneficios en la producción y el sistema financiero a escala global. Entre ellos se destacaban, como mostraron Azpiazu, Basualdo y Khavisse, conglomerados nacionales con fuerte peso en la propiedad terrateniente y en la producción primaria como Acindar, Bunge y Born, Alpargatas, Garovaglio y Zorroaquín, Celulosa Argentina, Astra, Perez Companc, Bagley, Bidas, Ingenio Ledesma, Loma Negra, Tabacal, Terrabusi, Ferrum, Corcemar, Bemberg y Nougués, otros provenientes de la “burguesía nacional” que se formó al calor de los primeros gobiernos peronistas (Fate/Aluar, Arcor, Agea-Clarín, Massuh, Aceros Bragado, Canale, Roggio, Laboratorios Bagó, Schcolnik, Astilleros Alianza, Noel, Wherthein, GBH, entre otros) y conglomerados extranjeros y asociaciones (como Techint, Macri, Soldati y Atanor). Muchos de ellos ya mantenían una relación privilegiada con el Estado en la etapa previa como proveedores de las empresas públicas, y fueron beneficiados por la política de sobreprecios implementada por las mismas y por las políticas sectoriales y territoriales de promoción industrial.

La injerencia de estos grupos se volvió determinante en la vida económica, social y política del país a partir de entonces, habida cuenta



de su poder de veto gracias a su control *de facto* sobre el aparato productivo nacional. Iniciando una tendencia que se consolidará en las décadas subsiguientes, estos conglomerados concentraron su radio de acción en sectores cuya competitividad se asentaba sobre ventajas naturales, como los que integran la cadena agroindustrial, o construidas a costa del ahorro nacional durante la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), como el acero y la petroquímica así como otros insumos clave demandados, en una primera instancia, por las empresas estatales o por sectores fuertemente protegidos como el automotriz.

Por otra parte, la masiva entrada de capitales implicó un aumento en la demanda de moneda local, que incrementó así su poder de compra (es decir, disminuyó en su tipo de cambio) con respecto al dólar. En un marco de eliminación de aranceles, altas tasas de interés y racionamiento de subsidios con sesgo favorable al capital concentrado, un tipo de cambio bajo asentó un marco de dificultades extremas para todos los sectores productores de bienes que podían enfrentar competitivamente la oferta importada –más accesible para los consumidores ante la nueva paridad cambiaria– o no tenían la envergadura requerida para desplegar estrategias alternativas (como convertirse en importadores, o sacar provecho financiero de las altas tasas de interés, en vez de enfrentarlas como un costo de financiación para inversiones productivas). Cabe señalar que eso impactó mucho más acusadamente en el sector fabril, sobre todo el pequeño y mediano más especializado (que no podía diversificar riesgos por carecer de una estructura implantada en múltiples sectores ni captar los beneficios de las políticas de promoción), que en la producción del agro pampeano, dada la amplia brecha que separaba a la productividad media de la industria argentina de la competencia extranjera al iniciarse la apertura: amplias capas de la misma entran así en una crisis en la que, naturalmente, los actores con más poder de mercado se favorecieron con la eliminación o absorción de las pequeñas o medianas empresas. Así, la debacle de la industria local no fue homogénea ni afectó por igual a todos los sectores ni a todos los actores dentro de cada sector.

Mientras el entramado productivo adoptó un esquema crecientemente concentrado, los flujos de deuda contraídos con el exterior por el Estado y el sector privado se renovaron continuamente y compensaron

en las cuentas externas del país el creciente déficit comercial generado por la apertura y el atraso cambiario. Todas las piezas del orden económico impuesto por el gobierno militar dependían de la constante reproducción de este mecanismo de entrada de capitales de corto plazo, es decir, de una variable cuyo comportamiento, en extremo volátil, derivaba de las decisiones de inversión de agentes globales ajenos a toda regulación existente y del agotamiento del esquema de regulación monetario-cambiario que originaba riesgos de devaluación crecientes ante los desequilibrios externos y fiscales cada vez mayores. La crisis fue pues inevitable en cuanto se limitó nuevamente el crédito a las economías periféricas: hacia 1978 se inició un proceso de aumento en las tasas de interés de Estados Unidos, que en 1981 alcanzaron los más altos valores históricos hasta hoy. Desde entonces, el atractivo de ese país como plaza para colocaciones financieras absorbió toda la liquidez internacional, en un proceso que determinó las persistentes crisis de financiamiento en América Latina durante la que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL-ONU) llamó “la década perdida” de 1980.

Ante la crisis del modelo macroeconómico que llegó con la nueva década, el gobierno militar implementó una serie de fuertes devaluaciones que constriñeron la actividad económica interna en busca de saldos externos favorables (o sea, ingreso neto de divisas en la economía nacional), aunque evitando que las mismas afectaran a los tomadores privados de deuda externa –sobre todo los conglomerados ya mencionados– mediante un mecanismo de seguros de cambio a través del cual el BCRA le aseguraba al sector privado la venta de divisas para cancelar préstamos financieros al exterior. Esa venta se hacía a un tipo de cambio establecido de antemano, inferior al real. Así se inició la estatización de la deuda externa e interna privada, profundizada en 1982 por resoluciones del BCRA, presidido por un joven economista, Domingo Cavallo, cuyo rol será protagónico en los 90. La estatización se instrumenta a través del compromiso del Estado nacional de obtener divisas por cualquier medio y venderlas por debajo de su valor, financiando así la licuación de los pasivos privados con el erario público. Basualdo estima que entre 1981 y 1983 el Estado argentino subsidió a los poseedores de la deuda externa privada con 8.243 millones de dólares: el 57,8% de la deuda externa privada total y el 67% de la deuda

externa privada con seguros de cambio. Puede afirmarse asimismo que el destino privilegiado que tuvo el excedente apropiado durante el período por las fracciones favorecidas por este conjunto de políticas económicas, incluida la estatización de la deuda privada, fue la fuga de capitales a exterior. Según las mismas estimaciones, el total de ahorro nacional fugado por los conglomerados de actuación local entre 1976 y 1983 habría superado incluso el monto de dicha deuda.

Hacia el fin del último gobierno militar, tras las sucesivas devaluaciones y la derrota en la Guerra de Malvinas, que sumó a las desapariciones 700 muertos en combate, miles de excombatientes con severos traumas físicos y emocionales (que llevaron a otros 700 de ellos al suicidio) y enormes pérdidas materiales y diplomáticas, la macroeconomía retornó a un esquema de vínculos limitados con el mercado mundial, en este caso debido al encarecimiento de las importaciones y a las restricciones impuestas por el alto nivel de endeudamiento externo. Puede hacerse un balance económico de los gobiernos militares entre 1976 y 1983 mediante algunos indicadores provistos por Rapoport y por Kosacoff: el producto bruto interno (PBI) se estancó, lo que implicó una disminución de la riqueza por habitante del orden del 6%; la economía se reprimarizó, desapareciendo ramas enteras del aparato industrial, el producto de la actividad retrocedió más del 20%, el empleo, 35%, y se cerró el 20% de las fábricas de mayor tamaño entre 1975 y 1982.

En el marco de la concentración y reestructuración regresiva (y selectiva) del aparato fabril, crecieron los sectores industriales promovidos por las políticas públicas, productores de bienes intermedios como celulosa, acero, aluminio, petroquímicos, cemento, petróleo y derivados, varios con destino a la exportación. Para éstos, el mercado interno ya no era un destino privilegiado, y los salarios, por lo tanto, eran más costos de producción que determinantes de la demanda que enfrentaban. Asimismo, estos sectores, liderados por conglomerados nacionales y extranjeros de actuación local, generaban poco empleo por ser muy capital-intensivos (con una inversión en capital físico muy superior a la realizada en contratación de trabajo humano).

Pese al bajo crecimiento —el PBI creció apenas un 2,3% entre 1976 y 1983—, la economía pasó a caracterizarse por un régimen de alta inflación: las variaciones anuales del índice de precios al consumidor (IPC) se

afianzaron en tres dígitos, a diferencia de la etapa de desarrollo anterior, cuando los niveles habían sido mucho menores. Como indicador de la redistribución regresiva del ingreso puede señalarse, con Lindemboin, que hacia 1983 la participación de los asalariados en el ingreso nacional era de apenas 26,1%. Paralelamente, la participación de las pequeñas y medianas empresas en la economía cayó frente a los grandes conglomerados que lideraron el proceso de concentración y centralización del capital, con la contracara del aumento de la desigualdad y la pobreza.

En síntesis, la política económica y represiva de la dictadura promovió, primero, la profundización del proceso de concentración y centralización del capital, fundamentalmente sobre la base de una transferencia de ingresos desde el sector asalariado al capital; segundo, el estancamiento y la desindustrialización de la economía y la financiarización e internacionalización de una gran parte del excedente controlado por la fracción dominante local; y tercero, el agravamiento de los desequilibrios macroeconómicos en los órdenes externo y fiscal, derivados del creciente peso del endeudamiento, que pasó de 12.000 millones de dólares en 1978 a 43.000 millones en 1982 y derivó en montos iguales o mayores de fuga de capitales al exterior. El endeudamiento externo promovido por el Estado no se orientó a superar los límites del proceso de industrialización vigente sino a quebrarlo, privilegiando la valorización y la internacionalización financiera del capital. Existe hoy una controversia sobre la naturaleza de la interrupción del proceso de industrialización en el país: algunos autores postulan la tesis del “agotamiento” del modelo sustitutivo por sus propios límites en el nuevo contexto internacional; otros, el papel decisivo de la política económica de la dictadura.

El proyecto refundacional de la dictadura originó un nuevo bloque de poder, formado por dos tipos de actores con características e inserciones diferentes: la banca acreedora externa –representada cada vez más por los organismos internacionales de crédito y el propio gobierno de Estados Unidos–, y los conglomerados económicos nacionales y extranjeros de actuación local, beneficiarios de dicha deuda –luego en gran medida estatizada– y de las transferencias fiscales implementadas por la dictadura. Según Arceo y Basualdo, hacia 1983 casi el 70% de la deuda externa privada correspondía a 30 GGEE y a poco más de 100 conglomerados extranjeros y empresas transnacionales. Este nuevo bloque pasó

a ejercer decisivos niveles de poder político y económico, que condicionaron crecientemente la institucionalidad democrática iniciada en 1983.

Cabe agregar que los organismos multilaterales –FMI, BM, y secundariamente el Banco Interamericano de Desarrollo, BID– cobraron creciente importancia, sobre todo a partir de la imposibilidad de las economías de América Latina de hacer frente a la alta y creciente deuda en los 80. Abolido el régimen que los hacía reguladores financieros del desarrollo (del mundo en general y de las economías ya desarrolladas en particular), y ante un sistema financiero global bajo control eminentemente privado, fue la propia banca comercial la que requirió sus servicios como intermediarios en el cobro de las deudas soberanas, mediante el racionamiento del crédito futuro a cambio de severos programas de ajuste cuyo propósito era garantizar el acopio de divisas por parte de los Estados para luego destinarlas al pago de la deuda.

### **La gestión radical: principales desafíos y condicionantes**

La herencia de la dictadura definió, sin dudas, los principales desafíos que enfrentaría la democracia al asumir Alfonsín. En el plano político-institucional, el primero era investigar y juzgar los crímenes cometidos por las juntas militares que detentaron el poder y por los miembros de las fuerzas armadas (FFAA) y los ciudadanos con responsabilidades en su organización y consumación. En el plano económico y social, el gobierno debía dar respuestas al vasto conjunto de demandas acumuladas y postergadas durante los largos años de dictadura. Para ello, resultaba imprescindible la recuperación del aparato del Estado, colonizado por las FFAA y por diferentes intereses corporativos.

El primer desafío fue asumido a partir de la conformación de una comisión de notables, la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep), que investigó el accionar represivo del gobierno militar confirmando la existencia de un plan sistemático de secuestro, torturas y desaparición de personas que documenta el *Nunca Más*. El gobierno, en el marco de una fuerte disputa que enfrentaba a los organismos de DDHH y a una gran parte de la civilidad con las FFAA y sus

apoyos, puso límites a los juicios apuntando a las cúpulas militares y de las organizaciones guerrilleras. Pese a estas concesiones, sectores de las FFAA autodenominados *carapintadas* protagonizaron numerosos levantamientos en reclamo de una solución “política” a los juicios, que, aunque fueron enfrentados por grandes movilizaciones civiles, obligaron al gobierno a que limitara la acción del Poder Judicial.

La posibilidad de dar respuesta al segundo de los desafíos se vio fuertemente amenazada por la situación económica emergente de la crisis de 1981, caracterizada por el estancamiento económico, la inflación prolongada, sostenida y creciente, y por una deuda externa impagable, equivalente al 80% del PBI. Todo esto se agudizó a partir de que las consecuencias estructurales de la transformación operada entre 1976 y 1983 sobre el conjunto de la economía nacional no fueron inmediatamente evidentes. Si alguna vez el Estado argentino había podido imponerle al capital determinadas pautas de valorización, durante los 80 se fue comprobando que tal posibilidad estaba fuertemente restringida: eran los GEE nacionales y extranjeros, junto a la banca acreedora y los organismos multilaterales de crédito, los que, coaligados o en pugna, según las circunstancias, se disputaban el control de las grandes variables macroeconómicas frente a un Estado con un margen de maniobra exiguo. En un período signado por el desfinanciamiento del sector público, el estancamiento productivo y la caída internacional de los precios agropecuarios, que dio lugar a un sostenido cuadro de “déficit mellizo” (externo y fiscal), la disponibilidad de liquidez y divisas de estos actores—cuando no su control directo sobre los resortes fundamentales del aparato productivo y financiero—hizo de su poder de veto un factor virtualmente extorsivo.

En línea con esto, la suerte de las sucesivas políticas económicas ensayadas bajo la gestión de Alfonsín debe leerse a la luz de la puja intercapitalista cuya gestación remite a la estructura económica y social asentada durante la dictadura. La misma se expresó en la lucha por el ingreso en la que los acreedores externos y los grandes conglomerados, favorecidos por la política económica previa, buscaron predominar, mientras los sectores populares —y en particular la clase trabajadora— aún estaban sopesando la magnitud del golpe recibido. La incorporación de un tercer actor, los acreedores, a la puja entre capital y trabajo

por la distribución del ingreso, agregó volatilidad al ciclo económico local y quitó grados de libertad para la política económica, limitantes característicos de toda la gestión radical. Este nudo hallará resolución al fin de la década, con la recomposición de la liquidez internacional y la subsiguiente formación de una nueva *comunidad de negocios* en la que confluyeron los intereses de los acreedores y los principales conglomerados locales y extranjeros para participar asociadamente en el programa de privatización de las empresas del Estado, como señalan en diversas investigaciones Azpiazu y Basualdo.

### **Ensayo sustitutivo: plan Grinspun**

La estrategia económica desarrollada por el gobierno radical para enfrentar la crítica situación conoce dos etapas: la primera, caracterizada por la gestión de Bernardo Grinspun en el Ministerio de Economía, que se extiende hasta enero de 1985; y la segunda, por las gestiones de Juan V. Sourrouille, Juan C. Pugliese y Jesús Rodríguez, que finalizan con la crisis hiperinflacionaria de mediados de 1989. Grinspun, un miembro histórico de la Unión Cívica Radical (UCR), impulsó un programa redistributivo clásico orientado a mejorar los niveles salariales y expandir el crédito a las pequeñas y medianas empresas, privilegiando el mercado interno por sobre las demandas de pago de los acreedores externos. La recuperación de los niveles de inversión, actividad y, a partir de ello, exportaciones, constituía según este enfoque el mejor modo de enfrentar la crisis económica. El acuerdo acerca de la evolución de precios con empresarios y sindicatos fue el modo elegido para controlar la inflación. Junto a ello, se redujo el gasto militar y se incrementaron los impuestos a los ingresos, a la riqueza y las restricciones a las importaciones. Coherentemente, la negociación con los acreedores (grandes bancos comerciales, organismos internacionales y países miembros del Club de París) se orientó inicialmente a reestructurar la deuda de un modo compatible con el crecimiento económico interno, procurando mantener bajo control el importante déficit fiscal preexistente.

La política fiscal expansiva incluyó –pese a diversos intentos en contrario del ministro– la continuidad de grandes transferencias de

recursos fiscales al capital basadas en mecanismos tales como subsidios directos, diversas modalidades de exenciones, diferimientos impositivos, avales del Tesoro Nacional para el endeudamiento interno y externo, créditos a tasas subsidiadas (negativas en términos reales), pago de sobreprecios a los proveedores del Estado, y venta de bienes y servicios por parte de las empresas del Estado a precios inferiores a los de mercado. A ello se sumó el llamado gasto cuasi-fiscal (erogaciones derivadas del accionar del BCRA, que asumió magnitudes muy importantes bajo la gestión de Enrique García Vázquez, en abierta contradicción con los lineamientos dados por el ministro Grinspun), compuesto sobre todo, —como mostró Basualdo— por el costo de los avales caídos a entidades con respaldo estatal, del endeudamiento público mediante los encajes remunerados (los encajes bancarios son por definición depósitos legales de la banca comercial en el BCRA que tienden a garantizar cierto margen de solvencia: que sean “remunerados” por el BCRA implica un coste para este último) y de la liquidación de entidades financieras, así como por la instrumentación de seguros de cambio que permitieron a los deudores privados transferir, aun en democracia, parte de la deuda al erario público, convalidando el proceso de estatización de la deuda iniciado por la dictadura. Este comportamiento de las finanzas públicas era contradictorio con el objetivo de reducir el déficit fiscal y cuasi-fiscal para liberar recursos para el pago de la deuda externa como exigían los acreedores, pero también para impulsar la inversión y el crecimiento.

En cuanto al endeudamiento externo, tras el intento de formar un *club* con los principales deudores de América Latina —fallido sobre todo por la negativa de México y Brasil a integrarlo—, Grinspun estableció una estrategia unilateral de confrontación que buscaba tratar directamente —prescindiendo de los organismos— con la banca acreedora privada. En este marco evaluó la posibilidad de suspender unilateralmente los pagos, auditar la deuda y declarar la nulidad de su componente ilegítimo, entendiendo como tal la porción contraída durante el gobierno de facto, injustificable con arreglo a las necesidades del aparato productivo local. Ante la falta de apoyos internacionales e internos relevantes, el gobierno se vio forzado hacia fines de 1984 a negociar con el FMI, que impuso un conjunto de medidas opuestas al programa que el ministro impulsaba originariamente. El fracaso de la estrategia frente a los acree-



dores externos (que estaban en una situación de extrema vulnerabilidad financiera) y el propio recrudecimiento de la inflación se vieron condicionados por la falta de apoyos internos al ministro. A pesar del sesgo mercado-internista, el programa económico generó oposición empresarial y sindical en un contexto de agudización de la puja distributiva, que se expresó en niveles crecientes de inflación. El acuerdo de precios, y por lo tanto de salarios, falló porque los formadores de precios no lo respetaron y ejercieron su poder monopólico en mercados estratégicos, poder que había aumentado a causa de los procesos de concentración y centralización del capital sufridos durante la dictadura.

El control de la inflación presentaba obstáculos insalvables. Por un lado, la emisión monetaria como forma de financiar las erogaciones del gobierno conducía al público hacia activos más confiables, y en particular al dólar en el mercado negro. Por otro, el control de precios fue de acatamiento limitado, y fácilmente eludido por las empresas que operaban en los mercados más concentrados o protegidos. Finalmente, la inflación expresaba pujas distributivas, sobre todo intercapitalistas, que en un marco de estancamiento y fuerte desigualdad de poder económico garantizaban que las pérdidas fueran asumidas por los sectores más débiles de la sociedad. En efecto, los sectores capaces de remarcar sus precios por encima del promedio o resguardar y aumentar sus tenencias, expresándolas en activos financieros cuyo valor no se viera erosionado por la inflación, podían apropiarse de porciones de ingresos transferidos desde el resto de la sociedad, en particular desde los sectores forzados a aceptar aumentos muy por debajo de la media, como los asalariados y los pequeños productores.

En cuanto a la relación entre el gobierno y las organizaciones obreras, la gestión radical se caracterizó por el despliegue de constantes focos de tensión. Los intentos fallidos de reformar la actividad sindical a espaldas de la CGT (mediante el proyecto de ley de reordenamiento sindical, o “Ley Mucci”, apellido del entonces ministro de Trabajo), destinados a reducir la injerencia de la burocracia de filiación peronista y a dar inserción a las minorías —y en especial al radicalismo— en la vida sindical, fueron bloqueados por el PJ en el Senado. También lo fueron los intentos de desvincular las obras sociales de los sindicatos (mediante el proyecto de ley de seguro nacional de salud), con el propósito de

universalizar la prestación sanitaria y agrupar bajo la égida del Estado a las obras sociales junto a los servicios públicos y privados. El conflicto creciente con la CGT condujo primero a la reunificación de esa central bajo el liderazgo de su ala más beligerante (encabezada por el dirigente cervecero Saúl Ubaldini, desde entonces secretario general), y luego a la constitución de acuerdos inéditos entre la misma y las corporaciones patronales frente a la política gubernamental.

La alta conflictividad laboral que caracterizó la gestión Grinspun (sólo en 1984 hubo 717 paros obreros, en los que participaron 4,5 millones de trabajadores), y que continuó durante todo el gobierno radical, con 13 paros generales —lo que constituye hasta hoy un pico histórico— se vio nutrida —fuera de la filiación de la central obrera con el principal partido opositor y de las disputas ya aludidas en torno al sistema de representación sindical y las obras sociales— por dos factores desencadenantes: la resistencia del gobierno a restablecer los derechos laborales abolidos por la dictadura, que impidió la normalización de la vida sindical hasta 1985, y su imposibilidad de dar respuesta a las múltiples demandas insatisfechas de la población trabajadora, tanto a las acumuladas durante los años de la dictadura como a las relativas a su empobrecimiento creciente a medida que los niveles de inflación se elevaban y el Estado se mostraba incapaz de recomponer sus prestaciones sociales básicas.

A fines de 1984, la ingente necesidad de financiamiento que tenía el país y la muy escasa liquidez internacional volvieron imposible la continuidad de la lógica expansionista. El gobierno finalmente se dispuso, —más allá de demoras o suspensiones temporarias en los pagos (y tras una operación de “salvataje”, en marzo de 1984, por la que se obtuvieron fondos para solventar las obligaciones más inmediatas)— a obtener un préstamo de los organismos multilaterales, con los condicionamientos que esto acarrearía. En consecuencia, hacia septiembre de ese año se reanudó el pago de intereses y se acordó con el FMI y la banca acreedora un préstamo *stand-by* asociado a fuertes exigencias en cuanto al desempeño del sector externo, la emisión monetaria y el gasto público. Las implicaciones de un control férreo sobre la oferta monetaria y el gasto público, como el requerido por el FMI e implementado brevemente por el gobierno, eran recesivas sin matices: aumentos en la tasa de interés, caída de la actividad industrial, el consumo y el empleo. Sin embargo,

la presión conjunta ejercida por todas las corporaciones obreras y patronales tornó virtualmente imposible la ejecución del ajuste. Con el subsiguiente incremento de erogaciones —entre las que destacan las diversas transferencias al capital concentrado— y el anuncio de aumentos en los salarios estatales, las finanzas públicas y las pautas de emisión en particular se alejaron sustancialmente de los parámetros comprometidos y el FMI suspendió los desembolsos a inicios de 1985 tras manifestar su desaprobación a las políticas implementadas. Esta crisis forzó la renuncia de Grinspun y su reemplazo por Juan V. Sourrouille.

La estrategia inicial desplegada por el gobierno —y particularmente el papel asignado a la “concertación de precios y salarios”—, puede entenderse como producto de un diagnóstico realizado a partir de la experiencia de la ISI, y no acorde con las exigencias de la situación emergente de los cambios ya analizados. Probablemente como correlato de estos cambios —que entre otras cosas implicaron el surgimiento de la valorización financiera como lógica rectora del comportamiento de la cúpula empresarial local y su creciente autonomización del ciclo doméstico argentino—, los apoyos empresariales efectivamente cosechados fueron exiguos: ni la Sociedad Rural (SRA) ni la Unión Industrial (UIA) ni la Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA) ni la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA) ni ninguna corporación relevante mostraron particular compromiso ante un gobierno que a su vez se manifestaba muy urgido por garantizar el apoyo empresarial al proceso democrático.

De hecho, la falta de este apoyo acabó por expresarse en la formación de un grupo de *lobby* irregular y específico en sus condicionamientos, integrado por un muy reducido número de *capitanes de la industria*, representantes del capital manufacturero más concentrado que había sido beneficiado por la política de la dictadura (entre ellos Acindar, Astra, Bunge y Born, Loma Negra, Perez Companc, Bidas, Macri, Techint, Massuh, BGH y Cartelone), conocido como Grupo María. Este grupo, que prosperará notablemente en la búsqueda de soluciones favorables a sus intereses a partir del Plan Austral, comenzó a realizar acuerdos políticos secretos con un sector del gobierno durante la gestión de Grinspun, quien se había manifestado partidario de los acuerdos institucionales y no de los informales,

como revelan investigaciones recientes como las de Acuña, Ostiguy, Pesce, Basualdo, Schorr y Ortiz, entre otros autores.

En este marco, los subsiguientes planes económicos del gobierno dieron cuenta de un traumático (y una vez más sesgado en perjuicio de las clases subalternas) proceso de “adaptación” de la política económica: primero, a los intereses de la aludida fracción del capital, en la que el gobierno depositó la expectativa de liderar la recuperación económica interna; y después a las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito, sobre todo el FMI, que imponían las recetas ortodoxas del ajuste estructural como vía principal para resolver el problema de la deuda. Si bien tanto el ajuste fiscal como el aumento de las exportaciones —en tanto fuente de ingresos para el pago de la deuda— permearán todos los planes diseñados por el equipo de Sourrouille, sostener las transferencias de ingresos del Estado al capital local concentrado implicaba una política contradictoria con la pretendida austeridad fiscal. El ajuste, en consecuencia, impactó en especial sobre las clases populares y el empresario pequeño y mediano, minando fundamentales apoyos políticos.

## **Plan Austral**

Sourrouille asume el Ministerio tras haberse desempeñado como secretario de Planificación, cargo que pasó a ocupar el propio Grinspun. Ya un mes antes de tomar la cartera, el primero había presentado en el “Acta de Olivos”, para obtener el aval de los GGEE locales, los “Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico: 1985-1989”, boceto del plan que se implementaría a partir de junio por decreto de necesidad y urgencia (DNU). El objetivo del Plan Austral no era el crecimiento a partir de la reactivación del mercado interno —lo que habría requerido la recomposición de los niveles salariales en términos reales, como en el plan previo— sino un “ajuste positivo”, que según sus lineamientos permitiría dar una solución simultánea al estancamiento crónico de la economía y a la restricción impuesta por la deuda. En un marco de estabilidad de precios, de acuerdo a los postulados que sustentaban este plan, las inversiones orientadas a expandir las exportaciones serían los motores del crecimiento. Se promovería asimismo, como

requisito para la estabilidad de precios, la eficiencia estatal mediante la reforma fiscal y financiera. El equipo económico esperaba lograr así que los capitanes de la industria repatriaran parte de sus activos, fugados al exterior durante la dictadura, para financiar el proceso de acumulación.

La concepción del plan asumía, a partir de una base teórica heterodoxa, que la inflación a enfrentar no podía ser controlada mediante los mecanismos convencionales, es decir, mediante la contracción de la oferta monetaria y la actividad económica. Según esta concepción, existiría un fenómeno de “memoria” por el que los agentes económicos ajustan sus expectativas inflacionarias —y por ende sus aumentos de precios o demandas salariales— a partir de la inflación pasada. El plan apuntaba, entonces, a desactivar ese proceso para modificar en su base las “expectativas” de los agentes. Su ejecución se inició en un momento crítico, con niveles de inflación mensual del 30% y reservas de divisas en niveles ínfimos, además de la mencionada interrupción de los flujos financieros del FMI. Pero el nuevo ministro tenía el aval del organismo, del Tesoro de Estados Unidos y de los acreedores privados. Las medidas iniciales del plan eran de diverso orden: devaluación del 15% con respecto al dólar y congelamiento del tipo de cambio a partir de entonces; reemplazo del circulante existente por el Austral; congelamiento de precios, salarios, jubilaciones y pensiones; congelamiento de las tarifas públicas, recién aumentadas; reducción de las tasas de interés reguladas; aumento de impuestos a las exportaciones primarias; establecimiento de pautas para acotar la emisión monetaria futura y reducción del déficit fiscal, en parte mediante el compromiso del BCRA de no financiar más deuda del gobierno nacional.

El plan combinaba muchas medidas que pueden inscribirse bajo los lineamientos de cualquier ajuste ortodoxo con algunos rasgos atípicos, como el control de precios y salarios para evitar la indexación o la baja sustancial en los tipos de interés nominales. El objetivo era alcanzar un régimen de baja inflación sin producir un nuevo retroceso en los niveles de empleo y actividad económica: los aumentos en la recaudación fiscal vendrían de los mayores precios y tarifas públicos (servicios, transporte, combustible), los gravámenes a las exportaciones, la carga de nuevos impuestos directos y la propia reducción de la inflación. Tras la puesta en marcha del plan se firmó una carta de intención

con el FMI y tanto éste como el Tesoro norteamericano garantizaron futuras líneas de financiamiento. La inflación retrocedió notablemente y se mantuvo desde entonces en niveles moderados, dominando la continua erosión sobre salarios e ingresos fiscales. La actividad industrial, por otra parte, mostró signos de recuperación precarios, y el crédito bancario resurgió. Las variables vinculadas al largo plazo, sin embargo, se mostraban menos promisorias. La sangría que resultaba de sostener los mecanismos de transferencia de recursos del Estado a los GGEE locales no se detuvo, y entre las empresas con posición dominante en mercados escasamente competitivos no fueron pocas las que optaron por racionar la oferta para inducir un aumento en sus precios de venta, además de conservar muchos de sus activos en dólares. Por otra parte, se generalizaron los paros generales por rama en un marco de paulatino deterioro de los salarios debido a la inflación residual. Finalmente, los ingresos por exportaciones –una de las principales fuentes para el fisco y de estabilidad para el plan– se vieron mermados por una sostenida caída en los precios internacionales de los bienes agropecuarios.

Hacia abril de 1986, y ante una aceleración incipiente en el incremento de los precios, el congelamiento fue reemplazado por un mecanismo de precios móviles regulados y por políticas crediticias, cambiarias y de ingresos más laxas. Conforme las nuevas medidas tomaron curso, se profundizaron la inflación, el déficit fiscal y el deterioro en la balanza de pagos, debido al mayor consumo de bienes importados que todo aumento en los ingresos acarrea y a la desfavorable coyuntura en los precios internacionales de los bienes exportables. Esta coyuntura implicaba asimismo una fuerte contracción de ingresos para la actividad agropecuaria. Las corporaciones del sector empezaron a enfrentar fuertemente al gobierno, que dependía de los gravámenes a la exportación para financiarse. Las “jornadas de protesta agropecuaria” lideradas por la SRA y con presencia de otras corporaciones del sector se generalizaron durante el año.

Si bien se evitó el estancamiento de la actividad económica, era evidente que las causas de la inflación seguían operando. El Ministerio, explicando esa inflación por una espiral precios-salarios inducida por la puja distributiva y el desfinanciamiento gubernamental traducido a emisión monetaria, optó por volver a un esquema de salarios y precios

congelados, haciendo abstracción nuevamente del peso de las transferencias a los GGEE sobre el erario público. El acatamiento a esta medida por parte del sector privado, y en especial de las ramas industriales más concentradas, fue escaso, de modo que el año 1987 se inició con caídas en los niveles de actividad, inversión y empleo, mientras las finanzas públicas se alejaban nuevamente de las pautas convenidas con el FMI. Tras un último ensayo fallido de “ajuste heterodoxo” (de nuevo congelamiento de precios y salarios, aumento de tarifas públicas, reducción de las tasas de interés reguladas y control de la emisión monetaria) conocido popularmente como *Australito*, en julio de 1987, y con los exiguos resultados de la política económica reciente a la vista, la gestión pasó a exponer los lineamientos abiertamente ortodoxos que la caracterizarán hasta su fin en marzo de 1989, con la excepción, de nuevo, de la expansividad fiscal o transferencia neta de recursos públicos hacia los principales GGEE de actuación local. Mientras acordaba una nueva línea de crédito *stand-by* con el FMI, sujeta a nuevas metas de desempeño macroeconómico, Sourrouille instalaba en la agenda pública la necesidad de reformas dirigidas no ya a la estabilización monetaria, sino a la transformación de la estructura económica nacional. Las explicaciones con las que el ministro justificó la opción por la ortodoxia y la necesidad de esas reformas aludían a la imposibilidad de lidiar con las causas profundas de la crisis en el marco del modelo “populista”, “facilista” y “dirigista” en el que todos los actores económicos depositarían sus expectativas de satisfacción de sus intereses.

El programa de reformas, cuya implementación enfrentó trabas insuperables ante la situación descrita, constituyó en sus tres líneas fundamentales un adelanto de lo que vendrá en los 90. Primero, postulaba que la participación activa del Estado en la economía, heredada del modelo sustitutivo, era un obstáculo para la eficiencia global por sus efectos distorsivos sobre los mercados de bienes, servicios y fuerza de trabajo, y sobre el financiero. La desregulación de los mercados y la privatización de la mayoría de las empresas estatales –extractivas, industriales, financieras y de servicios públicos– sería el mecanismo destinado a conducir el reemplazo del Estado por el mercado en las decisiones fundamentales sobre la inversión y el crecimiento económico. Segundo, afirmando que la precariedad de los instrumentos financieros disponibles implicaba un fuerte

aliciente a los comportamientos especulativos y la búsqueda de rentas a corto plazo, se instaba a su “modernización” mediante la flexibilización de las reglas de funcionamiento de las instituciones bancarias, las tasas de interés, el mercado de divisas y el de crédito en general. Tercero, se planteaba que el nivel de autarquía de la economía nacional era excesivo e incompatible con una inserción adecuada en el mercado mundial, por lo que se postulaba la necesidad de aumentar las exportaciones agropecuarias e industriales con miras a “modernizar” la estructura productiva.

Ante la acuciante necesidad de liquidez en divisas, la pérdida de apoyos políticos y la inminencia de las elecciones legislativas de septiembre, el equipo económico profundizó sus contactos con los capitanes de la industria, en particular los que integraban el Grupo María. Paralelamente buscó acercarse a la cúpula de la CGT a través del Grupo de los 15, nucleamiento del peronismo ortodoxo en la central sindical. El nombramiento de un integrante de este grupo, Carlos Alderete, como ministro de Trabajo formaba parte de esta estrategia, en busca de un apenas velado “pacto social” con las cúpulas de las corporaciones fundamentales. Por otra parte, el persistente deterioro en los salarios reales llevó a un escenario de paros generales que casi inmovilizaron al sector público, con acatamiento simultáneo en ferrocarriles, subterráneos, transporte automotor y aéreo, hospitales, escuelas y provisión eléctrica. El PJ, por su parte, con el apoyo de los grandes proveedores del Estado, logró impedir en el Congreso la privatización parcial de Aerolíneas Argentinas y de la empresa estatal de telefonía (ENTel), impulsadas por el gobierno en el marco de las “reformas estructurales” mencionadas, aduciendo que tal propuesta entrañaba una entrega inaceptable del patrimonio nacional.

Entre julio y los comicios de septiembre, la escalada de precios se aceleró agresivamente. Con la victoria peronista en las elecciones legislativas (y en casi todas las gobernaciones provinciales) se sellaba el fracaso definitivo del Plan Austral; y con el rechazo de Alfonsín a la renuncia presentada por Sourrouille y su equipo se preparaba el terreno para el último ensayo de política económica del gobierno radical. De fines de 1987 a mediados de 1988, la economía siguió marcada por el deterioro en los términos de intercambio, nuevos acuerdos con la banca acreedora, aumentos de tarifas y caídas del salario real, incluyendo un *plan de ahorro forzoso* por vía de incrementos impositivos al que se le



estipuló una vigencia de dos años. En ese marco, como señaló Vitelli, los grupos industriales y los mayores agroexportadores lograron apropiarse de grandes sumas por vía de aumentos diferenciales de precios, en virtud de su poder oligopólico en el mercado interno y en perjuicio del público consumidor y de la pequeña y mediana empresa expuesta a la competencia. Eso fue posible por un fenómeno muy debatido en la literatura económica: uno de los principales conflictos planteados en cualquier proceso inflacionario es que los precios no cambian al mismo ritmo ni en la misma proporción —lo que haría de la inflación un simple cambio de valores monetarios—, sino que lo hacen a velocidades y en magnitudes diversas, de modo que la “inflación” implica siempre transferencias reales de riqueza: los ganadores netos surgen entre los sectores que aumentan sus ingresos monetarios por encima del promedio, y los perdedores netos (usualmente, aunque no de modo único, los asalariados) entre los que ven aumentar sus ingresos monetarios más lentamente y en menor proporción.

### **Plan Primavera y “golpe de mercado”**

Hacia 1988 el gobierno había perdido definitivamente sus apoyos en la CGT y las corporaciones empresariales y estaba ante una oposición con crecientes perspectivas de triunfo en las elecciones presidenciales del año siguiente. Completando el cuadro, suspendió en abril el pago de intereses de la deuda (entrando en moratoria técnica o cesación de pagos), con lo cual el FMI interrumpió el otorgamiento de líneas de crédito y se aceleró la fuga de capitales al exterior. La respuesta de la gestión Sourrouille a este marco catastrófico fue la presentación de su último y más ortodoxo conjunto de medidas: el *Plan Primavera*. Expuesto como producto de los desmanejos económicos del sector privado, este paquete se proponía recuperar la confianza de los acreedores internacionales y de los poseedores de activos líquidos en general, con miras a recobrar el margen de maniobra perdido ante la virtual “quiebra” del sector público. El Tesoro norteamericano, el FMI y el BM avalaron el nuevo plan, de modo que la banca privada parecía también dispuesta a reanudar los vínculos con el exangüe gobierno argentino.

El ajuste tenía el mismo sesgo de los planes anteriores: las medidas inscritas en el plan –control de precios, incremento de tarifas públicas y congelamiento de salarios estatales– no afectaron la lógica con la que operaban las fracciones del capital más concentrado, sino principalmente los ingresos reales de las clases populares. Los recursos adicionales obtenidos por esta vía, y a través de nuevos impuestos a las exportaciones agropecuarias, se destinaron a sostener un tipo de cambio desdoblado, orientado a fomentar la actividad fabril y exportadora con un dólar alto mientras se buscaba sostener el ingreso de capitales al mercado financiero local con uno bajo. Naturalmente, este mecanismo se vio rápidamente obstaculizado por la operatoria del mercado negro. Ante el generalizado escepticismo con respecto a la continuidad del financiamiento disponible para el gobierno por vía de nuevos préstamos a una tasa de interés liberada, un creciente número de actores con gran poder de compra –sobre todo la gran banca extranjera, sujeta a cesación de pagos desde 1988– desplegaron a principios de 1989 una fuerte especulación contra el austral, comprando masivamente dólares al BCRA y remitiéndolos al exterior. El BCRA, que al inicio buscó satisfacer la demanda para contrarrestar estas expectativas, debió suspender la operatoria del mercado de cambios a comienzos de febrero con sus arcas casi vacías. El colapso se concretó con la suspensión de las líneas de crédito externo en marzo, desencadenando una situación inédita de desgobierno económico que forzó la renuncia de Sourrouille y su reemplazo por Juan C. Pugliese a instancias de las presiones de Eduardo Angeloz, candidato radical a la presidencia.

No obstante, la situación escapaba a toda solución factible en el marco institucional existente, y el margen de maniobra de Pugliese, que había sido también ministro de Economía de Illia décadas atrás, era virtualmente nulo. El triunfo del candidato peronista Carlos Menem en las elecciones de mayo consolidó la debacle. Tras un brote de saqueos populares a supermercados en un contexto de altísima inflación, el gobierno declaró el estado de sitio, desplazando nuevamente al ministro de Economía y designando a Jesús Rodríguez. Tras un período marcadamente caótico, con feriados bancarios generalizados e indeterminación del valor de la moneda en un marco de hiperinflación desatada, Alfonsín adelanta siete meses

la entrega del poder renunciando el 8 de julio. Desde la presentación del Plan Primavera, el IPC había crecido un 3.610,2%. En síntesis, los cambios dramáticos en el patrón de funcionamiento de la economía argentina se profundizaron durante el gobierno de Alfonsín. Básicamente se consolidó la subordinación creciente de las políticas públicas en general, y de la política económica en particular, a la lógica de la acumulación del nuevo poder económico gestado a partir de la dictadura. El gobierno radical, heredero de un endeudamiento externo cinco veces superior al valor de las exportaciones anuales y de 20.000 millones de dólares de atrasos en los pagos, no pudo neutralizar la puja distributiva desatada a partir de la crisis de la deuda entre las fracciones del poder económico, aun allanándose a los intereses del gran capital interno, lo que se expresó en una inédita espiral hiperinflacionaria y en el agravamiento de la situación económica general.

En el marco de la puja distributiva, predominantemente intercapitalista, que signó el período, importa destacar que el bloque interno de poder resultó el principal ganador de la década perdida. Según Ortiz y Schorr, las transferencias netas remitidas a los acreedores externos sumaron cerca de 27.000 millones de dólares (cerca del 4% del PBI del período), y el monto total transferido en beneficio de los principales GGEE nacionales y extranjeros del país superó los 67.000 millones (casi el 10% del PBI), lo que duplica con creces lo obtenido por los acreedores. Estas erogaciones implicaron una pérdida en la participación de los asalariados en el ingreso nacional de unos 80.000 millones de dólares (cerca de un 13% del PBI). Es decir que los asalariados, pese a la presión ejercida sobre el gobierno mediante los paros nacionales y los múltiples conflictos de menor alcance, mantuvieron una participación media del 30% del PBI, que es muy reducida en términos históricos. Basualdo estima que dejaron de percibir una cifra equivalente al 12,6% del valor agregado generado anualmente entre 1976 y 1989. Esa pérdida fue apropiada sobre todo por las fracciones del capital dominantes internamente, que a su vez eran las propietarias de los recursos que se fugaron al exterior en ese período, y que ascendían al 5,3% del PBI (3.700 millones de dólares anuales) en perjuicio del proceso

de acumulación interno. A propósito, la inversión neta fija total sufrió una reducción inédita del 10% del PBI anualmente entre 1981 y 1989, en relación con la década anterior, alcanzando en promedio sólo al 5% del mismo. Estas transferencias de ingresos revelan el papel estratégico que siguieron teniendo las políticas económicas del primer gobierno democrático en la consolidación de las fracciones de capital beneficiadas con la política de la dictadura, así como en el proceso de pauperización de crecientes capas de la población trabajadora argentina.

La caída del PBI fue notable entre 1980 y 1989: casi un 10%. El poder de compra del salario promedio de 1989 era un 56,5% del de 1980, y las tasas de desocupación y subocupación de la fuerza de trabajo se incrementaron respectivamente un 184% y un 48% para el mismo lapso. Para octubre de 1989, un 38,2% de los hogares del país se encontraban bajo la línea de pobreza y un 11,6% bajo la de indigencia, en lo que constituían cifras inéditas hasta entonces. El endeudamiento externo se incrementó de 35,7 en 1981 a 63,3 miles de millones de dólares en 1989 (lo cual implica un crecimiento del 6,3% acumulativo anual), fundamentalmente como consecuencia de la expansión de la deuda externa estatal ya que la privada descendió al haber sido en gran medida transferida al erario público.



## Los 90: la consolidación de la reforma neoliberal

El justicialista Carlos Menem asumió la presidencia el 9 de julio de 1989, durante una crisis hiperinflacionaria caracterizada por la cesación de pagos de la deuda externa, un elevado déficit fiscal, una profunda recesión, saqueos a los comercios por parte de la población desabastecida y una violenta represión que conllevó numerosas muertes. Esta crítica situación le permitió condicionar la asunción anticipada del poder al apoyo legislativo de la oposición, especialmente de la UCR, lo que le permitiría concentrar un conjunto muy importante de recursos y atribuciones “de excepción” en el marco del orden constitucional para profundizar la reforma neoliberal del Estado frente a la “emergencia económica” asociada a la crisis. En materia de DDHH el gobierno de Menem avanzará en la línea de las leyes alfonsinistas de Obediencia Debida y Punto Final instrumentando un indulto a las cúpulas militares y de las organizaciones armadas juzgadas durante el gobierno previo, así como a los militares *carapintadas* insurrectos contra él. La única excepción a los indultos fue Mohammed Alí Seineldín, líder en diciembre de 1990 de un último levantamiento ya bajo la nueva gestión, que fue indultado en mayo de 2003 por el gobierno interino de Duhalde.

Pese al carácter irregular del traspaso de gobierno de 1989, el mismo constituyó un hito en la conflictiva historia política argentina, por ser la primera sucesión presidencial constitucional desde 1928 y la primera ocasión de traspaso a un candidato opositor desde 1916. Las crisis económicas asumían cada vez mayor magnitud y violencia en Argentina, situación cuya responsabilidad era atribuida por la mayor parte de la dirigencia económica y política, y por los principales medios masivos de comunicación, al Estado intervencionista, identificado usualmente con el peronismo. Desde esta perspectiva, ese Estado, con las relaciones corporativas que establecía —especialmente con los sindicatos—, impedía que los mercados generaran las señales de precios adecuadas para promover el crecimiento económico y la modernización. La reforma neoliberal del Estado buscaba sobre todo desarticular las pautas de intervención del Estado ligadas a la industrialización mercadointernista. La política económica de la dictadura había

acabado por quebrar las bases de dicha industrialización y mermado así el poder de la clase obrera, pero aun así (e incluso pese a la reafirmación de la dinámica económica heredada que dejaba como saldo el gobierno radical) restaba concretar una gran cantidad de transformaciones para asegurar la desarticulación del viejo modelo industrialista. Fue recién bajo las presidencias de Menem (1989-99) que el programa neoliberal pudo completarse permitiéndole ganar credibilidad en la *comunidad de negocios* y articular los intereses, divergentes hasta entonces, del capital concentrado interno y los acreedores externos en relación con el destino de los recursos fiscales y del patrimonio estatal, como señalan en diversos trabajos Azpiazu y Basualdo.

La profundización de la reforma del Estado iniciada por la dictadura será la prenda de paz entre esas fracciones del poder económico, que permitirá suspender la puja por la apropiación del excedente y dejar atrás las banderas que tradicionalmente habían definido al peronismo –soberanía política, independencia económica y justicia social– como la alianza entre clase trabajadora y empresariado industrial de origen nacional orientado al mercado interno que le había dado sustento desde sus orígenes. Como ya se señaló, en América Latina esta reforma del Estado había surgido, a mitad de los 80, entre los puntos centrales en la agenda de reestructuración de economías y sociedades impulsada por la banca acreedora, a través de organismos internacionales de crédito y socios nacionales, frente a la crisis regional vinculada a la deuda externa. La profundización de esas reformas en los 90 implicaba la apertura comercial y financiera al resto del mundo; la privatización de las empresas públicas como vía de obtención de recursos para el pago de la deuda; la “desregulación” de los mercados de bienes, servicios y trabajo; el estricto control del gasto público para evitar que el mismo desplazase a la inversión doméstica como destino de los fondos provenientes del mercado de capitales; la imposición de un patrón tributario basado en impuestos indirectos muy regresivos, como el impuesto al valor agregado (IVA); el férreo control de la moneda como instrumento antiinflacionario, al límite de independizar el accionar del BCRA del resto de la política económica del gobierno, y el desplazamiento de las pautas universalistas de intervención social del Estado por otras de índole particularista o focalizada, entre otros aspectos.

En Argentina, esta reforma del Estado comenzó a implementarse en medio de la agudísima crisis económica en la que el gobierno de Menem asumió el poder. Más precisamente, Menem condicionó su asunción anticipada al apoyo legislativo de la UCR a su programa de reformas. Con ese apoyo y el de sus propias fuerzas partidarias, logró, a mediados de 1989, la aprobación de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, que habilitaban al Poder Ejecutivo Nacional (PEN), entre otras cosas, a privatizar las empresas públicas a cambio de títulos de la deuda externa y a eliminar las regulaciones estatales de diversas actividades económicas. Procedió entonces, con esos poderes extraordinarios y en plena crisis hiperinflacionaria, a privatizar las empresas estatales para cancelar deuda externa, a despedir a miles de trabajadores de las mismas, a “desregular” la actividad económica, suprimiendo el entramado institucional sobre el que funcionaban numerosas actividades económicas, con la excepción del sector automotriz, y, paralelamente, a implementar una apertura comercial y financiera indiscriminada y asimétrica que eliminó la protección arancelaria de la economía doméstica y dio, en la práctica, preeminencia al capital extranjero sobre el nacional.

Esta reforma del Estado difirió enormemente de las de los países centrales, porque estuvo condicionada por la necesidad de responder a las exigencias de pagar la elevada deuda externa pública generada por la dictadura. La estrategia, sin embargo, sólo ganó viabilidad de largo plazo tras casi dos años de intentos fallidos de estabilización, expresados en un primer plan a cargo de un ex funcionario del grupo Bunge y Born y cinco planes impulsados por el ministro de Economía Erman González, que derivaron en nuevas escaladas hiperinflacionarias. Estos planes abarcaron diversos conjuntos de recetas antiinflacionarias ortodoxas que agudizaban la recesión y de mecanismos compulsivos de financiamiento del Estado en el contexto de quiebra de las finanzas públicas y *default* internacional. Por caso, el Plan Bonex de 1989 fue una colocación forzosa de deuda en bonos estatales de largo plazo en dólares, financiada mediante la apropiación de depósitos privados a plazo fijo en la misma moneda.

A comienzos de 1991, la ineficacia de las políticas implementadas en relación con la estabilización y la fuerte presión del gobierno de Estados



Unidos determinaron la asunción como ministro de Economía de Domingo F. Cavallo, quien detendrá un enorme poder durante la década siguiente. Cordobés, asesor de grandes empresas nacionales y extranjeras, Cavallo había tenido un rol relevante durante la dictadura, cuando, como se dijo, estatizó desde el BCRA gran parte de la deuda externa privada en beneficio de un reducido conjunto de grandes empresas. Su gestión en los 90 logró estabilizar el nivel general de precios interno y profundizar la transformación estructural de la economía. La política de estabilización de los precios consistió en la imposición, primero, de un esquema monetario-cambiarlo –llamado Plan de Convertibilidad– que logró recuperar la moneda como unidad de cuenta mediante el anclaje del peso al dólar a un tipo de cambio fijo ( $\$ 1 = \text{US\$ } 1$ ), y, segundo, de la apertura económica al mundo (los aranceles a las importaciones se redujeron, en promedio, al tercio de su valor anterior), que actuó fijando un techo a los precios de los bienes y servicios transables (es decir, pasibles de ser comercializados en el exterior, por oposición a los que no pueden exportarse, como el transporte urbano). Asimismo, prohibía toda introducción de cláusulas indexatorias en la economía doméstica que pudieran alimentar los procesos inflacionarios con algunas excepciones a la regla cuyas implicancias serán analizadas más adelante.

El régimen de convertibilidad vigente entre abril de 1991 y diciembre de 2001 fue un modo de establecer la relación entre la moneda local y la mundial (el dólar estadounidense) con efectos restrictivos para la política económica doméstica, porque implicó la renuncia a la atribución soberana del Estado de emitir dinero en virtud de sus propias necesidades, atando esa emisión a la disponibilidad de reservas internacionales. Es decir que el Estado renunció a regular la emisión primaria de dinero y quedó atado a la situación del sector externo de la economía, que como dijimos es históricamente muy vulnerable. La emisión de dinero es una herramienta clave de la política monetaria que realizan los Bancos Centrales de los países capitalistas: permite incidir sobre el nivel de la tasa de interés, que a su vez afecta a los proyectos de inversión productiva en la medida en que encarece o abarata el capital dinerario que se utiliza para financiar la producción. La posibilidad de regular la tasa de interés emitiendo o absorbiendo dinero es un instrumento fundamental para enfrentar las fases recesivas del ciclo

económico mediante los niveles de inversión y sus efectos multiplicadores sobre la actividad económica. No disponer de esa herramienta anticíclica en un contexto de libre entrada y salida de capitales aumentó mucho la exposición de la economía argentina a los *shocks* externos, como las crisis financieras que tuvieron lugar durante los 90, y acentuó, por lo tanto, su vulnerabilidad. Además, considerando que la moneda instituida por el Estado es –junto al derecho– una mediación social básica de las relaciones económicas en el capitalismo, la hiperinflación y la renuncia a la potestad de emitir moneda que hizo posible superarla revelaron que la puja distributiva intracapitalista en Argentina podía provocar desestabilizaciones tan violentas como los golpes de Estado cívico-militares que habían caracterizado la etapa de la industrialización del país entre 1930 y 1976. Esa desestabilización económica generó así las condiciones sociales y políticas que hicieron posible intensificar la reforma neoliberal del Estado y, con ella, la profunda reestructuración regresiva de la economía y la sociedad.

La política de estabilización tuvo relativo éxito en el control de la inflación. Ello, sumado al ingreso de capitales que conllevó la reanudación de los pagos a los acreedores externos mediante la privatización de las empresas estatales, hizo posible el resurgimiento del crédito y la expansión del consumo, lo que contribuyó a legitimar la política vigente y a proporcionar consenso al gobierno. A su vez, la economía comenzó un proceso moderado de crecimiento impulsado por la expansión del consumo y la inversión en ciertos segmentos de la producción, especialmente los ligados a regímenes protegidos que promovían las exportaciones y a nuevas áreas de negocios emergentes del proceso de privatizaciones. En este nuevo contexto macroeconómico, el equipo liderado por Cavallo avanzó con las reformas, priorizando la captación de los fondos líquidos necesarios para sostener la convertibilidad, y ya no la capitalización de títulos de la deuda externa en *default* como había ocurrido con las primeras privatizaciones, en las que el esfuerzo estuvo orientado hacia la salida de la cesación de pagos vigente desde 1988 y la reanudación de las relaciones financieras con los acreedores. Fue recién a partir de marzo de 1991, en el marco de las negociaciones con los acreedores que derivaron en la firma del Plan Brady en 1992, que el gobierno logró articular la política de estabilización con la de reforma estructural

que, en muchos de sus componentes, la precedía: la liberalización comercial y financiera de las transacciones con el resto del mundo, la “desregulación” de las actividades económicas y de las relaciones laborales en las empresas sujetas a privatización —que en la práctica significó una redefinición de las regulaciones vigentes en un sentido menos protector—, la reforma tributaria regresiva —que implicó la generalización de los impuestos indirectos, entre otros— y la privatización masiva de las empresas estatales tanto nacionales como provinciales.

Entre 1991 y 1996 el gobierno impulsó tres de las reformas con mayor impacto social por su alcance universal, haciendo intervenir en el diseño al Poder Legislativo: la laboral, la del régimen previsional y la del sistema de salud. Si bien las tres conllevaron un avance de la mercantilización en dichas áreas, las resistencias sindicales y políticas que enfrentaron los proyectos originales del gobierno implicaron que asumieran un carácter mucho más negociado y, en algunos aspectos, menos radical que las medidas de cambio estructural implementadas entre 1989 y 1991. Por ejemplo, la reforma del sistema de seguridad social dio lugar a la transformación del sistema de reparto vigente hasta entonces, basado en la solidaridad de los activos con los pasivos y de los pasivos entre sí, en uno no completamente privado sino de carácter mixto, que combinaba el esquema previo con un régimen de capitalización individual, administrado por empresas privadas. Más tarde el gobierno implementó varias medidas que contribuyeron a desfinanciar el régimen de reparto (rebajas en los aportes patronales, absorción de las cajas previsionales provinciales de los empleados públicos y dependencia del nivel de prestaciones de las disponibilidades presupuestarias) y que favorecieron al de capitalización, volviendo al de reparto residual y de peso decreciente en el tiempo. Por otro lado, si bien el propósito declarado de la reforma había sido solucionar el problema de financiamiento del sistema previsional y fortalecer el mercado local de capitales, el funcionamiento del nuevo sistema privado de jubilaciones resultó socialmente muy costoso e ineficaz.

Estos grandes negocios impulsados por el gobierno en tiempo récord (en cuatro años se había liquidado o transferido, mediante concesiones y licencias, la mayoría de los activos) y con poco control público, dieron lugar a numerosas denuncias de corrupción y causas judiciales que fueron minando su imagen. La explosión probablemente intencional de

una fábrica de armas estatal en Río Tercero para ocultar un negocio ilícito de material bélico con países en conflicto en los cuales Argentina actuaba en misión de paz fue la expresión extrema de dichos negocios, aún no esclarecidos por el Poder Judicial. A ello se sumaron los atentados terroristas a instituciones judías en el país, en los que murieron más de cien personas: objeto aún de investigación en la justicia, estos atentados fueron vinculados en diversas hipótesis al sesgo pro-estadounidense de la política exterior gubernamental en general, y hacia Medio Oriente en particular, tras una primera etapa de acercamiento (y promesas de venta de material bélico y nuclear) a regímenes musulmanes de dicha región como el egipcio y el sirio. Pese a ello, el éxito de mediano plazo en materia económica y la debilidad de la oposición política le permitieron a Menem impulsar su reelección mediante una reforma constitucional negociada con el ex presidente Alfonsín, y que contó con el apoyo legislativo de la UCR y de su propio partido, en 1994.

A principios de 1995 la economía argentina recibió el impacto de una crisis financiera que estalló en México iniciando un período de fuerte inestabilidad financiera mundial. El impacto mostró la vulnerabilidad local a los *shocks* externos, con un fuerte aumento de la desocupación, fuga de capitales y caída de la actividad, relativamente prolongada en el tiempo pese al apoyo de los organismos internacionales de crédito. Menem logró, en ese contexto, casi un 50% de los votos en la elección presidencial, quedando habilitado para un nuevo período que culminaría en 1999. En julio de 1996, tras crecientes enfrentamientos con el Presidente por la distribución de áreas de influencia vinculadas a la política económica, Cavallo renunció al cargo de ministro de Economía y fue reemplazado por Roque Fernández, economista del ortodoxo Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina (CEMA) y presidente del BCRA. Durante su gestión mejoró la situación fiscal restringiendo el gasto público, aumentando la presión tributaria indirecta y profundizando el proceso de privatizaciones, pero el gobierno no pudo seguir avanzando como esperaba en la reforma neoliberal de los servicios de educación y salud ni en la flexibilización del mercado laboral, en gran medida debido a la resistencia social y política a las mismas.

Entre 1997 y 1999, también impactaron en la economía argentina las nuevas crisis financieras, esta vez con epicentro en Tailandia,

Corea, Japón, Rusia y Brasil, que afectaron la economía mundial. Estos cimbronazos, la reversión de los flujos financieros asociados a los negocios que la reforma del Estado permitió al capital transnacional, y los límites que el patrón de acumulación vigente ponían al crecimiento económico generaron a partir de 1998 una larga y penosa fase recesiva del ciclo, que sólo terminará en 2002 con la caída del régimen de convertibilidad. Estas crisis aumentaron el peso de la deuda externa doméstica, que pasó de casi 60.000 millones de dólares en 1992 a 160.000 millones en 1998. En este marco, la oposición formada por la UCR y el Frente País Solidario (Frepasso) —que reunía disidentes peronistas y radicales, socialistas y otros grupos— fue ganando fuerza y acabó dando lugar a una heterogénea fuerza política, la Alianza para la Justicia, el Trabajo y la Educación, que con el radical Fernando de la Rúa como candidato ganó las elecciones a fines de 1999 con el 48,5% de los votos. El programa económico de la Alianza durante la campaña electoral enfatizaba la recuperación de la equidad social, la institucionalidad republicana y la lucha contra la corrupción que había caracterizado y desprestigiado al gobierno anterior, pero sin cuestionar el régimen de convertibilidad ni las reformas estructurales de corte neoliberal heredadas. La Alianza asumió en diciembre de 1999 y más allá de ciertas mejoras en ámbitos específicos de las políticas públicas, mostró una fuerte continuidad en materia de intervención estatal con la gestión previa. Ello, su incapacidad para revertir la cada vez más amenazante crisis económica y la persistencia de prácticas corruptas como modo de construcción de poder minaron rápidamente su legitimidad.

Los ministros José L. Machinea —de fluidos vínculos con la UIA, tras su paso por su Instituto para el Desarrollo Industrial—, Ricardo López Murphy —economista ortodoxo ligado a la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), financiada por el capital más concentrado a nivel local—, y por fin, de nuevo, Cavallo, promovieron simultáneamente medidas de ajuste fiscal orientadas a disminuir el gasto público para pagar la deuda externa y subvenciones específicas destinadas a sostener la rentabilidad del empresariado local: reducciones en las contribuciones patronales, contratos laborales flexibles sin cargas sociales, programas de capacitación laboral y de empleo privado, promoción del sector automotriz.

La crisis del régimen de convertibilidad se agudizaba en la medida en que persistían crecientes desequilibrios fiscales y externos, este último asociado a los efectos corrosivos de la apreciación cambiaria sobre la competitividad doméstica y a la fuga de capitales derivada del agotamiento de las condiciones que dieron lugar al ciclo de crecimiento de los años 90 en un contexto de crisis financiera internacional.

En este marco resurgió la pugna entre los capitales valorizados en el ámbito de los bienes transables (grandes exportadores) y los realizados en el de los no transables (bancos y privatizadas) que habían liderado el proceso de acumulación durante la larga etapa de la reestructuración neoliberal, cuyos exponentes promovían respectivamente la devaluación y la dolarización. Como veremos, el conflicto se definió a favor de los primeros, que pasarán a liderar el proceso de crecimiento económico pos-crisis de 2001-2002. Pese al agotamiento de la convertibilidad y a la discusión pública sobre cómo romper “el chaleco de fuerza” que significaba para la economía este régimen de caja de conversión, que excedió al ámbito de las corporaciones empresariales y sus consultoras, el gobierno no tomó ninguna medida de política económica gradualista para evitar la maxi-devaluación que necesariamente iba a producirse, con los grandes efectos redistributivos regresivos que afectaron principalmente a los trabajadores. En cambio, adoptó una activa política de endeudamiento promovida por los organismos financieros internacionales, manifestada en medidas destinadas a sostener el 1 a 1 como el *blindaje* y el *megacanje*, junto a la libre entrada y salida de capitales del país, medidas que terminaron por financiar una enorme fuga de capitales entre 2000 y 2001. No obstante el rotundo fracaso en materia de gestión macroeconómica, los ex ministros de economía Machinea y Cavallo, que junto al resto de la clase dirigente no podían circular en los espacios públicos sin seguridad, fueron “premiados” por sus gestiones con la Dirección General de la CEPAL en el primer caso, y con una cátedra en la prestigiosa universidad estadounidense de Harvard en el segundo.

Entre 1998 y 2001, entonces, se puso de manifiesto la imposibilidad del esquema macroeconómico y regulatorio vigente para promover una acumulación de capital sostenida en el tiempo y socialmente inclusiva y para autonomizar mínimamente la economía local del escenario económico internacional. La reforma neoliberal del Estado (sobre todo

la apertura, la desregulación de los flujos comerciales y financieros) había restablecido los históricamente altos niveles de vulnerabilidad externa de nuestra economía en condiciones internacionales cada vez más adversas bajo el predominio del capital financiero. Cuando a fines de noviembre de 2001 el gobierno sumó a las cada vez más opresivas medidas de ajuste la prohibición de retirar fondos del sistema bancario, afectando fuertemente a la población trabajadora y sobre todo a los sectores de la economía informal, que eran más del 40% de la población económicamente activa (PEA), se desencadenó una ola de protestas populares que culminó en la renuncia del Presidente y un severo cuestionamiento al orden político, económico y social imperante. Para dar cuenta de la profundidad del cambio estructural involucrado por la reforma del Estado que impulsó el menemismo y consolidó la Alianza, y de sus implicancias, gran parte de las cuales llegan hasta hoy, se analizan sucintamente dos dimensiones de la misma que resultan centrales en virtud de sus efectos distributivos: el programa de privatización de empresas públicas y la flexibilización laboral.

### **El gran negocio de la década: la privatización de las empresas públicas**

A fines de los 80, la idea de que la administración estatal de las empresas públicas era económicamente ineficiente y políticamente corrupta, sin matices, había logrado ganar credibilidad en la sociedad. Ello hizo posible privatizarlas con la promesa de que la iniciativa privada, con fines de lucro, aseguraría un mejor funcionamiento de las mismas, a partir de impulsar sostenidamente la inversión, contribuir a reducir el déficit público y garantizar una mayor cobertura de los servicios en todo el territorio nacional. El gobierno, las instituciones neoliberales ligadas al mundo académico y empresarial y los organismos financieros internacionales no sólo fueron activos patrocinantes de esta reforma, en general, y de las privatizaciones, en particular (para lo que contaron con el apoyo de los principales medios masivos de comunicación privados), sino también, en ocasiones, sus implementadores directos. Entre estas instituciones se destacan la

Fundación Mediterránea y FIEL. Entre los organismos internacionales con mayor poder de influencia y condicionamiento de las políticas públicas en aquellos años sobresalen el BM, el FMI y el BID.

Las privatizaciones fueron la pieza clave del programa de reforma estructural por la magnitud del patrimonio involucrado y porque hicieron posible cerrar el ciclo de endeudamiento iniciado por la dictadura e iniciar uno nuevo de mayor envergadura durante los años 90. Permitieron la afluencia de capitales vinculados al agotamiento de la reactivación europea de los 80 y al cambio de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, que se orientó a captar poder de compra mediante la “Iniciativa para las Américas” y a comenzar un nuevo ciclo de financiamiento externo de la región por medio del Plan Brady, que aspiraba a resolver el problema de la deuda externa pendiente desde los 70 favoreciendo la reestructuración de los pagos.

Las privatizaciones, dijimos, se institucionalizaron mediante dos leyes sancionadas por los partidos entonces mayoritarios (justicialista y radical) a mediados de 1989: la Ley de Reforma del Estado (N° 23.696) y la de Emergencia Económica (N° 23.697). La primera estableció que las empresas públicas podían ser privatizadas mediante DNU del PEN, autorizó el despido de los empleados estatales y permitió a los acreedores del Estado y/o a sus empresas capitalizar sus créditos adquiriendo las firmas o su usufructo por un período de tiempo determinado. La segunda reestructuró el gasto estatal mediante la suspensión de los regímenes de promoción industrial y todo otro tipo de subsidio o exención impositiva al sector privado, y estableció un tratamiento igual para el capital nacional y el extranjero, la remisión ilimitada de las utilidades al exterior y la suspensión del régimen de “compre nacional” que daba prioridad a los proveedores nacionales en el abastecimiento de insumos de las empresas estatales. Otro cambio importante fue la firma, junto con la ley que regula las inversiones extranjeras impulsada por Martínez de Hoz y vigente hasta hoy, de casi sesenta tratados bilaterales para la promoción y protección de inversiones extranjeras con diversos países —entre ellos los de origen de las firmas privatizadas— desde 1990. Estos tratados le daban diversas ventajas al capital extranjero frente al nacional, incluyendo la posibilidad de eludir los tribunales domésticos en caso de litigio con el Estado nacional.



En un contexto de “emergencia”, esas leyes dieron al PEN atribuciones propias del Poder Legislativo que, como dijimos, permitieron una importante concentración de poder decisional en el presidente Menem. Tampoco hubo contrapesos de importancia en el Poder Judicial, ya que la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia impulsada por el peronismo y la UCR garantizó al gobierno la mayoría en diversos casos conflictivos, sobre todo los ligados a las privatizaciones. Asimismo, la Presidencia de la Nación neutralizó el accionar de diversas instancias de control del aparato del Estado al remover a casi todos los miembros del Tribunal de Cuentas y al Fiscal General de la Nación, nombrar por decreto al Procurador General de la Nación, reducir el rango institucional de la Sindicatura General de Empresas Públicas y desplazar o reubicar a jueces y fiscales cuyas iniciativas podían haber obstaculizado sus decisiones. En la misma línea, los marcos regulatorios para la prestación de las diversas actividades involucradas, sobre todo los servicios públicos, se establecieron en la mayoría de los casos —excepto los sectores de gas y electricidad— mediante DNU del PEN y sin normas antimonopólicas ni de defensa del consumidor ni órganos reguladores específicos, como recomienda la literatura especializada. Estos últimos se constituyeron y comenzaron a funcionar después de la transferencia de la propiedad de los activos estatales al sector privado.

La voraz transferencia al capital privado de empresas públicas y de áreas estratégicas que históricamente habían permanecido bajo la propiedad y la administración del Estado nacional se produjo paralelamente con las privatizaciones en los niveles provincial y municipal, mediante la descentralización y desfinanciación de empresas y/o actividades dependientes del presupuesto nacional localizadas en esas jurisdicciones. El programa involucró la enajenación de la empresa petrolífera Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la concesión o licencias para la explotación de las compañías encargadas de la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas y de todas las firmas de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, la venta de la empresa nacional de telecomunicaciones (ENTel), la aerolínea de bandera, algunos astilleros y las firmas siderúrgicas, químicas y del área de defensa y diversos bancos estatales, entre las principales unidades transferidas. También se dio en concesión al capital privado

la explotación de los tramos rentables de la red ferroviaria (de carga y de pasajeros) —el resto fue clausurado— y de la red vial, la empresa de agua potable y saneamiento del área metropolitana de Buenos Aires (Obras Sanitarias de la Nación) y muchas empresas provinciales más pequeñas, los puertos más importantes del país, los canales de radio y televisión y la empresa de servicios postales, entre otras. La mayoría de las ventas y las concesiones de empresas estatales se llevó a cabo entre 1990 y 1994. A partir de 1993 los estados provinciales y municipales también se sumaron a la ola privatizadora, enajenando sus propias empresas regionales y locales. Entre 1994 y 2001, la cantidad y el monto de las privatizaciones cayeron notablemente, a excepción de la venta del patrimonio remanente de la firma YPF y del Banco Hipotecario Nacional. Hacia fines de la década del 90 prácticamente no quedaban activos productivos o servicios públicos de infraestructura en manos del Estado.

Los servicios de infraestructura constituyeron el núcleo de actividades afectadas por esta política. Estos servicios son estratégicos para el desarrollo de la economía nacional, ya que constituyen insumos de uso difundido para el resto de las actividades productivas y presentan fuertes efectos multiplicadores sobre las numerosas actividades con las que mantienen relaciones técnicas de producción hacia adelante y hacia atrás. Asimismo, permiten la integración territorial de la producción mediante la formación de corredores de infraestructura con efectos significativos para las economías regionales en la generación de ventajas de localización productiva para el resto de las empresas. En algunos casos estas actividades satisfacen necesidades básicas de la población y su existencia se vincula a derechos fundamentales (como el acceso al agua potable o a fuentes diversificadas de información en los medios masivos de comunicación). Por otra parte, su provisión presenta fuertes requerimientos de capital de lenta recuperabilidad que, junto a la elevada cautividad de la demanda, refuerzan el poder de las empresas que operan en estos mercados para fijar las condiciones y los precios y dan lugar a monopolios u oligopolios concentrados, según el caso, que requieren ser regulados permanentemente por el Estado y la sociedad civil.

Las privatizaciones alteraron radicalmente las funciones históricas de las otrora empresas públicas (que incluían, entre otras, el control de la inflación mediante la regulación tarifaria y la imposición de pará-

metros de niveles salariales y modalidades de explotación de la fuerza de trabajo hacia el resto de la economía) al establecer pautas regulatorias del desempeño empresarial de tipo estrictamente microeconómico. No obstante, la incidencia de estas empresas sobre la economía nacional siguió siendo muy significativa. Según la Encuesta Nacional de Grandes Empresas realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, las empresas privatizadas concentraron entre 1993 y 2001 casi el 30% de la producción, el 36% de los activos, el 38% del valor agregado y el 56% de las utilidades de la cúpula formada por las 500 empresas líderes del país. También siguieron siendo centrales para el crecimiento económico, la equidad distributiva y la sustentabilidad medioambiental, con la diferencia fundamental de que pasaron a depender del comportamiento del capital concentrado y transnacionalizado predominantemente de origen extranjero.

Una vez que los activos estatales fueron declarados sujetos a privatización, el Estado nacional encaró una abarcativa política de reestructuración de las firmas a fin de aumentar el atractivo del negocio para los inversores. Por una parte, en las primeras privatizaciones de la década se indujo un mayor deterioro en la calidad de los servicios y en el desempeño económico de las empresas antes de su licitación. Esto tendió a agudizar el ya crítico estado de las firmas tras casi una década de desinversión y falta de adecuado mantenimiento, y favoreció, como dice Azpiazu, una importante subvaluación patrimonial. Adicionalmente, el fuerte deterioro en los indicadores operativos de las empresas contribuyó a legitimar políticamente su transferencia al capital privado, cosechando un significativo consenso social. Por otra parte, y de acuerdo a las recomendaciones del BM, las firmas fueron favorecidas con cuantiosos beneficios antes de transferirse al capital privado. Entre ellos se cuentan, como sostiene Duarte, el racionamiento de los planteles –mayormente a través de programas de “retiros voluntarios”, que afectaron más del 80% del total entre 1989 y 1998–; la flexibilización de las condiciones laborales –modificando el régimen de despido y contratación sectorial–; la limitación por decreto del derecho a huelga; la vinculación de los aumentos salariales con las variaciones en la productividad (y no ya con el nivel de precios minoristas); el otorgamiento selectivo de premios y castigos a las distintas cúpulas gremiales –logrando la colaboración o el

apoyo tácito de las mismas para las reformas–; y la descentralización del régimen de negociación colectiva. Además, se decidieron considerables aumentos en las tarifas de los servicios públicos antes de efectivizar su traspaso, y se suprimió la estructura de subsidios cruzados entre tipos de servicios, usuarios y regiones hasta entonces vigente en las empresas estatales que permitía que la población o las empresas de mayor capacidad económica financiaran a las de menos recursos. Estos cambios generaron una importante reconfiguración de las estructuras tarifarias, que aseguró a las firmas adjudicatarias altos niveles de facturación y enormes beneficios desde el inicio mismo de sus actividades. Por último, el Tesoro Nacional absorbió el 77% de la deuda interna y externa del conjunto de las empresas públicas antes de que fueran transferidas, cifra que ascendió a 20.106 millones de dólares, con su consiguiente carga futura de intereses y amortizaciones. La contrapartida de este proceso fue que el sector privado recibió empresas prácticamente libres de deudas.

El corolario de esta fase de reestructuración fue doble: el sector privado se benefició con precios de venta de los activos significativamente subvaluados, sobre todo en las primeras privatizaciones de la década, realizadas en plena crisis, y los nuevos dueños recibieron, en general, empresas “saneadas” financieramente y con excelentes perspectivas de rentabilidad futura. Este descalce entre los valores de transferencia de las empresas y el valor presente de las rentas esperadas –y obtenidas con creces en los primeros años de operación– permitió a los consorcios adjudicatarios recuperar la inversión inicial en plazos excepcionalmente breves y percibir ganancias extraordinarias en relación con la media de la economía.

La posibilidad de canjear papeles de la deuda externa por una porción de las empresas estatales en los primeros años del decenio agudizó notablemente la subvaluación inicial de los activos. El mecanismo consistió en que si bien los títulos de la deuda pública (en pesos y en dólares) fueron tomados por el Estado nacional de acuerdo a su valor nominal, cotizaban en el mercado a un valor que oscilaba entre el 14% (en 1990) y el 73% (en 1994). En conjunto, los ingresos percibidos por el Estado argentino entre 1990 y 2001 por la venta de más de cien empresas públicas ascendieron a 32.812 millones de dólares, si se computan los títulos públicos a valor nominal. Ahora

bien, si se consideran los títulos rescatados a su valor de mercado –su valor real– al momento de la transferencia, el monto total efectivamente recibido se reduce a 23.851 millones de dólares. Esta diferencia pone al descubierto que el criterio de valuación elegido implicó para el Estado nacional una merma de casi 9.000 millones de dólares, monto equivalente al 38% del total recaudado, como surge de diversos estudios coordinados por Azpiazu.

La capitalización de títulos públicos destinada a la compra de las empresas estatales se hizo a valores nominales. Esto implicó recomprar los títulos al valor en que habían sido emitidos, muy inferior al de mercado, redundando en una bonificación a sus poseedores. El total de 13.615 millones de dólares capitalizado por este concepto conllevó una reducción de 21% en el *stock* nominal de deuda pública consolidada, que ascendía a 63.672 millones de dólares en 1989, con la consiguiente supresión de los correspondientes servicios financieros. La transferencia al sector privado de parte de los pasivos de las ex empresas estatales –5.959 millones de dólares– contribuyó además a la reducción de la deuda pública en otro 9%. A su vez, estas operaciones habilitaron el ingreso del país al Plan Brady de reestructuración de la deuda pública en 1992, que permitió la reanudación de los pagos a los acreedores externos y el inicio de un nuevo ciclo de endeudamiento que culminaría con la crisis de 2001.

Los ingresos originados por las privatizaciones asumieron un papel central en el reordenamiento de las cuentas fiscales inmediatamente antes y en los primeros años de vigencia de la convertibilidad. Adicionalmente, la amplia participación del capital extranjero en las privatizaciones –que ascendió al 67% del monto total– conllevó un cuantioso ingreso de divisas al país que también fue medular en la génesis y el sostén de la convertibilidad. Entre 1990 y 2001 ingresaron 16.658 millones de dólares con destino a la adquisición de las ex empresas públicas. Como señalan Basualdo y Nahón, estos flujos de capitales y los ingresos fiscales asociados a las privatizaciones jugaron un papel irremplazable en la acumulación de reservas necesaria para el lanzamiento y posterior sostenimiento del régimen de convertibilidad.

La modalidad de inserción mayoritaria de los inversores extranjeros fue el establecimiento de asociaciones empresarias con las fracciones

más concentradas del capital local. Azpiazu enfatiza que en casi todos los consorcios adjudicatarios de las ex empresas públicas se verificó una alianza entre tres tipos de actores: los más importantes GGEE locales, que contribuyeron con capacidad gerencial y administrativa, y con su conocimiento de la infraestructura y de la trama político-institucional nacional; un número considerable de bancos extranjeros y/o locales acreedores del país, que ofrecieron buena parte de los títulos de la deuda pública capitalizados en las empresas transferidas, y un conjunto de empresas internacionales operadoras de servicios públicos, que aportaron al negocio experiencia tecnológica y capacidad de gestión.

Como conjunción de estos procesos, las empresas privatizadas se volvieron un área de negocios muy rentable, en relación con la tasa de ganancia alcanzada tanto por la cúpula económica local como por las firmas comparables a nivel internacional. Por ejemplo, y como surge de los diversos estudios realizados en el Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, mientras las empresas no privatizadas con mayores niveles de facturación de la economía argentina exhibían una tasa de ganancia sobre ventas del 5,1% promedio entre 1993 y 2001, las ex empresas públicas más que triplicaron esa cifra, con una ganancia anual promedio del 16,5%. Por otra parte, las empresas transnacionales que lideraron los consorcios tuvieron tasas de ganancia extraordinarias y aumentaron su poder de mercado gracias a las continuas fusiones y adquisiciones registradas en el decenio. Asimismo, buena parte del capital más concentrado de origen local tuvo exorbitantes ganancias patrimoniales en pocos años gracias a la venta de su participación accionaria original en las firmas del sector, proceso que agudizó la fuga de capitales al exterior. Por cierto, los grandes aumentos de productividad que obtuvieron las firmas fueron escasamente trasladados a los usuarios. El 82% del total de las altas ganancias percibidas entre 1992 y 2001 se giró a los accionistas –crecientemente extranjeros–, y no tuvo como destino la formación de capital, financiada sobre todo con endeudamiento externo. Estos procesos aumentaron la necesidad de divisas para el pago de dividendos, intereses y amortizaciones, al igual que las importaciones de insumos y equipos. En rigor, si bien la tasa de inversión se recompuso vigorosamente al principio de la gestión privada respecto de sus aplastados niveles previos, no logró sostenerse a lo largo del decenio, registrando una tendencia decreciente.

Por lo demás, como señala Azpiazu, los niveles de inversión fueron mucho menores que los que tuvieron lugar con anterioridad. La relación entre la inversión bruta interna fija y el PBI en las empresas privatizadas fue, en el promedio de la etapa 1993-2001, de 2,1%, la mitad de la relación correspondiente a 1980-89, cuando las empresas estaban bajo la propiedad y la administración estatal. El peso de la formación de capital de las firmas privatizadas en la inversión agregada total también fue mucho menor al registrado previamente: si en 1975 éste ascendió a cerca del 25% y en 1980-89 al 21% en promedio, el valor medio de los 90 fue del 11,7%. El resultado fue una modernización segmentada y desigual de la infraestructura nacional, donde coexisten sectores con mejoras tecnológicas notables con áreas sin cobertura. Las tarifas desplegaron una trayectoria mixta en términos reales, registrándose muchos casos de subas y pocos casos de bajas, con el denominador común de una transferencia indirecta de ingresos desde los usuarios residenciales a los no residenciales y, entre estos últimos, desde las pequeñas y medianas empresas a las grandes empresas.

En síntesis, las privatizaciones estuvieron atadas a la lógica impuesta por la dependencia financiera que se cronificó a partir de la dictadura. Fueron la manera de restablecer el pago de la deuda pública, que estaba en cesación de pagos desde 1988. Esto se logró tanto a través del canje de los títulos vencidos por acciones de las nuevas empresas privadas como a través de los esperados excedentes fiscales futuros que surgieran como resultado de la enajenación de las (entonces mayormente deficitarias) empresas estatales. Adicionalmente, las privatizaciones allanaron el camino para la renegociación, y posterior normalización, de los pagos del conjunto de la deuda externa pública a través del ingreso del país al Plan Brady en 1992. Este plan regional de reestructuración de pasivos, implementado por primera vez en México en 1990, permitió a los bancos extranjeros canjear sus vetustas deudas con el Estado argentino por títulos públicos a estrenar (denominados *Brady*) en los mercados financieros internacionales. En el caso de los GGEE locales y de los conglomerados extranjeros con intereses en el país, el atractivo de la venta de los activos públicos fue la apertura de fecundas áreas de negocios hasta allí vedadas a la actividad privada. Se trató de la transferencia o concesión al capital privado de las empresas más grandes del país, a ser

explotadas en el marco de reservas legales de mercado en sectores monopólicos u oligopólicos. Adicionalmente, esta reforma les permitió trocar su porción de títulos públicos en *default* por acciones de las flamantes y muy rentables firmas privatizadas.

## Las nuevas condiciones de explotación de la fuerza de trabajo

Otro de los componentes centrales del programa de reformas instrumentado por los gobiernos de los años 90 fue la desregulación parcial del mercado de trabajo, que conllevó profundos cambios en la situación económica y social de los trabajadores. La reforma laboral, impulsada como parte de la reestructuración neoliberal, estuvo asociada a una fuerte presión del capital para pasar del contrato estable, propio de la etapa previa, a la llamada *flexibilidad laboral externa*, que involucraba la disminución de los costos de contratación y despido y la posibilidad de efectuar contrataciones sujetas a frecuentes reformulaciones. Por otra parte, la *flexibilización interna* o de la organización del trabajo es una forma complementaria de obtener ganancias de productividad por parte de las empresas a través de la modificación de puestos, tareas y jerarquías a fin de adecuar el uso de la fuerza de trabajo a los nuevos requerimientos asociados a las innovaciones tecnológicas y/u organizacionales. La “gestión de los recursos humanos” por parte de las empresas promovió, para ello, no sólo la adquisición de habilidades específicas sino sobre todo el compromiso de los trabajadores con mayores calificaciones (que aspiran a retener en sus planteles), mediante el uso de mecanismos de protección y cooptación que tendieron a aislar a esa porción del mercado interno de trabajo del externo, diferenciándolos, a la vez, del resto de los trabajadores.

Ambas dimensiones de la flexibilización estaban teóricamente sustentadas, para los neoliberales, en la necesidad de promover un uso más “eficiente” de la fuerza de trabajo mediante su libre movilidad entre sectores y empresas y su utilización en función de la variabilidad de la demanda. La flexibilidad externa promueve altas tasas de rotación y mínima antigüedad de los planteles y posibilita la maleabilidad —o disciplinamiento— de la fuerza de trabajo. Específicamente en el ámbito



de los sectores de infraestructura e hidrocarburos privatizados, el Estado utilizó diferentes instrumentos de intervención social y laboral en una secuencia fuertemente articulada con los requerimientos que planteaba la apertura de dichos ámbitos de valorización al capital privado. Su institucionalización funcionó como punta de lanza de una reforma laboral y del sistema de seguridad social más abarcativa que modificó el funcionamiento del mercado de trabajo en su conjunto.

A partir de la concentración de facultades mediante las disposiciones conjuntamente establecidas por las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, el PEN comenzó a implementar la denominada “reforma laboral” en las empresas del Estado, mediante la derogación de los convenios colectivos vigentes, la reducción del nivel de empleo y el congelamiento de remuneraciones. Por otra parte, como dijimos, se procedió a la reestructuración del empleo y de las remuneraciones vigentes en las empresas pendientes de privatización. Este cambio del poder relativo de la fuerza de trabajo frente al capital que se produjo en el ámbito de las empresas sujetas a privatización y que se cristalizó en la legislación analizada tuvo como condición de posibilidad la re-regulación del conflicto laboral en una dirección más represiva. El PEN legalizó el uso de la coerción como mecanismo para imponer la nueva política a los grupos de trabajadores que mediante la acción directa resistieran o impidieran el avance de la misma. Para ello, el 17 de octubre de 1990 –aniversario de un momento fundacional para el movimiento peronista– limitó el derecho a huelga, como exigían los organismos internacionales de crédito, fundamentalmente el FMI y el BM.

El PEN estableció por decreto un listado de servicios esenciales, definidos como “aquellos cuya interrupción total o parcial pueda poner en peligro la vida, la salud, la libertad o la seguridad, de parte de la población o de las personas en particular”. Asimismo, determinó la obligación de mantener servicios mínimos mientras durara el conflicto laboral. El incumplimiento de dichos servicios habilitaba al Ministerio de Trabajo a declarar la ilegalidad de las medidas de acción directa y a aplicar las disposiciones represivas del caso. Amparado en esta norma, el PEN prohibió y reprimió diversas huelgas durante la privatización de los ferrocarriles (“Ramal que para, ramal que cierra”, amenazó Menem en noviembre de 1989), logrando disminuir nota-

blemente la conflictividad (esta actividad experimentó 66 conflictos en 1990, 35 en 1992, 5 en 1993 y 2 en 1994) e imponer los retiros voluntarios. Cabe señalar asimismo la contribución de estas medidas al disciplinamiento de los trabajadores por las cúpulas sindicales, frente a las movilizaciones desplegadas inicialmente por sus bases.

Una vez impulsado el régimen de convertibilidad, en marzo de 1991, el Estado extendió la reforma de la legislación laboral, iniciada en las empresas públicas a privatizar, a las relaciones del trabajo establecidas en el ámbito de las empresas privadas. A partir de 1993, y en el marco del crecimiento económico que tuvo lugar durante los primeros años de vigencia del régimen de convertibilidad, los desequilibrios en el mercado de trabajo comenzaron a manifestarse a través del abrupto incremento de la desocupación abierta y del crecimiento de la subocupación horaria. En respuesta a esta situación, el Estado nacional adoptó un conjunto de medidas de alcance heterogéneo que se enuncian y analizan brevemente a continuación.

Primero, como dijimos, redefinió el ajuste de los salarios nominales en el conjunto del sistema económico ya no en función de la evolución del resto de los precios de la economía —mecanismo que permitía preservar relativamente el poder adquisitivo del salario de la erosión inflacionaria—, sino de los incrementos de la productividad en la empresa y/o actividad. A partir de 1991 este criterio fue extendido de las empresas sujetas a privatización al resto del sistema económico. La aplicación de este criterio tendió a segmentar los niveles de remuneración de la fuerza de trabajo en función del tamaño del establecimiento, la rama de actividad y la región del país. Cabe agregar que esta disposición, de central importancia en materia de distribución funcional del ingreso en el nuevo contexto macroeconómico, no tuvo en la práctica aplicación alguna. No existió ningún convenio que lograra concertar una medición y tampoco ningún acto administrativo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que aprobara un sistema de medición de la productividad. Esto, en la práctica, tendió a congelar los salarios del sector formal de la economía durante la vigencia del régimen de convertibilidad, período en el cual el nivel general de precios al consumidor acumuló un incremento del orden del 60%. Resta decir que los niveles salariales en el sector informal

de la economía, sustancialmente inferiores a los del sector formal, tendieron a caer en virtud de la presión ejercida por el desempleo.

Segundo, el Estado introdujo la descentralización del sistema de negociaciones colectivas en el conjunto de las relaciones laborales del sistema económico, permitiendo que rigieran convenios establecidos en las empresas. Tanto la introducción de los criterios de productividad en la actualización salarial como la descentralización de las negociaciones colectivas neutralizaron en la práctica todo incentivo de los gremios a renovar los acuerdos establecidos a partir del inicio de la convertibilidad. Defensivamente, gran parte de los sindicatos paralizó la negociación colectiva por actividad al amparo del principio de ultraactividad (vigencia indeterminada del contrato hasta su sustitución por otro o por caída de cláusulas acordadas por las partes). En respuesta, el PEN suspendió unilateralmente más de 60 convenios colectivos, obligando a los sindicatos a negociar bajo las nuevas condiciones legales. Hacia 1995, el Estado profundizó aun más la descentralización de la negociación colectiva, promoviendo la negociación por establecimiento —y desvinculada de lo establecido en los convenios de otros ámbitos— en el segmento de pequeñas y medianas empresas mediante la Ley de Flexibilización Laboral para Pequeñas y Medianas Empresas. Para ello, permitió (de nuevo contra el principio de ultraactividad entonces vigente) que primase lo acordado a nivel inferior (empresa) en el caso de los nuevos convenios colectivos, aunque la organización sindical con personería continuó siendo la que delegaba en entidades de grado inferior la referida negociación.

Tercero, el Estado implementó diversas medidas específicas orientadas a aumentar los niveles de flexibilidad externa en el uso de la fuerza de trabajo, reduciendo los costos laborales, que fueron adquiriendo cada vez mayor alcance. La precarización del trabajo y la reducción del salario indirecto fueron los mecanismos elegidos para enfrentar la creciente apreciación real del tipo de cambio y la pérdida consecuente de los niveles de competitividad externa que experimentaba la economía en los sectores transables. Asimismo, permitía aumentar el excedente económico y, en consecuencia, la tasa media de ganancia en los sectores no transables, entre los que se encontraba la mayoría de las empresas de infraestructura privatizadas.

A través de la Ley de Empleo de 1991 se institucionalizaron los contratos por tiempo determinado, de suma importancia para la flexibilización gradual y parcial del mercado de trabajo, que redujeron sustancialmente los costos de contratación y despido para el empleador. Hacia 1993, a estas modalidades consagradas por el Poder Legislativo, el Ejecutivo agregó las llamadas “pasantías”, que se instrumentaron a través de convenios con universidades y escuelas técnicas públicas y privadas. Este sistema garantizaba una primera práctica laboral, permitía la renovación de la plantilla por miembros más jóvenes y eximía a las empresas de pagar cargas sociales. Y a continuación, a partir de enero de 1994, adicionó un “programa nacional de incentivo al empleo privado” basado en importantes reducciones de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social (que a partir de septiembre de 1995 no alcanzaron a las contribuciones a obras sociales). Estas reducciones variaban por zona geográfica y tipo de actividad económica.

Las contribuciones patronales, que significaban en Argentina una imposición del 39% sobre las remuneraciones brutas, experimentaron una disminución promedio de más del 11% (según proyecciones oficiales, estos descuentos implicaron una pérdida de recursos fiscales del orden de los 3.400 millones de pesos en 1996), llevando los niveles de imposición al salario, por este concepto, del 33% a un rango que varía entre el 33% y el 6,6% de las remuneraciones brutas según la jurisdicción, tras varias modificaciones consecutivas en relación a las actividades afectadas y los porcentajes de reducción. Según Beccaria y Mauricio, las contribuciones se habrían reducido 40% en promedio en el año 1998 respecto de los niveles vigentes en 1994. En 2001 se eliminaron las reducciones para algunas ramas, en las cuales los pagos por ese concepto fueron considerados a cuenta del IVA. Durante 2002 hubo un aumento generalizado de las alícuotas. Tanto las modalidades de contratación como las pasantías y el programa de incentivo al empleo privado desarticulaban la prestación laboral de la de los sistemas de salud y seguridad social deteriorando las condiciones vigentes y futuras de vida de los trabajadores. La política de reducción de las contribuciones patronales, conjuntamente con la privatización del sistema jubilatorio, condujo a una pérdida de ingresos fiscales genuinos del orden de los 52.331 millones de dólares entre 1994 y 2001.

La incidencia de estas acciones de política laboral en el mercado de trabajo fue considerada insuficiente por un sector importante de los empresarios y el gobierno, y por lo tanto fue profundizada nuevamente a mediados de los años 90, mediante la sanción de dos nuevas leyes por parte del Congreso Nacional: la Ley de Fomento del Empleo de 1994 y la Ley de Flexibilización Laboral para Pequeñas y Medianas Empresas de 1995. Éstas introdujeron más cambios en el régimen de contratación laboral. La Ley de Fomento del Empleo incorporó a todos los nuevos contratos por tiempo indeterminado el denominado “período de prueba”, con una duración de tres meses, prorrogables a seis por negociación colectiva. Durante ese período se eximía a las empresas de realizar las contribuciones al sistema de jubilaciones y pensiones y al Fondo Nacional de Empleo (sí debían aportar a la obra social), así como de pagar indemnización por despido. La Ley de Pequeñas y Medianas Empresas introdujo una diferenciación entre las empresas definidas como pequeñas y medianas (Pymes) –cuyo plantel no superara los 40 trabajadores y/o percibiera un nivel máximo de facturación anual determinado para cada actividad– y el resto, e hizo posible que en dichos ámbitos se usaran los contratos por tiempo determinado y se eliminara todo tipo de indemnización por despido. Estas medidas alentaban la precarización laboral en un segmento empresarial caracterizado por mayores niveles de informalidad que el de las grandes empresas e incentivar la subcontratación de Pymes por parte del resto de las firmas a fin de captar las ventajas asociadas al abaratamiento de los costos laborales. En 1998, a estas medidas se les agregó una nueva reducción del costo empresarial del despido para los trabajadores con hasta dos años de antigüedad.

Esta ley orientada a las Pymes impulsó la creciente flexibilidad interna y discrecionalidad en el uso de la fuerza de trabajo en este segmento de empresas. Por ejemplo, se las habilitó a modificar las formalidades, requisitos, aviso y oportunidad de goce de la licencia anual ordinaria de los trabajadores, a fraccionar los períodos de pago del sueldo anual complementario (a tres períodos en lugar de dos), a modificar el régimen de extinción del contrato de trabajo mediante convenios colectivos por empresa y a redefinir los puestos de trabajo correspondientes a las categorías determinadas por los convenios.

Algunas de estas disposiciones permiten sostener que el abuso patronal era promovido por acción (y ya no por omisión) de la política de Estado. Si bien la Ley PYMES no contenía explícitamente pautas flexibilizadoras del salario ni del número de horas totales trabajadas, permitía que, mediante la negociación colectiva, se autoricen ciertas adecuaciones en el uso del tiempo de trabajo. De hecho, los convenios colectivos podían reglamentar que un trabajador cumpliera jornadas de doce horas durante treinta días seguidos, sin pago de recargos.

Tras una reversión parcial de la flexibilización impulsada por Menem para obtener apoyo a una nueva reelección en 1998, la gestión de la Alianza que lo sucede sanciona una nueva ley de reforma laboral (conocida popularmente como la “Ley Banelco”) volviendo a introducir cambios en materia de la flexibilidad del mercado de trabajo. Por caso, la extensión del período de prueba de los contratos pasó de 6 meses a un año en el caso de las Pymes (con aprobación por convenio colectivo) y de 3 a 6 meses en el resto de las empresas (sin indemnización por despido). Así, el gobierno de la Alianza no sólo avanzaba en la misma dirección que el de Menem, ante el que se había propuesto como alternativa progresista, sino que profundizaba aun más el sesgo distributivo regresivo de las regulaciones. A medida que se acercaba la crisis del régimen de convertibilidad, las medidas tomadas por el gobierno avanzaron hacia crecientes niveles de impopularidad.

La redefinición de las reglas que regían las relaciones laborales contribuyó decisivamente a profundizar los desequilibrios en el mercado de trabajo y, con ello, a promover mayores niveles de subordinación de la fuerza de trabajo al capital, todo lo cual tuvo como condición de posibilidad el debilitamiento y la subordinación (cuando no complacencia) del poder sindical. Se estima que la política de despidos involucró una destrucción de 150 mil puestos de trabajo, a lo que hay que sumar la destrucción de empleo que conllevó la sustitución de los proveedores locales por extranjeros, sobre lo cual no se dispone de información. Asimismo, en cuanto a las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo la nueva regulación desarticuló el esquema previsto en la Ley de Contrato de Trabajo e introdujo una dualidad en el mercado, acentuando y legalizando situaciones de diferenciación previamente vigentes. Así, la mayoría de los trabaja-

dores del sector formal de la economía —el 64% de la fuerza laboral— se inscribía dentro del antiguo esquema de contratación, mientras el resto se desenvolvía en condiciones de informalidad.

Las modalidades flexibles de contratación estuvieron vigentes entre 1991 y 1998. Durante ese lapso crearon desiguales categorías de trabajadores, algunos con protección general, otros con protección disminuida y otros casi sin ninguna protección. La inestabilidad laboral resultaba discriminatoria en la medida en que los trabajadores temporales no gozaban de los derechos conexos a la misma (antigüedad y sus derivados: adicionales salariales, promoción profesional, obra social, etc.). En el plano de las relaciones colectivas esas modalidades discriminaban a los trabajadores en la medida en que incidían negativamente sobre el poder de negociación relativo que poseían los distintos grupos. Los trabajadores inestables estaban condicionados permanentemente por la renovación contractual o la prórroga del contrato y en consecuencia perdían fuerza y combatividad en sus reivindicaciones y solidaridad con otros trabajadores, debilitando al resto del colectivo y a los sindicatos. Finalmente, los trabajadores precarizados sufrían una tercera discriminación en la medida en que veían dificultado su acceso a las prestaciones del sistema de seguridad social dada la discontinuidad de las prestaciones laborales que sufrían. A esta situación promovida por las políticas estatales en un marco de crecientes tasas de desempleo abierto y de subempleo horario, hay que agregar la ausencia de controles del PEN en el cumplimiento de las normas laborales y la falta de una adecuada red de seguridad social frente a la situación de desempleo.

En suma, la interacción de los diversos componentes analizados de la reforma laboral implementada entre 1989 y 2001 dio lugar a un nuevo mecanismo de ajuste del mercado de trabajo, condicionado por un régimen macroeconómico que aumentaba la presión competitiva externa sobre los sectores transables de la economía. Como resultado de la combinación entre la regulación laboral y las estrategias empresariales en el contexto descrito, los desocupados pasaron de representar el 7,5% de la fuerza de trabajo en 1990 a ser el 17% de la misma en 1995. En 2001, la tasa de desocupación llegaba al 20%. Asimismo, se desarrolló un importante proceso de informalización, que atravesó distintos sectores productivos y tamaños de empresas,

como lo muestra la mayor incidencia de los asalariados que no registran aportes al sistema de seguridad social. Este aumento se observó sobre todo desde mediados de los 90, en coherencia con los cambios regulatorios impulsados por el gobierno: si a comienzos de la década ese tipo de empleo incidía en el 17% de los asalariados de las empresas registradas del Gran Buenos Aires, desde mediados de la misma se extendió a más del 20% y continuó en aumento. Como señala Giosa Zuazúa, el mercado de trabajo argentino pasó a combinar desempleo abierto y empleo precario durante el período bajo análisis.

Cabe destacar que no sólo la población activa sufrió los efectos del deterioro en las remuneraciones y las condiciones laborales. La reforma previsional impulsada por el gobierno, además de introducir una lógica individualista para enfrentar el problema de la seguridad social, no redujo los altos niveles de evasión existente, asociados al deterioro del mercado laboral, lo que aumentó la vulnerabilidad de los jubilados y pensionados: según estimaciones de la Secretaría de Desarrollo Social, 1,6 millones de pasivos estaban en riesgo de pobreza en 1998, cuando se iniciaba la larga recesión que tendría lugar entre 1998 y 2001. En respuesta a esta situación, el gobierno nacional autorizó a los jubilados a seguir trabajando, además de implementar algunos programas de asistencia completamente insuficientes dirigidos al sector. La dinámica de las remuneraciones y los haberes jubilatorios generó un creciente peso de los sectores de altos ingresos en la demanda agregada, que tendió a debilitar aun más el papel de la remuneración a los asalariados como factor de demanda y a jerarquizarla sobre todo como un componente de los costos. Esta tendencia se asocia con la disminución en la participación de los salarios en el ingreso nacional, afianzada por el disciplinamiento impuesto tanto por las crisis hiperinflacionarias de fines de los 80 y comienzos de los 90 como por el inédito nivel de desocupación alcanzado.

## **Transformaciones estructurales y dinámica económica a fin de los 90**

En virtud de la apertura de la economía al resto del mundo y de la reestructuración neoliberal impulsada durante los años 90, los flujos



vinculados al financiamiento externo y a su contrapartida en el marco del predominio de la valorización financiera –fuga de capitales, amortizaciones, intereses y dividendos, y crecientes importaciones– se convirtieron en mecanismos de inyección y succión de enormes masas de recursos, en moneda extranjera, de la economía doméstica. Esa dinámica promovió un aumento en el nivel de extranjerización y concentración del capital, la duplicación de la deuda externa entre 1992 y 2001 y, como durante el primer ciclo de endeudamiento, la notable expansión de los activos externos del sector privado mediante la fuga de capitales del país. Asimismo, la reestructuración neoliberal integró la economía argentina al mundo bajo el predominio de la lógica impuesta por la fracción financiera del capital, contribuyendo a consolidar un patrón de especialización predominantemente basado en la producción de origen primario (cereales, carnes, alimentos, papel e hidrocarburos) y, secundariamente, en una producción industrial con pocos encadenamientos a nivel interno y con altos niveles de protección (químicos, maquinaria y equipo de transporte asociado a la industria automotriz, entre los principales). El común denominador de estas actividades es la escasa capacidad de absorción de fuerza de trabajo, en general, y calificada, en particular, con implicancias negativas en materia laboral y sobre el tamaño del mercado interno como motor de desarrollo doméstico.

El sector agropecuario, en el marco de la dinámica económica general descrita, experimentó un proceso de crecimiento concentrador que involucró la quiebra de una masa importante de pequeños productores. La introducción conjunta de nuevos agrotóxicos y cultivos transgénicos de alta productividad (entre los que destaca el paquete desarrollado por la transnacional Monsanto, compuesto por el herbicida glifosato y soja *round-up ready*) dio lugar a un fuerte incremento en las escalas medias de producción, así como a un sustancial ahorro en la fuerza de trabajo requerida en la actividad agrícola. Este proceso incidió fuertemente en la composición de las exportaciones, y tuvo eje en innovaciones controladas por un grupo acotado de empresas transnacionales como Bayer, Syngenta o DuPont y la propia Monsanto. La introducción de esas innovaciones fue autorizada legalmente por el segundo gobierno de Menem cuando las mismas estaban ya prohibidas en vastas regiones del mundo desarrollado en las que aún

permanecen vedadas. Este tipo de agricultura desplazó a la ganadería de la zona central y a los cultivos regionales del resto del país, induciendo un esquema productivo crecientemente basado en el monocultivo. Esto implica una mayor vulnerabilidad en materia alimentaria a nivel interno y en materia de comercio exterior, ya que conduce a una menor diversificación de la canasta agrícola exportable de la economía. Asimismo, genera un conjunto de problemas ecológicos y de salud en la población sin precedentes, vulnerando DDHH fundamentales, como señalan muchas investigaciones de biólogos y médicos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Paralelamente, como producto de la apertura al resto del mundo, la desregulación y el atraso cambiario, la industria sufrió una nueva reestructuración regresiva, ligada al escaso dinamismo de la acumulación de capital en el nivel interno, el deterioro ocupacional y la inequidad distributiva producto de la concentración y centralización del capital que afectó a toda la economía. Las principales víctimas del proceso fueron las Pymes, que sufrieron descapitalización y quiebras en gran escala, y los trabajadores industriales formales e informales. La industria constituyó la principal expulsora de fuerza de trabajo de la economía durante el período, explicando en gran medida el aumento del desempleo abierto y del empleo precario, promovido a su vez por la propia acción del Estado en materia de política laboral.

Pese a la reducción de los sectores productivos de la economía (especialmente la industria, aunque la construcción sufrió también un fuerte retroceso), los servicios de infraestructura y los hidrocarburos se constituyeron en los mercados más rentables de la economía a partir del proceso de privatizaciones y “des-regulación” analizado precedentemente, encareciéndose a su vez el resto de las producciones transables de la economía local e impidiendo el acceso universal a las prestaciones básicas. La contribución de estos sectores al desequilibrio en el mercado de trabajo, a la extranjerización de la propiedad del capital, al endeudamiento y a la concentración y centralización del capital a nivel doméstico es inigualable durante la década.

Estos cambios profundizaron la reestructuración neoliberal iniciada por la dictadura en 1976, dando lugar a un desempeño productivo decadente: el producto por habitante, a precios constantes, del año

2002 era un 8,1% inferior al de 1975. Asimismo, la dinámica productiva estuvo signada por ciclos que permiten diferenciar grandes fases: una negativa entre 1975 y 1989, derivada de la regresiva transformación estructural impulsada por la dictadura militar y de los crecientes condicionamientos al desenvolvimiento económico futuro adquiridos mediante el endeudamiento externo, que desembocaron a su vez en la crisis hiperinflacionaria de 1989; una positiva entre 1990 y 1998, en la que el crecimiento estuvo sostenido por un segundo ciclo de endeudamiento externo –en el marco del régimen convertible– durante el cual se consolidaron las reformas neoliberales del Estado, y una última, negativa, entre 1999 y 2002, en la que el patrón de acumulación liderado por la valorización financiera entró en decadencia en el marco del régimen convertible y luego en la crisis de 2001-2002.

La participación de los diversos sectores productivos en la generación del PBI se alteró notablemente a causa del fuerte cambio estructural. La contribución de la industria en el PBI –a precios constantes de 1993– cayó del 23,9% en 1975 al 16% en 2002. Los servicios, como contrapartida de la tendencia antes mencionada, aumentaron fuertemente su peso relativo, pasando del 60,4% al 68,4% del valor total generado. La construcción sufrió una notable caída, pasando a representar el 3,7% del PBI en 2002, mientras en 1975 su participación era del 7,7%. Por último, la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura, entre las principales actividades primarias, aumentaron su importancia relativa pasando de 6,7% del PBI en 1975 al 8,7% en 2002. El retroceso de la participación de las manufacturas refleja una contracción absoluta de la generación de bienes manufacturados por habitante, es decir el carácter trunco de la industrialización en el país. Previsiblemente, el carácter regresivo de esta reestructuración productiva se expresó dramáticamente en el mercado de trabajo doméstico. La desocupación urbana, que alcanzaba al 17,9% de la PEA a octubre en 2002, se multiplicó por 5,2 desde mediados de los años 70. Las tensiones en el mercado de trabajo se manifestaron, además, en crecientes niveles de subocupación y sobreocupación horaria –que afectaban al 19,9% y al 28,8% de la PEA– y, paralelamente, en la altísima precarización laboral existente a la misma fecha: el 44,2% de los asalariados no hacía aportes jubilatorios.

Estos fuertes desequilibrios en el mercado de trabajo urbano se asociaban a la pérdida de la capacidad de la economía de generar empleo resultante de la reestructuración neoliberal en curso, pérdida que fue estimada en un 20% por unidad de producto –considerando los requerimientos directos de empleo– sólo entre 1986 y 2000. Los sectores que explicaban esta caída en mayor medida fueron la industria, en primer lugar, y los servicios sociales y personales, después. Es decir que el debilitamiento de la capacidad de generar empleo de la economía a nivel urbano derivó sobre todo del comportamiento de la industria –que explicaba dos tercios de la pérdida total– y, complementariamente, de los servicios sociales y personales –que explicaba el tercio restante– debido al alto peso de este último sector en el empleo urbano total en dicho período. Como efecto de estas transformaciones, el salario medio real de la economía cayó un 52% entre 1975 y 2002 y los niveles de desigualdad económica aumentaron un 124% en los últimos 22 años. Como consecuencia, la población argentina en situación de pobreza pasó de algo menos de 2 millones de habitantes (sobre un total de cerca de 22 millones) en 1975 a más de 21 millones (sobre un total de más de 38 millones) en 2002. Es decir que en 2002 el 57,5% de la población se encontraba en situación de pobreza, en la medida en que pertenecía a hogares cuyos ingresos no alcanzaban para adquirir la canasta básica de consumo.

En suma, a fines de la larga década del 90 el Estado argentino había renunciado a regular recursos que lo constituyen como tal –como el valor la moneda–, así como a controlar recursos esenciales –como el agua y el petróleo– y a limitar o condicionar el comportamiento abusivo del capital más concentrado de actuación local e internacional, condenando a la mayor parte de la sociedad a la violencia económica. Simultáneamente, había desmantelado los sistemas de protección laboral y social conquistados en la etapa de desarrollo con eje en el mercado interno. Es decir que a pesar de los cambios fundamentales a nivel político que trajo aparejado el retorno al sistema democrático en diciembre de 1983, el patrón de acumulación liderado por la valorización financiera, concentrador en lo económico y excluyente en lo social, que había sido instaurado por la última dictadura se consolidó durante los gobiernos

constitucionales posteriores y con especial vigor durante la década del 90. Los sectores subalternos de la sociedad, y sobre todo la clase trabajadora sindicalizada, que habían sufrido el brutal golpe del terrorismo de Estado y la crisis económica, padecieron, reinstaurada la democracia, primero la violencia económica de la hiperinflación y después el desempleo, la precarización y la pobreza, que mermaron sus posibilidades de resistencia frente a la ofensiva neoliberal. En primer término surgieron iniciativas de resistencia y protesta provenientes de grupos de trabajadores de las empresas sujetas a privatización, de las administraciones provinciales que sufrían el ajuste, de los docentes, los jubilados y los médicos del sistema público de salud. Éstas alcanzaron organicidad y eficacia a través de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), una agrupación sindical que se creó en 1996 en oposición a la tradicional CGT, aliada con el oficialismo. Esta central estableció una alianza, en muchas dimensiones de la lucha, con el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), sector del sindicalismo peronista disidente de la conducción oficial de la CGT, y más tarde contribuyó, junto a diversos partidos de izquierda y organizaciones sociales, a desarrollar el movimiento piquetero de trabajadores desocupados. Estas resistencias dificultaron un alcance aun mayor de las reformas, por ejemplo, en las áreas de educación y salud, y contribuyeron a legitimar los reclamos hasta entonces desarticulados de los desocupados y de la población pobre en general.

## **La crisis, Duhalde y Kirchner: continuidades y rupturas**

### **La crisis de 2001 y los cambios en la política económica**

El proceso recesivo iniciado en 1998 se cerró a fines de 2001 con una crisis de proporciones inéditas, desencadenada por una sostenida salida de divisas del país. Si bien en gran medida la crisis se explica por las inconsistencias del régimen instaurado por la Ley de Convertibilidad ya descritas, para explicar su gestación es imprescindible situarla no sólo en el marco de la recesión local, sino también en un contexto de persistente deterioro en el desempeño económico del mundo desarrollado, donde durante los años precedentes se habían manifestado indicios de una coyuntura crítica. Estados Unidos llegó incluso a la recesión en el segundo trimestre de 2000, mientras crecían su endeudamiento externo y su déficit fiscal —expansión que, por cierto, continúa ininterrumpidamente hasta el día de hoy— en un marco de escándalos extendidos en torno al auge de la especulación financiera. De 2001 a 2003, el nivel general de precios de Estados Unidos descendió persistentemente, fenómeno de deflación que indicaba recortes continuados en la producción industrial.

En diversos países del viejo continente el déficit fiscal excedía con creces el acordado en el seno de la Unión Europea, por lo que varios gobiernos optaron por efectuar recortes en los sistemas de seguridad social e imponer distintas formas de flexibilización laboral, en un marco de creciente descenso en la actividad industrial. En Japón, el estancamiento relativo había caracterizado ya toda la década de 1990 y se profundizaba. El declive en las tasas de crecimiento condujo a la mayoría de las economías desarrolladas a procurar incentivar la demanda expandiendo el gasto público, reduciendo los costos empresariales e incluso concediendo beneficios directos a las grandes corporaciones. El incentivo al capital privado implicaba así crecientes erogaciones de los Estados nacionales del mundo desarrollado, lo cual a su vez requería financiamiento, de modo que las tasas de interés pagadas por estos gobiernos crecieron hasta hacerse fuertemente competitivas con