

---

## *Capítulo 9*

### *Estabilización y reforma estructural en la Argentina (1989/99) \**

◀◀ Julio C. Gambina \*\*

#### **Introducción**

**L**a presentación que sigue intenta proveer un marco de estudio acerca del impacto regresivo de las políticas de estabilización y reforma estructural aplicadas en Argentina en la década de los noventa. Vale la pena señalar que el proceso de ajuste adquiere una significación especial, más allá de las especificidades nacionales, en virtud de la similitud evidenciada por los países de América Latina y el Caribe, en cuanto a los desequilibrios macroeconómicos, agravados con posterioridad a la crisis de la deuda externa (1982) y a las políticas aplicadas por los gobiernos de la región. Políticas que estuvieron encuadradas en las recomendaciones del Consenso de Washington y emanadas de los Organismos Financieros Internacionales, particularmente el FMI y el Banco Mundial.

La aplicación de medidas de “reforma estructural” ha sido estimulada por:

- Agotamiento de políticas cortoplacistas para solucionar dificultades que eran intrínsecas a un determinado patrón de desarrollo económico, basado en la expansión del mercado interno, el consumo estandarizado de carácter masivo, la tendencia al pleno empleo y la fuerte participación estatal en la producción de bienes y la prestación de servicios, junto a secuelas de un conflicto social y político concentrado en la puja distributiva.

---

\* En colaboración con Alfredo T. García y búsqueda bibliográfica y textos de Mariano Borzel.

\*\* Director del Instituto de la Cooperación, Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica (IDELCOOP).

- Auge de las propuestas liberal-conservadoras apoyadas por los organismos financieros internacionales y por los gobernantes de los principales países capitalistas desarrollados, quienes sostenían que el origen de los desequilibrios se encontraba en el agotamiento de un modelo que había perdido su base de sustentación. Un dato que conviene destacar para la región latinoamericana y caribeña es la presencia de los republicanos y sus concepciones de “nueva derecha” en los EE.UU. (1980/92).

Ambas cuestiones son un producto “intelectual” de la forma “política y cultural” en que culminó el conflicto social abierto entre los ‘50 y los ‘70 por la redistribución de la Renta Nacional en cada país. De una concepción desarrollista, o si se quiere populista, se generalizó una orientación de Política de Gobierno “dominante”, centrada en las demandas de restablecimiento de la rentabilidad del capital privado más concentrado y la capacidad estatal de generar incentivos para la atracción de capitales transnacionales.

La década del ‘80 expresa el tránsito entre un período y otro, y se desarrolla bajo el lema de la “década perdida”, donde el volumen del endeudamiento externo, la crisis desatada en el ‘82 y las sucesivas renegociaciones, inspiradas por el gobierno norteamericano y sus secretarios del Tesoro, primero Baker y luego Brady, darán el marco para el condicionamiento de las políticas aplicadas en la región. A cambio de esos condicionamientos se aseguraba la vuelta de un flujo de capitales interrumpido por esos años. En 1985, con el Plan Baker, se había hecho visible la intención de adaptarse a la nueva situación, en la medida en que se impulsó un achicamiento en el papel del Estado en la economía y un mayor acercamiento a los mercados internacionales.

Observando la singularidad de estos procesos en la Argentina, para 1985 se cierra el intento (83/85) de aplicar propuestas de Política Económica de corte “keynesiano-desarrollista” y, con matices, se retoman los mecanismos de transformación regresiva de la estructura económico-social que había iniciado la Dictadura Militar (76/83) en la tríada expresada por la apertura de la economía, la subsidiariedad del Estado y la desregulación de los mercados. Las continuas rondas de negociaciones con los acreedores internacionales que se aceleraron con los cambios en el Ministerio de Economía y la aparición del Plan Austral (1985), y las reformas que le sucedieron durante la administración Alfonsín (83/89), contribuyeron para que gradualmente fueran introduciéndose modificaciones en la estructura económica, que aún se encontraban distantes del “salvajismo” con que posteriormente se calificaría a las políticas aplicadas en los ‘90.

Una constante que se repetiría en el último cuarto de siglo en materia de política económica sería la lucha contra la inflación (por lo menos como enunciado) y la manera de reinserción internacional de la Argentina en las nuevas condiciones de desarrollo tecnológico y de reestructuración de las relaciones sociales en el capitalismo. En realidad, todos esos fenómenos, inflación y reinserción inter-

nacional, eran expresión de una crisis que se manifestaba como dificultades para la valorización de los capitales. En este sentido actuaba la resistencia extendida de los trabajadores y su grado de organicidad sindical y política, que ejercía presión sobre las empresas y el Estado, limitando la capacidad de hacer rentables las inversiones. Dicha crisis se extendía al escenario político y social. En el plano económico, el bloque de poder inducía una redistribución regresiva mediante la modificación de los precios relativos, en una carrera inflacionaria que derivó en la hiperinflación.

La crisis hiperinflacionaria que tuvo lugar en los últimos tiempos del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) fue la manifestación de esa crisis económica y política que escondía la puja distributiva y de poder a la que antes aludíamos. El desenlace se anunció con el Golpe de Mercado (febrero de 1989) perpetrado por una maniobra cambiaria impulsada por la banca extranjera con sede en el país, que terminó con el anticipo de la entrega del gobierno, en seis meses, a Carlos Menem, presidente electo para la primera sucesión presidencial (1989/1995) en tiempos de vigencia de la Constitución Nacional, luego de años de gobierno bajo una férrea y sangrienta dictadura militar.

Así como el terrorismo de Estado había actuado en el disciplinamiento social para inducir el camino de las reformas estructurales, el temor hiperinflacionario generaría las condiciones, desde la economía y en el imaginario social, para disciplinar al conjunto de la sociedad tras las políticas de estabilización que resultaron hegemónicas durante los '90, particularmente con la llegada al Ministerio de Economía de Domingo Cavallo (febrero de 1991).

El nuevo gobierno, recién asumido y con el aliento que da el primer tramo de todo mandato, sumado a la evidente debilidad del saliente, impuso una combinación de políticas de estabilización y de reformas estructurales caracterizadas por su profundidad y audacia, máxime por su fuerte impacto regresivo, y por ser impulsadas por un partido político de clara inserción y consenso entre los sectores populares. A diez años de instrumentadas esas reformas estructurales se puede concluir que esto solamente fue posible gracias a la capacidad disciplinadora que el gobierno de Menem tuvo sobre la burocracia política (legisladores del Partido Justicialista y de la Unión Cívica Radical) y sindical (CGT dominada por jefes sindicales del peronismo), y la subordinación del Poder Judicial a los designios del Poder Ejecutivo. El PJ negocia la asunción anticipada en julio del '89 a condición de que la UCR facilitara quórum parlamentario para instrumentar la legislación reformadora. El gobierno del PJ limitó la capacidad de resistencia del movimiento de trabajadores desde el control ejercido sobre gran parte de la cúpula del movimiento sindical, que actuó como freno y negociador de toda resistencia.

Por todo lo dicho, analizar el Ajuste Estructural en los '90 en la Argentina nos lleva a un análisis de las medidas impulsadas durante la Gestión Menem, la cual se desarrolló en dos períodos constitucionales, entre 1989/95 y 1995/99. Previa-

mente vale la pena recorrer los postulados generales que instaló el denominado Consenso de Washington, en tanto recomendaciones de política económica que se transformarían en hegemónicas en la región más allá de las diferencias y matices existentes en América Latina y El Caribe. Posteriormente analizaremos el impacto de dichas medidas en el seno de la sociedad argentina, y por último intentaremos construir algunas conclusiones acerca del futuro de la economía, en virtud del marco actual de recesión y creciente desigualdad verificado en todos los registros de cuentas nacionales de la región, situación que en ambos casos aparece agudizada para la Argentina.

### **Estabilización y reforma: los postulados del Consenso de Washington (C.W.)**

Los “teóricos” del C.W. fueron construyendo sus postulados en un proceso operado entre la crisis de mediados de los ‘70 y la instalación de las políticas liberal-conservadoras en Gran Bretaña y EE.UU. a fines de esa década, y sus argumentaciones se potenciaron con la caída del socialismo en el este de Europa. Asientan sus concepciones en un diagnóstico que adjudica los desequilibrios macroeconómicos de cada país a la política adoptada con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la cual había sido dirigida, en la región, a realizar un proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI). Es un diagnóstico “ideológico” que en la Argentina sustentó el liberalismo tradicional y que se transformó en hegemónico en el trayecto que va entre la dictadura militar (‘76) y el comienzo de los ‘90.

El argumento del C.W. asocia al proceso de ISI con un proceso de ineficiencia en la asignación de los recursos, y vincula a la intervención del Estado en la economía con el origen de todos los desequilibrios. Así se escamotea la correlación social existente por un largo período, que determina cierta función del Estado para el desarrollo de determinados beneficiados y perjudicados entre los actores sociales actuantes en un momento histórico determinado. El cambio de beneficiario de las políticas estatales, o de la propia función del Estado, resulta así de una clara decisión política y no de las condiciones del funcionamiento de los mercados.

Dichos desequilibrios macroeconómicos, se arguye, no poseen un carácter de corto plazo, dado que los déficits fiscales y del sector externo, además de sus mecanismos de propagación en la forma de alta inflación y/o incremento en la fragilidad financiera, han llevado a una situación que no puede ser revertida en el corto plazo, dado que se hace necesario un cambio completo en el presente régimen económico (Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1990). Las políticas inspiradas en el C.W. señalan que no sólo son necesarias medidas de estabilización en el corto plazo, sino que además son imprescindibles cambios estructurales como única alternativa para superar los desequilibrios de las “economías en desarrollo”.

El menú de políticas identificado por Williamson (1990) contiene un decálogo instrumental a utilizar para superar el modelo “estatista” y avanzar en el camino del crecimiento. Esos instrumentos se centran en:

1 Achicamiento del déficit fiscal a no más de uno ó dos puntos porcentuales del PBI, por ser el déficit el origen de los desequilibrios y estar vinculado a la ineficiencia y corrupción instalada en el aparato estatal.

2 Disminución del gasto público, eliminando subsidios diversos y concentrando la gestión estatal “ social” en educación primaria y salud para los más desprotegidos. Se abre paso así al arancelamiento educativo, particularmente en la Universidad, y al desarrollo de la medicina prepaga. Es una concepción mercantilizada de la educación, la salud y otros derechos asignados históricamente al gasto del Estado.

3 Acrecentamiento de la recaudación impositiva con base en la ampliación y generalización de la base imponible, particularmente de los impuestos indirectos. Disminución de los mínimos no imponibles en el caso de impuestos directos.

4 Establecimiento de tasas de interés positivas como forma de atraer capitales y evitar la fuga, incrementando la tasa de ahorro interna y favoreciendo la inversión.

5 Fijación de un tipo de cambio estable y alto para favorecer las exportaciones que sustenten el financiamiento del sector externo (dependiente de insumos y capital), y al mismo tiempo dar seguridad a los inversores.

6 Eliminación de barreras arancelarias y para-arancelarias, favoreciendo la apertura comercial. Implica un proceso creciente de desprotección de la producción local en el marco de una exposición mayor con la producción externa.

7 Favorecer una legislación de Inversiones Externas atractivas para inducir la radicación de capitales y tecnología.

8 Asentar la estrategia de acumulación en la Iniciativa Privada y por ello inducir la privatización de las empresas públicas.

9 Desregular la economía, particularmente el mercado de trabajo, para eliminar las “distorsiones” que impusieron a través del tiempo las demandas de los trabajadores y sus organizaciones sindicales.

10 Impulsar las reformas institucionales que aseguren los derechos de propiedad.

Como se puede apreciar, se promueve un desarrollo asentado en el capital privado en desmedro del público, induciendo una nueva funcionalidad del Estado para favorecer la rentabilidad del capital y con una concepción inspirada en la promoción de los intereses del capital transnacional. El postulado general se

---

asienta en que el Ajuste Fiscal inducido alimentará el crecimiento económico que permita la mejor utilización de la capacidad instalada y los recursos existentes para satisfacer necesidades sociales insatisfechas.

El argumento central se organiza en dos movimientos. Uno es el Ajuste Fiscal, que actúa como ordenador y estabilizador de las cuentas macroeconómicas. El otro actúa en la reestructuración de la economía en su conjunto. Ambos se recorren simultáneamente para avanzar desde la estabilización al crecimiento.

El primero consiste en sentar las bases de la estabilidad macroeconómica, poniendo énfasis en los instrumentos destinados a disminuir el gasto público (una de las fuentes principales de las espirales inflacionarias) y ampliar la recaudación. Estas medidas deberán ser acompañadas por un estricto control del crédito interno (restricción crediticia) y de la demanda agregada (salarios e ingresos de sectores vinculados al mercado interno), para lograr de esta forma atacar la estructura de precios relativos.

Durante el segundo, se implementan aquellas políticas que apuntan a producir un shock de productividad en el ámbito empresario utilizando el paquete de reformas destinado a lograr la liberalización de la economía, es decir, las recomendaciones de políticas del C.W. relativas al sector financiero, la estructura del comercio y su apertura, la desregulación del mercado de trabajo, etc.

Se considera que solamente luego de que los anteriores estados hayan sido atravesados, podrán esperarse fuertes incrementos en los niveles de producto y mayores posibilidades de acceso a los mercados mundiales. El conjunto de argumentos expuestos ha sido parte sustancial, en Argentina, de la fundamentación de las políticas aplicadas en la década del '90.

Sin embargo, los malos resultados obtenidos en el primer quinquenio, especialmente en los países latinoamericanos, llevaron a John Williamson, inspirador del Consenso de Washington, a revisar las propuestas realizadas. Entre las correcciones se hace hincapié en reorientar el gasto público hacia un bien direccionado gasto social (en vista de los graves problemas distributivos que causó la aplicación del modelo). Se observa que en cuestiones de liberalización comercial debe adoptarse una actitud menos indiscriminada, utilizando el poder de negociación internacional de cada gobierno. El llamado a la privatización y desregulación total de la economía del primer manifiesto se cambió por un llamado a reforzar la competencia de los mercados, habida cuenta de que gran parte de las privatizaciones realizadas generaron mercados monopólicos privados. Según el propio Williamson "uno puede argumentar que reemplazar un monopolio público por un monopolio privado es como saltar de la sartén al fuego" (Williamson, 1990). De todas formas, esta revisión presentada por Williamson no tuvo el mismo impacto sobre los centros internacionales de poder que la primera.

Respecto de los dos momentos de aplicación del Consenso aludidos, a fines del gobierno de Menem ('99), y como perspectiva para el nuevo período presi-

dencial (1999/2003), se plantea la continuidad del Ajuste y el establecimiento de reformas de segunda generación. Entre éstas se destacan nuevas vueltas de reformas laborales concentradas en la restricción e incluso eliminación de la “estabilidad” laboral, particularmente en el sector público. Se trata de transformar el clásico contrato de empleo por tiempo indeterminado hacia otras formas de contratación que instalan la precariedad de las condiciones de trabajo. La nueva “generación” de reformas también alcanza a la Justicia y la demanda de los inversores externos por afirmar la “seguridad jurídica” de sus intereses y propiedad. Del mismo modo se piensa en materia de reformas educativas y de salud, particularmente en la Universidad y su arancelamiento, como en las facilidades para los laboratorios medicinales y la medicina pre-paga.

### **Las reformas estructurales**

El episodio hiperinflacionario que acabó con el gobierno radical en 1989 apresuró la toma de medidas drásticas apenas asumido el nuevo gobierno. En materia legislativa, el Congreso aprobó dos leyes fundamentales que mostrarían claramente la intención del nuevo gobierno: la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado.

La primera tuvo como núcleo central la suspensión por ciento ochenta días (aunque luego se renovaría indefinidamente) de los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones, y las preferencias que beneficiaban a las manufacturas nacionales en las compras estatales. Además se autorizaron los licenciamientos de empleados públicos y se puso fin a los esquemas salariales de “privilegio” en la administración. El objetivo estaba centrado en una reorientación del gasto público a favor del poder económico más concentrado.

A su vez la Ley de Reforma del Estado marcó las pautas para la implementación de un cruento proceso de privatizaciones de las empresas públicas (teléfonos, aviación comercial, ferrocarriles, complejos siderúrgicos, rutas, puertos y varias empresas petroquímicas) (Gerchunoff y Torre, 1996).

En la Argentina de comienzos de los ‘90 las medidas de estabilización y reforma estructural fueron presentadas y “supeditadas” a solucionar el problema de la inflación y de las cuentas públicas más que a aumentar la productividad y la competitividad de la economía en el largo plazo. Dicha tarea se iniciaría con la llegada de Cavallo al Ministerio de Economía (‘91). Es más, el saldo que quedaría en el imaginario social a fin del mandato es que en la década se habría “resuelto” el problema de la inflación y el crecimiento. Claro que no pocos especialistas llaman la atención sobre la prolongada recesión, la vulnerabilidad externa y las diversas presiones que se ejercen local e internacionalmente sobre la convertibilidad.

En el período anterior a 1991 se plantean algunos de los pilares sobre los que se basó la reforma estructural, desde las privatizaciones de empresas estatales y la reforma tributaria hasta la liberalización del comercio exterior, entre las fundamentales. En ese marco se firma en 1991 el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para establecer el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), que iniciaría formalmente sus actividades en el segundo período presidencial de Menem.

El proceso de privatizaciones se inició aceleradamente y se otorgaron importantes “facilidades” a las empresas adjudicatarias. Se establecieron beneficios tarifarios que aseguraron una elevada rentabilidad empresarial y un carácter monopolista de la actividad. No existió marco regulatorio previo y de hecho se promovió una gigantesca transferencia de capital público al privado para consolidar el dominio del capital local y extranjero altamente concentrado. Los fondos obtenidos de esas privatizaciones fueron principalmente utilizados para la cancelación de una importante porción de la deuda externa, que de todas formas se tornaría incontrolable con el transcurso de los años.

En lo relativo a la reforma tributaria, se concentró la estructura impositiva en unos pocos impuestos, prevaleciendo el impuesto al valor agregado (IVA), del cual se aprovechó su mayor facilidad de recaudación, y se contribuyó así a la profundización de un régimen tributario regresivo. El impuesto a las ganancias fue otro de los impuestos en que se centró la recaudación. Se aumentaron las alícuotas de estos impuestos, se expandió la base imponible, y se mejoró el control de los agentes de retención, aunque subsiste como asignatura pendiente el problema de la evasión fiscal. Además se utilizó en gran medida el impuesto a los combustibles y los aranceles a las importaciones.

Por imperio de la comentada Ley de Emergencia Económica se eliminaron las exenciones impositivas, en forma parcial o total, de los regímenes de promoción industrial, y se estableció un tratamiento igualitario para el capital local y el extranjero en materia de inversiones en actividades productivas. Desde el punto de vista institucional se sancionó la Ley Penal Tributaria para enfrentar con mayor rigor la elevada evasión impositiva. Más allá del instrumento jurídico y el tiempo transcurrido desde su aprobación, se verifica que la lucha contra la evasión y elusión fiscal sigue siendo una asignatura pendiente en la Argentina. Hay que entender que las medidas tomadas en materia tributaria estuvieron destinadas a financiar el déficit fiscal y que los aspectos fundamentales, tales como incrementar la progresividad de la estructura impositiva, nunca fueron considerados.

La liberalización comercial, por su parte, es un claro ejemplo de subordinación de las políticas de reformas a la necesidad imperante de lograr la estabilización. Las primeras medidas adoptadas consistieron en la reducción del arancel máximo al 20% y en la eliminación de una gran parte de instrumentos para-arancelarios. A pesar de que inicialmente se estipulaba que para el logro de tales me-

tas se dispondría de un plazo de cuatro años, hacia fines de 1990 la mayoría de las restricciones cuantitativas ya habían sido eliminadas. En marzo de 1991 los aranceles habían sido reducidos, alcanzando un nivel promedio del 10% mediante una estructura escalonada del 0%, 11% y 22% para las materias primas, los insumos y los bienes manufacturados finales respectivamente.

En estos primeros años, las autoridades oscilaron entre la aplicación de medidas aperturistas para lograr un incremento sustancial en la asignación de recursos y el control de la inflación, y entre la suba de tarifas o recargos a las importaciones como forma de incrementar la recaudación tributaria en los momentos más apremiantes. Entre 1989 y 1991 las autoridades modificaron en sucesivas oportunidades los niveles de protección.

Apesar de las medidas implementadas durante estos primeros años del gobierno menemista, existieron rebotes hiperinflacionarios. El tipo de cambio fue liberado, como así también se aplicó una política de control estricto de la oferta monetaria. Esto estuvo complementado con la liberación de las restricciones a los movimientos de capitales nacionales y extranjeros, y con la facilitación de la remisión de utilidades al exterior. La deuda interna existente en ese momento, generada en encajes bancarios cercanos al 100% y una gran cantidad de títulos públicos indexados, hacía inviable cualquier política de estabilización que no solucionara esta cuestión. Así, se implementó el Plan Bonex, que consistió en una sustitución compulsiva de los depósitos a plazo fijo en el sistema bancario y títulos públicos por nuevos bonos externos a largo plazo denominados en dólares (Bonex). Fue el inicio de un proceso de transformación del sector bancario, que incluyó la privatización de varias entidades financieras de provincia y la fusión, absorción y concentración de la banca privada en manos de entidades de capital externo.

Como consecuencia de nuevos rebotes inflacionarios y de sendos ataques especulativos, el gobierno implementa en 1991 el denominado Plan de Convertibilidad. Se estableció una paridad fija de \$ 1 = u\$s 1 y se adoptó el compromiso de que el Banco Central debía respaldar con reservas internacionales el 100% de la base monetaria, quedando imposibilitado por lo tanto de emitir dinero sin la correspondiente contrapartida en divisas. De esta forma se le quitó al Banco Central la posibilidad de utilizar una política monetaria activa, y quedó por completo relegado a acompañar los movimientos de capitales internacionales. Si a lo anterior le sumamos la inexistencia de mecanismos de esterilización, podemos afirmar que en los '90 quedó configurado un sistema financiero procíclico, el cual dificulta la generación de crédito interno en las recesiones y profundiza la vulnerabilidad de la economía argentina. Este hecho quedaría evidenciado con la fuerte fuga de depósitos del sistema financiero y el consiguiente recorte de préstamos productivos durante el llamado Efecto Tequila, que comenzó en diciembre de 1994 y se extendió hasta fines del '95.

Otro elemento a considerar es la aprobación de la nueva Carta Orgánica del Banco Central (1992), que estableció la autonomía de la autoridad monetaria res-

pecto al Poder Ejecutivo, suprimió la garantía oficial de los depósitos y fijó límites estrechos para que la autoridad monetaria pudiera comprar bonos públicos y prestarlos a los bancos comerciales. En la práctica, la Ley de Convertibilidad transformó al Banco Central en una caja de conversión e impidió su función de prestamista de última instancia. Durante la crisis financiera de 1995, el gobierno debió reformular la Carta Orgánica para permitir otorgar redescuentos a los bancos en problemas, medida que rindió escasos frutos, pues rápidamente se encontró con la limitación de que imponían el nivel de reservas internacionales a la concesión de redescuentos a los bancos. Hubo entonces que recurrir a financiamiento interno (de los bancos más fuertes) y externo (de entidades bancarias del exterior).

En síntesis, desde principios de 1991 los flujos comerciales y de capital quedaron completamente liberalizados, y la vulnerabilidad de la economía argentina se manifestó con una amplitud desconocida en otros países de la región.

El nuevo plan produjo resultados inmediatos satisfactorios en términos de “estabilización”. La reducción de la inflación permitió que reapareciera el préstamo para el consumo, el cual había estado ausente durante la época inflacionaria. De esa forma, y en medio de un contexto externo favorable, se financió la expansión de la demanda interna incentivando un boom de consumo y crédito que tendría como contrapartida el acrecentamiento del déficit del sector externo y la vulnerabilidad económica con alta exposición y dependencia al ingreso de capitales del exterior. Durante el período que va hasta 1995, el gobierno gozó de un grado mayor de flexibilidad y pudo gracias al boom inicial y al incremento subsiguiente en los niveles de recaudación, destinar mayores recursos a casi todas las partidas del presupuesto público, pudiendo obtener superávits fiscales (una novedad para Argentina) gracias a los ingresos por privatizaciones.

La etapa de las reformas posteriores a 1991, ya bajo el régimen de convertibilidad, tuvo características distintas a la anterior. El caso de las privatizaciones muestra esto claramente. En la anterior etapa, las mismas habían sido llevadas a cabo en un clima de subordinación a los objetivos fiscales y se reconoció desde el propio gobierno la existencia de algunas “irregularidades”, referidas al diseño de los pliegos de bases y condiciones de la venta y concesión, ausencia de políticas de saneamiento empresario durante el período de transición, contratos de transferencia ambiguos, establecimiento de garantías para la explotación monopólica de los mercados, licitaciones no competitivas y debilidad de los marcos regulatorios y de las instituciones regulatorias.

Para fines de 1994 la mayor parte de las empresas de propiedad estatal que producían bienes o servicios había sido vendida, incluyendo las más importantes, por ejemplo la compañía petrolera YPF y las que producían y distribuían electricidad. Este proceso cubrió un amplio rango de áreas productivas, desde hierro y acero hasta petroquímicas y gas. En algunos casos (áreas petroleras, ferrocarriles, puertos, autopistas, agua corriente y cloacas y canales de televisión y radio) el gobierno utilizó mecanismos de concesión.

Aparte de la venta de activos públicos, en 1992 la Argentina ingresa al Plan Brady, que a juicio del gobierno constituía el mecanismo más apropiado para superar la carga de la deuda. Esta decisión estratégica de ingresar al Brady tuvo importantes consecuencias económicas de largo plazo, debido tanto a las condiciones aceptadas en términos de superávit fiscal comprometido como a los cambios operados en la estructura de la deuda según el tipo de acreedor. La deuda con la banca comercial (cercana a los 25.000 millones de dólares) se renegoció a treinta años de plazo. Parte de ella quedó respaldada por bonos del Tesoro de los Estados Unidos. Los convenios Brady significaron una dura condicionalidad en el cumplimiento de los plazos de pagos e intereses, dado que ante los atrasos, automáticamente se cae el acuerdo y se ejecuta la garantía, proceso que está viviendo Ecuador en la actualidad.

Para Argentina el Brady no significó la reducción de la deuda, pues exigua parte de la deuda se renegoció con descuento (discount bonds por u\$s 4.150 millones). Una parte se renegoció a la par (par bonds por u\$s 12.700 millones), mientras que los intereses vencidos, acumulados y capitalizados a altas tasas de interés, se emitieron en un bono con tasa flotante (FRB u\$s 8.650 millones). Esta capitalización de intereses vencidos y punitivos absorbió el beneficio del descuento realizado, con lo cual el monto total de la deuda prácticamente no varió con el Plan Brady, aunque sí aumentó su condicionalidad.

El nuevo esquema de desmantelamiento del sector público y descentralización de la infraestructura social del Estado Nacional hacia las provincias implicó una profunda racionalización del personal. Se instauró un esquema de retiros “voluntarios” masivos e indiscriminados, sin criterio alguno de preservación de las antiguas funciones y de la capacitación del personal, que implicó un desmantelamiento en relación con el nivel de técnicos especializados en diversas áreas importantes de la estructura gubernamental. Este proceso fue funcional con las nuevas normas de desregulación del mercado de trabajo que comenzaron a implementarse en 1991 y que estuvieron lejos de utilizarse como mecanismo de incrementos en la competitividad, y crearon una situación de desempleo creciente que marcaría su punto crítico con la crisis del tequila.

Por otra parte, las autoridades relajaron en cierta medida la rigidez en materia comercial, implementando políticas que apuntaron a reducir el déficit comercial y que tranquilizaron las crecientes demandas de los sectores industriales (implementación del régimen automotor). En cuanto a las importaciones, se utilizaron medidas destinadas a frenar la avalancha importadora, mientras que se recurrió nuevamente a los incentivos fiscales como forma de incentivar las exportaciones en virtud de la apreciación cambiaria que acompaña a la convertibilidad desde sus inicios.

Si bien esta nueva etapa modifica en cierta medida el grado de apertura comercial, también fueron hechas profundizaciones en otros aspectos del ámbito

microeconómico. Este fue el caso de ciertas medidas de desregulación, cuyo objetivo fue inyectar competencia en los sectores no transables.

En julio de 1994 se implementó el nuevo régimen previsional mixto, con el objetivo de solucionar a largo plazo el financiamiento del sistema previsional y fortalecer el mercado de capitales. El sistema resultó mixto, ya que se permitió la opción de mantenerse en el viejo régimen de reparto o de incorporarse al nuevo régimen gestionado por las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP). En el caso de esta última opción, la percepción jubilatoria final se compone de una parte que recibe del sistema público en proporción a los años aportados hasta el inicio del nuevo sistema, más la renta acumulada en el fondo personal de la AFJP.

En cuanto al primer objetivo descrito, el de resolver el problema de financiamiento a largo plazo del sistema previsional, aún quedan dudas de la magnitud de las prestaciones que puede generar el nuevo sistema. Respecto al corto plazo, el efecto sobre el financiamiento del sistema público es muy fuerte, pues el sistema estatal debe continuar pagando jubilaciones y pensiones, pero deja de percibir los fondos de la mayoría de los trabajadores activos, los cuales se derivan a las AFJP.

Este reemplazo se realizó por la asignación de nuevos impuestos y el incremento de alícuotas de los ya existentes, aunque la debilidad de los ingresos fiscales que caracterizó al plan económico ha generado un déficit significativo en el sistema previsional. Este déficit en el ámbito nacional se agrega el déficit de las numerosas cajas previsionales de provincia, que en el actual año superará los \$ 4.500 millones. Como resultado, las percepciones jubilatorias y las pensiones se han visto damnificadas. Las percepciones de base se han mantenido constantes, en un mínimo de \$ 150 desde la implementación del Plan de Convertibilidad, a pesar de lo exiguo de la cifra y de la inflación acumulada hasta hoy.

Respecto al segundo objetivo, el fortalecimiento del mercado de capitales, si bien el volumen de fondos en la actualidad es importante por la volatilidad sufrida por los mercados en las distintas crisis y el estancamiento de la economía en distintos períodos, las oportunidades de inversión en nuevos instrumentos han sido escasas, con lo cual la mitad de los fondos de las AFJP se encuentran invertidos en títulos públicos (el máximo que permite la ley), una parte sustancial en plazos fijos, y una menor parte en acciones de empresas. La posibilidad de invertir en instrumentos de desarrollo regional y sectorial prácticamente no ha sido utilizada por las AFJP. En resumen, el sistema previsional privado financia fundamentalmente al sector público, y no ha podido hasta el momento desarrollar un mercado de capitales maduro, a pesar de llevar acumulados más de \$ 15.000 millones, de los cuales las cuatro AFJP más grandes poseen aproximadamente el 67%, dejando el 33% a las nueve restantes.

La concentración que se ha producido en el sector, luego de numerosas fusiones, ha incentivado la competitividad y llevado a las AFJP a tratar de obtener altos rendimientos para captar público a costa de invertir en activos de alto rendimiento, pero también de alto riesgo, situación que ha llevado a una estrepitosa caída del valor de los fondos previsionales en las crisis del Tequila y en la posterior crisis asiático-rusa.

Debe mencionarse también que la comisión de administración de las AFJP asciende aproximadamente a un tercio del monto mensual descontado a cada aportante, lo que reduce en forma sustancial los fondos que quedan en su cuenta de capitalización.

En consonancia con la privatización del sistema previsional, y acorde con la política de resolver el problema del tipo de cambio real mediante la baja de los costos de la producción, se crearon las Administradoras de Riesgo de Trabajo (ART), entidades dedicadas a asegurar los riesgos de accidentes del trabajador a cambio de un canon que pagan las empresas que las contratan. Las ART son las responsables de controlar la seguridad en la empresa y de realizar las sugerencias necesarias para el mejoramiento de las condiciones de seguridad, aunque la única herramienta que poseen para hacer cumplir sus observaciones es el aumento de la cuota que paga la empresa, lo cual no resulta operativo pues ante la situación del posible aumento de cuota por no cumplir con las normas de seguridad, la empresa contrata a otra ART que ofrezca una cobertura más barata.

Hasta el momento, el funcionamiento de las ART ha demostrado que no han sido eficientes en mejorar el nivel de seguridad laboral, pero sí han disminuido sustancialmente los pagos a los siniestrados, que resultan totalmente exiguos. Esta situación está generando fallos judiciales en contra de este sistema, ante la desprotección en que coloca a los accidentados o a los deudos de los trabajadores fallecidos.

Un sector en el cual se han llevado al límite las políticas de desregulación y concentración, ha sido el sector financiero. De los cerca de doscientos bancos existentes en el inicio del Plan de Convertibilidad, hoy quedan sólo noventa y nueve.

El proceso significó una aguda concentración, favorecida por la política de fusiones que llevó a cabo el BCRA en todo momento, y que se intensificó en los momentos de crisis. Ante la imposibilidad de actuar como prestamista de última instancia, el BCRA buscó apoyo en el sector financiero local y en las casas matrices de los bancos locales extranjeros, utilizando el mismo para constituir fondos fiduciarios por dos mil millones de dólares con el objetivo de facilitar las fusiones y adquisiciones entre bancos.

Ante la aparición de problemas de liquidez o insolvencia de un banco, rápidamente se buscaba un comprador para la totalidad del mismo o para las filiales, en caso de que fuera necesario desguazarlo para su venta. Los compradores gozaban de beneficios en materia de regulaciones y contaban con la ayuda del fon-

do fiduciario. Ello dio origen a una fuerte reconversión del sector en la cual muchos bancos regionales y cooperativos fueron absorbidos por otros más grandes, creciendo rápidamente por esta vía el número de sucursales de los bancos más poderosos. Paralelamente se produjo la transformación de la gran mayoría de los bancos provinciales en bancos privados, destruyéndose de esa forma la banca regional de provincia. Sólo quedan en la actualidad menos de una docena de bancos provinciales y municipales, aunque dos de ellos muy fuertes. También se desmanteló el Banco Nacional de Desarrollo y se privatizó la Caja Nacional de Ahorro y Seguro. El Banco Hipotecario Nacional fue convertido en S.A. para su posterior privatización, concretada durante 1999, bajo el control accionario del grupo inversor de George Soros.

Si tomamos la totalidad de los bancos privados, en noviembre de 1994 (antes del comienzo del efecto Tequila) los cinco primeros bancos en el ranking poseían el 31,8% de la cartera de depósitos del total de los bancos privados. Esa relación asciende al 37,2% en mayo del '97.

Posteriormente a esta última fecha, y paralelamente al proceso de fusiones descripto, se produjo un agudo proceso de extranjerización de la banca argentina a través de la compra de grandes bancos nacionales pertenecientes a los grupos económicos de capital nacional por parte de bancos extranjeros, en especial de España, aunque también ha habido inversiones estadounidenses, inglesas, escocesas, francesas y alemanas, entre las más importantes.

Parte de este proceso comprendió la compra de más de un banco grande por parte de un mismo grupo inversor, fusionando luego las entidades entre sí y generando bancos que se ubicaron (o reforzaron su presencia) en los primeros puestos del ranking. A fines del '98, los cinco primeros bancos privados poseían el 50% de la cartera de depósitos de la totalidad de bancos privados.

Dentro del listado de las veinte entidades privadas más grandes, sólo podemos ubicar a un banco totalmente nacional, de origen cooperativo (el Credicoop). En la lista de los nacionales también se ubican el Banco de Galicia y el Hipotecario S.A., ambos clasificados como nacionales por el BCRA por no tener participación mayoritaria de capitales externos, aunque poseen una participación significativa de los mismos.

El resultado de este proceso se puede medir por la participación de los activos de los bancos extranjeros en los activos del total del sistema, que en Argentina asciende al 51%, mientras que en Chile, paradigma del modelo económico neoliberal, asciende al 21%, en México a sólo el 10%, y en Brasil al 9%. En países industrializados, como por ejemplo Estados Unidos, esta relación llega al 22%.

Este proceso de extranjerización y fusiones ha ido en desmedro de la banca regional y la banca mediana, y por ende de los sectores por ellas atendidos. La banca extranjera no se muestra interesada en atender crediticiamente a las Pymes,

ni tampoco a las empresas del interior del país. La estrategia de los bancos extranjeros que han llegado es utilizar la amplia red de sucursales para bancarizar la población y cobrar comisiones por los servicios prestados. El negocio financiero se encuentra ubicado en Buenos Aires, con las grandes empresas.

Resultado de esta actitud y de una estructura centralizadora en Buenos Aires, el 67% del crédito se concentra actualmente allí, el 15% en la región pampeana, y sólo el 18% en el resto del país. Entre 1991 y 1999, en el interior del país los depósitos crecieron (sin considerar Buenos Aires y Región Pampeana) entre cuatro y cinco veces según la región, mientras que los préstamos crecieron en promedio una vez y media, lo que indica el drenaje de fondos desde el interior del país a los centros financieros y de producción primaria del mismo.

La aguda concentración se observa también en la distribución del crédito por agente económico. Si tomamos los préstamos de más de un millón de dólares, observaremos que el 50% del monto crediticio ha sido otorgado a cerca de doce mil empresas, mientras que otro 40% se otorgó a mil novecientas empresas (préstamos de más de 5 millones hasta 100 millones) y el 10% restante se encuentra concentrado en sólo cuarenta y tres deudores, con préstamos superiores a los 100 millones cada uno.

Esta concentración, y la consiguiente reducción del crédito a las pequeñas y medianas empresas, se ubica en un contexto de baja monetización de la economía, que la estabilidad de precios ayudó a recomponer de los bajos niveles de la época hiperinflacionaria aunque el Plan de Convertibilidad colocó un rápido techo que ayudó a esta monetización, dado que la cantidad de dinero de la economía depende del monto de reservas acumuladas en el Banco Central. El otro instrumento creador de dinero, su multiplicación a través de los bancos por medio del encaje, tampoco fue utilizado para monetizar ampliamente la economía, en parte por definición de las autoridades del BCRA, y en parte por la imposibilidad de reducir encajes en un sistema financiero totalmente abierto al resto del mundo, y sin un prestamista de última instancia.

El coeficiente de monetización de la economía argentina (M4/PIB) era del 24% a fines del '97, mientras que para Chile arrojaba valores del 43,4%, y del 29,4% en Brasil. Cabe mencionar que en los países industrializados este coeficiente llega al 58,2% en el caso de Estados Unidos, 114,8% para Japón, y 74,3% para España.

## **Evolución económica de la década: análisis de algunas variables**

### **Resultados principales**

Luego de la asunción del gobierno menemista (julio de 1989), la estabilización y el ajuste estructural fueron planteados como algunos de los objetivos primordiales. Así, luego de los primeros intentos estabilizadores del nivel general de precios,

la problemática surgió con mas fuerza aún, evidenciándose tasas de inflación en el año 1990 del 1.343,9% y 798,4% para el IPC (consumidor) y el IPM (mayorista) respectivamente. Con el fin de disciplinar la escalada inflacionaria, el gobierno implementa el Régimen de Convertibilidad en abril de 1991. Desde ese momento, la tasa de incremento acumulado del nivel de precios a abril de 1999 fue de 54% para los precios al consumidor y de 11% para los precios mayoristas (Cuadro 1).

Cuadro 1

***Inflación: tasa de variación anual***

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
IPC	14,82	17,5	7,4	3,9	1,6	0,1	0,3	0,7
IPM	1,37	3,2	0,1	5,8	6,0	2,1	(0,9)	(6,3)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

El gobierno utilizó durante su permanencia el argumento de la reducción en los niveles de precios como medio para obtener el consenso de la población a la política económica en su conjunto, aún en momentos recesivos y de fuerte ajuste, tal como aconteció luego de la devaluación de la moneda mexicana a fines de 1994, de fuerte impacto en la economía local. La política anti-inflacionaria actuó como un disciplinador sobre el conjunto de la sociedad. En aras de combatir la inflación, se indujo una fuerte reestructuración de los precios relativos en detrimento de los salarios y los ingresos populares. El régimen de convertibilidad fue utilizado para inducir una presión sobre la productividad del trabajo y empujar el proceso de reformulación empresaria del sector privado. A su vez, contribuyó a la aceleración de la reestructuración del Estado.

La inflación terminaría convergiendo a los niveles internacionales rápidamente, pero en ese marco se operó internamente un proceso de desindustrialización relativo y una fragmentación regresiva del consumo. Si bien es cierto que en los primeros años de la convertibilidad el PBI mostró fuertes incrementos, lo cierto también es que dicho incremento se financió con recursos derivados de la situación de liquidez internacional y altas tasas de rendimiento ofrecidas en la economía local. En ese sentido, la voluntad política de reiniciar los pagos por el endeudamiento externo a comienzos del '90 y las negociaciones del Plan Brady en el '93 hicieron más confiable a la Argentina como destino de inversiones, préstamos y flujos del capital especulativo, capitales que luego de la crisis de fines del '94 retomaron el clásico camino de la fuga: los activos totales de los residentes en el exterior fueron estimados por el gobierno en 87.000 millones a fines del '98.

La reducción de la inflación se produjo por el accionar mancomunado de un conjunto de herramientas de política económica, entre las cuales resulta de im-

portancia la liberalización comercial; en rigor, la apertura importadora. Simultáneamente, debe registrarse el impacto en la fijación de precios que resulta de la forma que asumieron las privatizaciones, con tarifas dolarizadas en su actualización, con rentabilidad asegurada y sin mecanismos de control y regulación previamente establecidos. Ambas cuestiones, liberalización y privatizaciones, indujeron el abaratamiento de los bienes transables y el encarecimiento de los precios de aquellos bienes no comercializables internacionalmente. Como señalamos, para los servicios públicos privatizados se impusieron tarifas con una lógica muy alejada de los lineamientos del libre mercado.

Si bien se reconoce un aumento de los salarios reales en el sector manufacturero, se reconoce al mismo tiempo una pérdida del poder adquisitivo en términos de la incidencia del gasto familiar por el uso de los servicios públicos privatizados. Lo señalado se agrava si consideramos la reducción de ingresos salariales del resto de los trabajadores formales en un marco de fuerte caída del empleo industrial en todo el período. En efecto, desde la implementación del nuevo régimen monetario hasta mediados del año 1997, se estimó que los salarios reales ajustados por el Índice de Precios al Consumidor habían descendido en un 13%, habiendo ejercido una influencia decisiva en esto el aumento del 97,8% de los servicios privados y del 85,8% de los servicios que habían sido propiedad del Estado en épocas anteriores.

Cuadro 2

***PBI Real: tasa de variación anual***

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
PBI Real (Tasa de variación anual)	0,1	10,5	10,3	6,3**	5,8	-2,8	5,5	8,1	3,8*

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía. \*Estimaciones preliminares. \*\*Cambio de base.

Efectivamente y como lo demuestra el Cuadro 2, el incremento del PBI desde la implementación del Plan de Convertibilidad fue de gran magnitud. Como ya señaláramos, fue utilizado con fines propagandísticos para favorecer las reformas estructurales. Son notorios los impactos recesivos sobre el PBI derivados de las crisis internacionales (México '94; Asia, Rusia, Brasil 97/98). La crisis del tequila hizo visible lo oculto y la vulnerabilidad externa de la economía argentina, que funcionaba con el corsé de la convertibilidad gracias al ingreso externo de capitales.

Debe reconocerse además la dificultad que presentan las series estadísticas para un análisis serio en el mediano plazo. La serie aparece discontinuada con las nuevas mediciones resultantes de las modificaciones en los mecanismos de información, que toman como base al año '93 y hacen poco confiables las comparaciones hacia atrás. Para ello debiera hacerse un ajuste que no hemos realizado en el pre-

sente análisis. Esto nos lleva a comparar los datos con un corte en el antes y el después del '93. No es impropio considerar que en el manejo de las cifras de evolución del PBI ha existido una buena dosis de manipulación del consenso social hacia la política de gobierno en la década, ya que la nueva medición redujo el volumen total del PBI en cifras considerables, con lo que mucha de la propaganda previa en torno a la importante evolución de las cuentas nacionales había sido inflada.

La contrapartida de los incrementos notables en los niveles de PBI y la contención de la inflación se hizo presente en el marco de la recesión resultante a posteriori de la devaluación mexicana bajo la forma de desempleo y subempleo, poniendo muy en claro quién había pagado lo sustancial de la reforma económica.

Cuadro 3

***Desocupación y Subocupación***

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1 Desocupación (% PEA, Mayo)	8,1	8,6	6,9	6,9	9,9	10,4	18,4	17,1	16,1	13,2	14,5
2 Subocupación (% PEA, Mayo)	8,6	9,3	8,6	8,3	8,8	10,2	11,3	12,6	13,2	13,3	13,7
(1+2) Subutilización Fuerza de Trabajo	16,7	17,9	15,5	15,2	18,7	20,6	29,7	29,7	29,3	26,5	28,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

En efecto, si en el comienzo de la década de los ochenta el desempleo era del 2,6%, la ola de reformas estructurales en los '90 se realizó partiendo de un desempleo del 8,1% (Cuadro 3). Previamente al impacto local del efecto tequila, el índice registraba un 10,4%, guarismo que venía incrementándose por causas internas, tal como lo demuestra la evolución de los indicadores del Cuadro 3. Queremos señalar que, si bien la crisis externa contribuyó a elevar el índice de desocupación hasta llegar al 18,5% en mayo de 1995, el argumento del contexto externo como único perturbador de las condiciones internas queda descartado dado que el talón de Aquiles del modelo (el desempleo), terminó incrementándose a pesar de haberse atravesado por momentos en los cuales las condiciones externas eran realmente favorables. Es más, el fenómeno a destacar es la tendencia creciente al aumento de la tasa combinada de desempleo y subempleo, estabilizándose en la segunda mitad del período en un 29% la subutilización de la fuerza de trabajo.

¿Qué fue lo que ocurrió con el mercado de trabajo, que no pudo acompañar la bonanza de los indicadores macroeconómicos?

La realidad muestra una combinación de factores que influyeron sobre el mercado de trabajo, y se puede mencionar entre otras a la apertura comercial im-

portadora, las privatizaciones y sus cesantías, el achicamiento de la planta de trabajadores estatales, la especialización primario-exportadora que demanda escasa fuerza laboral, la presión de la política económica sobre la productividad y el costo laboral, y también, por cierto, los efectos locales de las crisis financieras internacionales. Son todos factores que actúan en el marco de la disputa por la apropiación de la renta, que se expresa como ofensiva a favor de la rentabilidad y en contra de los salarios y el poder de los trabajadores. Tal proceso fue iniciado durante la Dictadura Militar (1976/83) y acelerado en el decenio del '90, con base en la capacidad disciplinadora sobre el movimiento sindical, fuertemente hegemónico por la CGT y el partido de gobierno (PJ).

El problema a destacar es que en la década ha subido el piso estructural del fenómeno de la desocupación, asociado a una tendencia creciente a la precarización laboral, la disminución salarial y la capacidad de compra de los trabajadores. Al mismo tiempo se verifica un crecimiento del promedio de horas trabajadas. Según el Ministerio de Trabajo y para el año '98, el registro determina un promedio de jornada laboral de 10,30 hs., confirmándose la paradoja de que junto a la falta de empleo existe sobretrabajo.

De este modo puede argumentarse que ante cada shock, interno o externo, se modifican las pautas distributivas del ingreso entre los polos extremos de la apropiación del ingreso, fenómeno que se aprecia también entre los sectores de ingresos medios y bajos. Dicha situación se vincula a la disminución de la capacidad de negociación que se manifiesta en estos sectores, afectados por diferentes mecanismos que contribuyeron a deteriorar su organicidad, generando un proceso de fractura y fragmentación social. Entre otros, puede señalarse una fuerte tendencia a la desindustrialización de los trabajadores. Debe computarse también que la sobreoferta de fuerza laboral, acrecentada con la incorporación al mercado laboral de jubilados, mujeres y jóvenes que aspiran tempranamente al primer empleo, presiona sobre los ingresos y contribuye a la exclusión de la fuerza de trabajo de escasa calificación. Esto último puede verificarse, ya que el porcentaje de desempleo es mayor entre los sectores de menor nivel de alfabetización, los que a su vez se encuentran en la escala más baja del reparto del ingreso.

La correlación existente entre la situación en el mercado de trabajo y la distribución del ingreso marca, tal como lo expresa el Cuadro 4, un empeoramiento sustancial en los niveles de desigualdad. Si tal como lo expresan las cifras, tomamos como variable la proporción del ingreso que percibe la población económicamente activa (PEA) en el ámbito de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires (1/3 de la población total), se observa un empeoramiento relativo en las capas de bajos ingresos de la sociedad durante todo el período.

En efecto, el último decil de la PEA (que incluye a ocupados y desocupados), el sector de mayor ingreso, absorbe en el año 1998 el 38,5% del PBI, incrementando su participación relativa, particularmente en la segunda parte de la década,

momento en que como vimos se afectó la capacidad de generar empleo. Por su parte, los deciles representativos de la clásica “clase media” argentina, los niveles 5 al 8, vieron deteriorada su situación a partir de la fuerte recesión posterior al tequila.

En síntesis, los sectores de menos ingresos (40%) son los que más terreno han perdido desde la implementación de las reformas; un sector medio (40%) que aprovechó el boom de consumo y créditos favorecido por el fuerte ingreso neto de capitales externos en la primera mitad de la década y que vio esfumar dicha ventaja en la segunda mitad; y por último un sector en la cúspide (20%) que escamoteó los efectos de la crisis, e incluso incrementó sus ingresos. Debe agregarse además que estos datos son proporcionados por el INDEC y la Encuesta Permanente de Hogares, con un reconocimiento de subdeclaración de ingresos en todos los deciles (mucho mayor es la deformación en los sectores de mayores niveles de apropiación), que estadísticamente es distribuido entre todos los deciles, contribuyendo así a diluir los mayores niveles de pobreza existentes y de acrecentamiento de la brecha entre los que más tienen y los más empobrecidos.

Cuadro 4

*Distribución del ingreso de la población activa*

<b>DECILES</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>
1	0,14	0,00	0,00
2	2,88	1,73	0,56
3	4,56	4,24	3,32
4	5,40	5,47	5,01
5	6,58	6,76	6,35
6	7,74	8,01	7,87
7	9,56	9,63	9,56
8	11,99	12,19	12,12
9	16,22	16,34	16,75
10	34,93	35,63	38,46

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Frenkel-Rozada.

---

**Inserción internacional y sustentabilidad de un modelo “transable”**

El viraje de las políticas adoptadas con relación al antiguo esquema de sustitución de importaciones suponía (tal como lo expresaran los teóricos de Washington) una reasignación de recursos hacia el sector de los bienes transables internacionalmente, que naturalmente cerraría la brecha externa inicial producida por la

---

liberalización comercial. La reformulación del patrón productivo y de acumulación del capitalismo local equilibraría en el mediano plazo las cuentas externas.

La realidad fue que en Argentina hubo un apoyo deliberado por parte del gobierno hacia las empresas de no transables, especialmente las privatizadas, tal como antes mencionáramos. Puede sostenerse, como se hizo desde el gobierno, que era una estrategia para asegurar el ingreso de capitales externos y que constituía una clara ventaja en el corto plazo, la que se eliminaría con la reestructuración global que se inducía y que se asentaba en la iniciativa privada. Si bien es técnicamente cuestionable que esto se diera para un lapso breve, y si además observamos que la adopción de tal política coincidió con la liberalización brusca de la cuenta de capitales, era previsible entonces que en un contexto de elevadas tasas de interés internas se produjera la consiguiente apreciación del tipo de cambio con fuertes consecuencias en los niveles del comercio exterior, cuya capacidad de generación de divisas es en definitiva la fuente de recursos genuinos para el mantenimiento del propio Plan de Convertibilidad (aquí radica una de las principales causas del endeudamiento externo). En otros términos, y más allá de las formulaciones que se hagan, existe un círculo vicioso que terminará limitando la supervivencia del actual régimen o condenándolo a un elevado nivel de endeudamiento para su sostenimiento.

Es cierto que los deprimidos niveles de inversión de los '80 cambiaron drásticamente en el esquema de la Convertibilidad (afirmación cuestionable si tenemos en cuenta que en la actualidad sólo se mantienen niveles similares a los de 1974), y que junto a la inversión hubo elevación de la productividad promedio (también es cierto que aquí influyó la desaparición de las empresas menos competitivas). Claro que esto ocurrió en un marco donde los salarios reales cedieron terreno con relación al comienzo del plan en el año 1991, y además con fuerte crecimiento del desempleo. El proceso que se despliega a partir de 1991 no es más que uno en el cual la distribución del ingreso (con fuertes aumentos del producto) se ve modificada una vez más, siendo los sectores populares los derrotados en una disputa despareja con el capital de origen local o extranjero. La inversión en 1997 creció a una tasa que triplica los niveles de crecimiento del PBI en la década, hecho que es considerado como un logro, aunque no discrimina el carácter ni el destino de la misma.

Contrario a lo sostenido, lo acontecido no tuvo su contrapartida en la modernización de la estructura productiva que el "modelo" sugería. Los sectores de bienes transables no terminaron siendo el sector más dinámico en la acumulación de capital, si bien creció la participación del comercio externo en el PBI. Las exportaciones de manufacturas de origen industrial representan alrededor del 30% en el total de las exportaciones, y si bien este rubro creció a una tasa acumulada del 188% entre 1991/98, el principal componente de dichas exportaciones (material de transporte con el 36% del total) creció a una tasa acumulada del 1.063%, ampara-

do en un régimen promocional y de protección de la industria automotriz que contradice las propias concepciones librecambistas, y en el cual el 87% de las mismas tiene como destino el Mercosur. Por otra parte, la gran participación del componente importado dentro de las exportaciones de material de transporte conforma una estructura caracterizada por el ensamblaje, en la cual el valor agregado generado internamente es escaso en comparación con los niveles de intercambio.

En función de lo anterior sería importante realizar un análisis más exhaustivo de lo ocurrido en el Mercosur, pero dicho tema sobrepasaría ampliamente los límites de este ensayo. Simplemente es necesario destacar que, en el marco del proceso de integración en el cual se manifiestan hacia el interior del bloque regional las mismas falencias y asimetrías que a escala mundial, en función de los recursos naturales y el tamaño del mercado interno, Argentina, en su comercio con Brasil (los pilares del comercio intra-zona), presenta una clara especialización en exportaciones de materias primas, alimentos y energía, lo cual delimita un superávit comercial en estos rubros que se encuentra desdibujado por el elevado déficit en el comercio de manufacturas de origen industrial (Ferrer, 1997).

Cuadro 5

*Composición de las exportaciones (% del total)*

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Prod. primarios y combustibles	34,0	37,5	34,4	34,4	33,3	37,4	33,8	36,3
Manufacturas de origen agropecuario	41,1	39,5	37,5	36,6	35,7	35,4	35,5	31,3
Manufacturas de origen industrial	24,9	23,1	28,0	29,3	31,0	27,2	30,7	32,3

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de FIDE e INDEC

La sobrevaluación de partida del tipo de cambio ha jugado además un importante papel que perpetúa la inconsistencia de la actual estructura productiva, facilitando la incorporación de bienes importados, desestimulando la inversión en sectores transables, y estimulando la entrada especulativa de capitales. En efecto, las fuertes tasas de inversión tuvieron destino principal en el circuito de valorización del capital que implicó el proceso de privatizaciones y de apertura de la cuenta de capitales. Muy poco se volcó hacia la inversión productiva real destinada a los mercados de exportación. En el séptimo aniversario de la convertibilidad (FIDE, 1998) se señalaba que “La insuficiencia en la inversión reproductiva aparece como una característica más patente si se la analiza en perspectiva, vale

decir comparativamente con el ritmo al que razonablemente cabe esperar que evolucione el crecimiento global de nuestras necesidades de dólares, sea para comprar bienes o remunerar a los factores del exterior. A modo de ejemplo, puede señalarse que en 1997, de acuerdo a los datos contenidos en el balance de pagos, mientras las exportaciones FOB experimentaron un crecimiento del 5,9%, las importaciones CIF aumentaron el 27,6%, las remesas de utilidades y dividendos un 26,6%, y las de intereses el 15,7%. A ello debe agregársele el peso del nuevo saldo negativo arrojado por los servicios reales en cuanto demandantes de dólares.” Está claro que el modelo de inserción internacional definido en la década no es sostenible, sino, como venimos diciendo, sobre la base de un fuerte endeudamiento externo.

Un párrafo aparte lo merecen las importaciones de bienes de capital. No sólo la apreciación del tipo de cambio fue responsable del incremento en dicho rubro. A esto le debemos agregar que el Estado ha influido en el proceso de compras de material importado a través de la aplicación de un régimen de bienes de capital fuertemente discriminatorio de la producción local. Se utilizaron rebajas arancelarias, programas especiales de promoción, y el atraso en el pago de los subsidios que se estipularon para los productores nacionales. La industria pasa a importar repentinamente productos que estaban siendo fabricados internamente y cumplían con todas las normas internacionales. Tal es el caso de motores, calderas y refrigeradores entre otros, definiendo así el proceso de ensamblaje que antes comentáramos.

Un dato para destacar al respecto es que hasta el año 1996 sólo un 3,8% de la IBI correspondía a bienes de capital importados dirigidos a la industria de bienes transables, mientras que en 1998 dicho guarismo llega al 47%. La apertura importadora y el destino de dichos bienes en la estructura productiva determinan el tipo de inserción de la economía y el patrón de acumulación resultante de este proceso. Al mismo tiempo, debe señalarse que las magnitudes implicadas en el desarrollo del sector exportador son muy pequeñas, y en definitiva el modelo aperturista favorece al capital concentrado que juega un papel fundamental al asignar recursos internos y externos hacia emprendimientos con elevada rentabilidad: cadenas comerciales, autopistas, trenes, inmuebles, puertos, etc., sin significar ello un beneficio apropiable socialmente.

## **La era de las privatizaciones**

Los años '90 fueron testigo de una oleada de privatizaciones que hacia 1993 ya había arrasado con la mayor parte de los activos del sector público. Entre los rasgos más destacables del proceso, más allá de la mencionada carencia de mecanismos de competencia y otras fallas del proceso privatizador, se encuentra la alta participación del capital extranjero en el total de las operaciones. Si conside-

ramos únicamente los ingresos en efectivo, entre los años 1990 y 1998 los montos percibidos por la nación y las provincias alcanzaron un valor de 18.173 millones de dólares (Cuadro 7). La cifra se incrementa en 1999 con la realización del 14,99% remanente de las acciones de YPF en poder del Estado, venta que agrega una suma cercana a los 2.010 millones de dólares. Del total mencionado, el 31,2% correspondió a desembolsos de empresas y conglomerados locales y 57,4% a capitales extranjeros (Cuadro 6).

Por otra parte, si se considerasen los títulos de deuda implicados en el proceso (en función de su valor de mercado), los ingresos superan los 23 mil millones de dólares. La mayoría de las operaciones se vinculan con activos en manos del Estado nacional. Tanto en el ámbito nacional como provincial, se han efectuado aproximadamente ciento cincuenta operaciones que han incluido la venta de acciones y la segmentación de la propiedad, tal como fue el caso de las empresas de energía eléctrica.

Cuadro 6

*Ingresos en efectivo por privatizaciones (en millones de dólares)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL	
Extr.	1.548	470	2.067	3.181	386	1.202	228	1.111	247	10.440	57,4%
No det.	933	633	1.935	1.270	229	193	145	249	89	5.676	31,2%
Nac.	0	1.227	830	0	0	0	0	0	0	2.057	11,4%
<b>TOTAL</b>	<b>2.481</b>	<b>2.330</b>	<b>4.832</b>	<b>4.451</b>	<b>615</b>	<b>1.395</b>	<b>373</b>	<b>1.360</b>	<b>336</b>	<b>18.173</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Ministerio de Economía de la República Argentina

Si consideramos las privatizaciones desde el ángulo jurisdiccional, el 91% de las mismas fue encarado por el Estado Nacional, mientras que el resto pertenece a los gobiernos provinciales. En el Cuadro 7 se detallan tanto los montos desembolsados como los sectores a los cuales dichos montos fueron destinados. Desagregando sectorialmente, encontramos que tanto las empresas extractivas y energéticas en primer lugar, como el transporte y las comunicaciones en segundo, han sido los núcleos sobre los cuales ha girado todo el proceso. Sin embargo, se debe aclarar que muchas de las operaciones realizadas no han implicado desembolsos directos, sino que existieron compromisos de inversión y pago de cánones, como es el caso de los ferrocarriles, subterráneos y aeropuertos, entre otros (Cuadro 8).

Cuadro 7

*Privatizaciones nacionales y provinciales*

<b>Privatizaciones Nacionales</b>	<b>16.536</b>
YPF y áreas petroleras	5.082
ENTEL	3.528
Gas de Estado	2.461
Centrales eléctricas e hidroeléctricas	1.909
SEGBA	1.648
Aerolíneas Argentinas	654
Petroquímica Bahía Blanca	358
Transportadoras eléctricas	260
SOMISA	149
Resto	487
<b>Privatizaciones Provinciales</b>	<b>1.637</b>
Electricidad	1.244
Agua y saneamiento	133
Transporte	13
Bancos y seguros	187
Papel	50
Alimentos	10
<b>Total (en millones de dólares)</b>	<b>18.173</b>

Fuente: Ministerio de Economía de la República Argentina

Cuadro 8

***Privatizaciones: origen del capital***

<b>En millones de dólares</b>	<b>Extranjera</b>	<b>Nacional</b>	<b>No determinada</b>	<b>Total</b>	
Energía eléctrica	3.698	1.384	0	5.082	28,0%
Petróleo y gas	2.905	1.924	0	4.829	26,6%
Comunicaciones	1.080	471	2.057	3.608	19,9%
Gas (transporte y distribución)	1.542	919	0	2.461	13,5%
Transporte	505	306	0	811	4,4%
Petroquímica	298	153	0	451	2,4%
Bancos y servicios financieros	218	50	0	268	1,5%
Industrias básicas de hierro y acero	17	157	0	174	1,0%
Agua y saneamiento	106	27	0	133	0,7%
Derivados de petróleo y gas	0	116	0	116	0,6%
Oleoductos, gasoductos y poliductos	0	77	0	77	0,4%
Construcción	4	50	0	54	0,3%
Celulosa y papel	43	8	0	51	0,3%
Electrónicos y electrodomésticos	4	11	0	15	0,1%
Hoteles y restaurantes	7	6	0	13	0,1%
Otras industrias manufactureras	0	11	0	11	0,1%
Alimentos y bebidas	10	0	0	10	0,1%
Seguros	4	1	0	5	0,0%
Químicos	0	5	0	5	0,0%
Agricultura, ganadería y pesca	0	2	0	2	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>10.438</b>	<b>5.678</b>	<b>2.057</b>	<b>18.173</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Ministerio de Economía de la República Argentina

La intervención del capital foráneo en todo el proceso de cambio de manos de las empresas públicas tiene su importancia no sólo en el dominio de los negocios más rentables por parte de unas pocas empresas y los frutos del poder monopolístico, sino también en la magnitud que adquieren las remisiones de utilidades al exterior. Es cada vez más un componente fundamental de la balanza de pagos con fuerte impacto en las correspondientes salidas de divisas, que se suman a los clásicos pagos por endeudamiento externo.

Cuadro 9

*La participación del capital extranjero en las privatizaciones*

	%
EE.UU.	47,20
España	11,30
Chile	11,10
Italia	8,40
G. Bretaña	7,70
Francia	7,50
Otros	6,80

Fuente: Ministerio de Economía de la República Argentina

Como podemos apreciar en el Cuadro 9, los capitales originarios de los Estados Unidos fueron partícipes principales en el proceso de privatizaciones, acaparando el 47% de los desembolsos, seguido en segundo término por España y Chile con el 11%. Debe consignarse que en una primera etapa del proceso de privatizaciones fueron los capitales europeos los que primero apostaron a la compra del capital público. Sólo a partir de 1993, con la venta de YPF, los capitales norteamericanos se presentaron agresivamente a disputar un lugar en la apropiación de las empresas estatales.

En la práctica, las privatizaciones estuvieron rodeadas de procedimientos irregulares en los cuales los agentes privados participantes del proceso supieron aprovechar su poder económico para resultar beneficiados con la nueva política. En materia tarifaria, la entrega de las empresas fue acompañada por la elevación del precio de los servicios en el preciso momento en que se hacían efectivas; tal fue el caso de los teléfonos y ferrocarriles entre otras. Durante los gobiernos anteriores las tarifas de los servicios habían estado reguladas, utilizándose como mecanismo de redistribución del ingreso. Es más, las rondas de negociaciones destinadas a evitar el constante incremento tarifario generaron la resignación de aspectos claves tales como el cobro de impuestos a dichas empresas y la dolarización de las tarifas (Gerchunoff y Cánovas, 1995).

Es importante señalar que los incrementos de tarifas fueron utilizados por el Estado con la intención de garantizar elevada rentabilidad para las empresas adjudicatarias. Fue un mecanismo deliberado para obtener mejores ofertas, con lo cual el deterioro de los consumidores de dichos servicios sería una situación de

difícil reversión, dado el escaso poder de renegociación estatal y de los organismos reguladores: papel que quedó en manos de organizaciones sociales que vienen demandando y promoviendo reuniones de discusión y un fuerte protagonismo en las Audiencias Públicas que se convocan a fin de discutir las condiciones de los contratos y sus renegociaciones.

Se puede ejemplificar citando algunos casos específicos, como el del sector de electricidad y gas, que generó cierta estructura competitiva en virtud de la desregulación del sector generador y que no alcanzó a la fase de distribución; es decir, se decidió utilizar en esta última un mecanismo de fijación de precios tope en virtud de un índice de precios y de un factor de productividad, con lo cual se incentivaba a un mejoramiento de la eficiencia (como una forma de apropiarse de la diferencia de utilidad que se había pactado con el organismo regulador) que nunca fue trasladado como beneficio vía precios hacia los consumidores. De todas formas, la idea de vincular directamente los precios a la estructura de costos por parte del gobierno redundó en fuertes aumentos en los servicios, que en el caso del gas fueron del 29% entre 1991 y 1993.

En el caso del agua y los servicios cloacales, la introducción de medidores para el cobro del servicio desplazando el anterior sistema de cobertura por metros cuadrados redundó en mayores costos para los consumidores, debido a que fueron los encargados de financiar la instalación del nuevo sistema. En el caso de los teléfonos se produjo un importante aumento en las tarifas y se implantó un “rebalanceo telefónico” que abarató las llamadas internacionales e interurbanas a costa del encarecimiento de las urbanas, hecho que dada la diferencia de volumen que se registra entre las llamadas de uno y otro tipo, implicó un perjuicio sobre las casas de familia y comercios minoristas, mientras que los beneficios fueron directamente a parar a las manos de las empresas concesionarias.

Es importante señalar que las mejoras producidas en las prestaciones fueron financiadas por los consumidores en la mayoría de los casos, eliminando cualquier clase de riesgo para las empresas, y en algunos casos incluso subsidiadas por el propio Estado Nacional de manera directa, como es el caso de los ferrocarriles, que actualmente reciben un subsidio de 350 millones de dólares anuales. Antes de privatizarse, se utilizó por parte de conocidos periodistas (operadores ideológicos) el argumento de la ineficiencia de las prestaciones y de la pérdida por parte del Estado de un millón de dólares diarios en la administración de los ferrocarriles. Por otro lado, en algunos casos se acordaron inversiones para mejorar la calidad de los servicios a cambio de la extensión de los contratos de concesión.

En ningún caso existió beneficio para los usuarios, y sin lugar a dudas el énfasis otorgado a la libertad con que las empresas se manejaron y el rechazo a normas regulatorias que establecieran claros límites para su accionar determinó los réditos para las empresas privadas. En efecto, el desajuste temporal ocurrido entre la implementación de las normas regulatorias, la creación de los entes y el

traspaso de las empresas, fue funcional a tal situación. En el servicio telefónico, transporte aéreo y ferrocarriles, la privatización se realizó sin que existieran previamente ni los entes reguladores ni los marcos correspondientes. En otros casos como el gas y la electricidad, no existieron los entes correspondientes al momento de la transferencia. El apuro con que fue realizado el proceso redundó en el cuidado de los instrumentos formales más que en el desarrollo de las condiciones reales para el buen desempeño empresarial, que ha venido utilizando argumentos basados en la seguridad jurídica y en la flexibilización necesaria que les permitiese renegociar continuamente los contratos en condiciones en que la “razonabilidad” así lo requiriese.

La ineficiencia de los entes reguladores, vinculada a asimetrías de información o a escaso financiamiento (el cual depende fundamentalmente del resultado de las empresas privatizadas), no puede ser utilizada para explicar por sí misma las falencias que se encuentran en el seno mismo de la relación entre el Estado y los consorcios. Debemos tener presente que la designación de los directivos de los entes está estrechamente vinculada a los designios del poder ejecutivo, y que en función de ello la defensa de los intereses de los consumidores difícilmente pueda ser llevada a cabo por entidades que carezcan de autonomía para desempeñar tales funciones.

A pesar de haberse incorporado la figura de las entidades de defensa de los consumidores como instancia participativa dentro de los entes de regulación en la Constitución de 1994, tal situación no se ha manifestado en acciones que traspasen la esfera de lo consultivo y que impliquen mejoras en la situación de los consumidores. Es decir, no se ha permitido su participación directa dentro de las decisiones de los entes, basándose en el argumento de que dichos organismos deben ser jueces neutrales y de que la influencia de los consumidores en representación de sus intereses socavaría tal premisa. En realidad, estamos en presencia de un juego de intereses en el cual el Estado toma parte activamente, volcando toda su fuerza en la defensa de los intereses de una de las partes, los consorcios, y evitando por otro lado cualquier tipo de protagonismo de los usuarios que limite las elevadas tasas de rentabilidad de las empresas.

### **Concentración empresarial, Estado y endeudamiento**

Conjuntamente con los cambios producidos en la distribución del ingreso, se han producido modificaciones en la cúpula empresarial durante la presente década, modificándose la interacción propia de épocas anteriores entre empresas estatales, de capital externo o local. Actualmente debe pensarse la existencia de un bloque económico dominante que articula el capital de origen local con el externo, situación potenciada con la privatización de las empresas públicas y un proceso creciente de fusiones y ventas que se opera entre capitales de origen local y

externo y con tendencia a un mayor peso en la propiedad de las empresas de los capitales externos. Es un proceso que se aceleró luego de la crisis mexicana y la más reciente de los años 97/98, y que se expresa en todas las ramas de la actividad económica.

Existen evidencias que hacen pensar en un creciente papel de los capitales de origen local en la primera mitad del período como consecuencia de un proceso de repatriación de capitales con destino a las inmensas posibilidades de obtener elevadas tasas de retorno para la inversión especulativa, las inversiones derivadas de las ventas de empresas estatales, y los fuertes rendimientos en el mercado de capitales. Por el contrario, la fuerte fuga de capitales expresada como depósitos de argentinos en el exterior registrada en la segunda mitad estaría produciendo nuevos reacomodamientos en la cúpula empresaria, con ventajas para los capitales transnacionales más concentrados y asentados en los sectores de mayor ventaja comparativa a la hora de obtener tasas de retorno altamente favorables, tales como los servicios públicos, el petróleo, los alimentos, o las finanzas.

El achicamiento constante de la participación de las empresas estatales hasta su virtual eliminación ejerció una influencia significativa en la demarcación de la nueva estructura de la cúpula empresaria. Dicho cambio abarcó también el plano sectorial, favoreciendo el desarrollo del sector terciario en desmedro del secundario.

Los cambios más importantes que se produjeron en la cúpula empresaria están relacionados con la aparición de una cantidad importante de joint-ventures (articulaciones de grupos económicos nacionales con grandes conglomerados extranjeros o con empresas transnacionales), la mayoría de ellos relacionados con la adjudicación de las empresas públicas y por consiguiente con el aprovechamiento de las políticas utilizadas por el Estado durante dichos procesos, que le confirieron importantes privilegios en materia regulatoria, subsidios y subvaluación en los precios de las adquisiciones.

Un dato a considerar es que para las doscientas principales empresas en la Argentina se verifica una independencia entre sus niveles de alta rentabilidad y el fenómeno de la recesión o crisis, que impacta como pérdida de ingresos en los sectores populares y como pobreza y desempleo en aumento. A modo de ejemplo, durante la crisis del tequila en 1995, el monto de facturación de dichas empresas fue un 11,3% mayor que en el año 1994, mientras que las utilidades se incrementaron en 29,9%. Durante dicho lapso, los consorcios adjudicatarios de los servicios públicos privatizados, tanto como los holdings, mostraron niveles crecientes de facturación y de los márgenes benéficos en relación con las ventas. Debe recordarse que es un período de importantes saltos en los niveles de subutilización de la fuerza de trabajo.

Por lo tanto, y si bien existen factores tales como la posibilidad de financiamiento en el exterior, la integración vertical u horizontal y los subsidios otorga-

dos por políticas decididamente preferenciales por parte del gobierno, puede destacarse entre otras la posibilidad que tienen los grandes conglomerados transnacionales para adaptarse a las fases contractivas de la economía. En ese sentido se destacan las empresas vinculadas al proceso de privatización y concentración de la economía local, que dan contenido particular a la transformación de la estructura empresaria en los últimos años (Azpiazu, 97).

Cuadro 10

*La concentración empresaria en Argentina*

	Tasa de cto. en ventas			% prom. en vtas. tot.			Cant. de firmas prom.		
	1991-97	1991-95	1995-97	1991-97	1991-95	1995-97	1991-97	1991-95	1995-97
TOTAL	13,6	15,8	9,1	100,0	100,0	100,0	200,0	200,0	200,0
Estatales	(26,6)	(32,3)	(14,0)	7,6	10,5	2,7	8,9	11,0	4,0
Emp. locales indep.	14,0	22,4	(1,1)	11,8	12,1	11,6	38,0	40,0	34,7
Gdes. grupos locales	10,6	16,0	0,6	20,8	21,8	19,9	53,9	57,2	47,7
Emp. transnacionales	26,9	28,7	23,3	14,7	12,2	17,7	34,9	29,6	43,7
Conglomerados ext.	20,1	14,7	31,7	16,6	14,8	18,1	29,0	29,0	27,7
Asociaciones	27,7	42,9	2,0	28,7	28,6	30,0	35,4	33,2	42,3

Fuente: Proyecto de Privatización y Regulación en la Economía Argentina, Documentos de Trabajo Nro. 6 y 7, Area de Economía y Tecnología de FLACSO.

La aguda concentración empresaria evidenciada durante la década actual, y su vínculo con la salida de capitales, no ha sido menor en el transcurso del Plan de Convertibilidad. Si el shock implantado en la economía a principios de los '90 fue un arma utilizada por el oficialismo para demostrar que la confianza depositada por los tenedores de activos internacionales era una señal extremadamente positiva, la reversión de esta situación después del año 1993 debería considerarse de manera inversa. En efecto, entre los años 1991 y 1992 el stock de activos externos de residentes disminuyó de 60,4 miles de millones de dólares a 53,6 miles de millones de dólares. Estamos refiriendo a un proceso de repatriación de capitales en convergencia con las oportunidades de privatizaciones, proceso que verifica un signo contrario luego del efecto recesivo de la crisis mexicana. La estabilización de los niveles de endeudamiento externo también acompañó este proceso.

Si bien la repatriación de capitales estuvo vinculada estrechamente al proceso de privatizaciones y de valorización del capital que se generó alrededor de éste, la nueva coyuntura internacional, con una tasa de interés doméstica superior a la internacional y el seguro de cambio que implicaba la paridad fijada por la Ley de Convertibilidad, fueron dos factores que influyeron en el comportamiento de los movimientos de capitales.

A partir del año 1993, la disminución en el ritmo de las privatizaciones, la revaluación del valor de los activos en poder de los consorcios que habían participado en las adjudicaciones, y la rentabilidad privilegiada que dichas empresas habían obtenido, sumado a los frutos de la IED, determinaron un nuevo marco de salida de capitales.

Si a lo anterior le agregamos el crecimiento de las remesas de utilidades al exterior, que pasaron de 1.200 millones a comienzos de la década a unos 3.500 millones en 1998 y en los pagos de los servicios de la deuda, obtenemos un cuadro de situación en el cual el sector privado fue el principal encargado de remitir divisas hacia el exterior. Además, fue el que más se endeudó proporcionalmente en todo el proceso (multiplicó por 10), superando el crecimiento en los niveles de endeudamiento del Sector Público (lo duplicó). Igualmente debe constatar que el Sector Público sostuvo el actual régimen cambiario con endeudamiento externo y dispuso de ese modo de un stock de reservas, neto del pago de su propia deuda, que a pesar de la fuerte salida de capital registró un considerable aumento durante la etapa de la convertibilidad. El Cuadro 11 nos da una mejor idea de lo expresado anteriormente.

Cuadro 11

*Fuga de capitales (en miles de millones de dólares)*

	1993	1994	1995	1996	1997
Salida de capitales	3,4	5,9	12,1	9,3	12,1
Renta pagada al ext.	1,8	2,6	3,9	4	4,8
Intereses deuda ext.	3,6	4,7	6,3	7,2	8,8
Amort. deuda ext.	3,9	2,4	2,6	5,3	5,6
Remisión dividendos	0,8	1	1	1,1	1,6
Exportaciones	13,1	15,8	21	23,8	26,2
Saldo de Bza. Com.	-3,7	-5,8	0,8	0,1	-4,2
IED*	4	2,5	3,4	4,5	5,5
Nuevos aportes IED*	0,7	1,3	0,9	1,7	2,1

Fuente: Basualdo, Eduardo sobre la base de datos del Ministerio de Economía. \*No incluye reinversión de utilidades. \*\*Excluye IED orientada a compra de empresas públicas o privadas.

Se observa claramente que las salidas de capitales durante 1997 fueron superiores a los 16,9 mil millones de dólares, mientras que el pago de intereses de la deuda más las amortizaciones alcanzó los 14,4 miles de millones de dólares. El

cuadro muestra cómo en 1997 la pérdida de recursos superó los 30 mil millones de dólares, más que los ingresos obtenidos en materia exportadora, con lo cual (y considerando además que en dicho año se experimentó un fuerte déficit comercial) la configuración de un elevado y creciente endeudamiento con el exterior queda por explicada (Basualdo, 99).

El cuadro depredatorio que la fuga de activos externos le impone al sistema económico tiene su correlato en altos niveles de endeudamiento, al que recurren los sectores público y privado. La estimación de la deuda externa a marzo de 1999 alcanza los 140 mil millones de dólares. Comparado con los inicios de la convertibilidad, esto arroja un incremento del orden de los 80 mil millones de dólares. A pesar de ser el sector público el principal emisor de dicha deuda, por 81 mil millones de dólares, el sector privado no financiero, con 35 mil millones de dólares a fines del 1999, incrementó en diez veces su stock de deuda desde que se implantó el nuevo plan (Cuadro 12).

Cuadro 12

*La deuda externa argentina*

	Dic-91	Dic-92	Dic-93	Dic-94	Dic-95	Dic-96	Dic-97	Dic-98	Dic-99
Sector Pub. No Financiero y Bco. Central	52.739	50.678	53.620	61.274	67.002	73.511	74.803	82.406	81.011
Sector Privado No Financiero	3.521	5.568	9.708	13.538	17.918	20.589	28.981	35.087	35.062
Sector Financiero sin Banco Central	5.074	6.520	8.881	10.799	13.627	15.656	20.531	22.245	23.607
Total de Deuda Externa	61.334	62.766	72.209	85.656	98.547	109.756	124.315	139.738	139.680

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

Los crecientes niveles de endeudamiento del sector público determinaron que el equilibrio impositivo necesario para el sostenimiento del actual modelo debiera realizarse sin tomar en cuenta las distintas realidades de la sociedad argentina. La creciente carga de intereses de la deuda pública interna y externa modificó en forma sustancial la estructura del gasto público y exigió un importante incremento en los niveles de recaudación.

El nivel de endeudamiento del sector público aumentó considerablemente la necesidad de financiamiento en los mercados de capitales como forma de compensar el déficit del sector público. Como lo demuestra el Cuadro 13, considerando las privatizaciones y los intereses de la deuda pública (gran impacto de la reanudación de los pagos de intereses a partir de 1993 luego del Plan Brady), el déficit ha crecido en forma considerable en comparación al nivel de 1991.

Cuadro 13

*Intereses y saldo fiscal (en millones de dólares)*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Intereses pagados Deuda Pública	3.795,0	1.890,0	2.914,0	3.150,3	4.083,5	4.607,9	5.745,0	6.660,3
Sup. Fiscal (déficit)*	(670,0)	3.030,0	2.730,5	(285,9)	(1.373,3)	(5.264,4)	(4.276,6)	(4.073,5)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía. \*Incluye intereses e ingresos por privatizaciones.

Los intereses de la deuda pública pasaron de representar el 1,23% del PBI en 1993 al 2,31% en 1998, y utilizan el 18% del Gasto Público presupuestado para el año 2000. El Cuadro 13 muestra claramente cómo la caída en los ingresos por privatizaciones a partir del año 1994 y la reanudación de los pagos de los intereses revirtieron fuertemente el signo del resultado del sector público, el cual sufre su mayor impacto en 1995 con el efecto tequila y denota la clásica inflexibilidad del gasto con un constante crecimiento de los pagos por intereses de la deuda externa pública (principal componente de la tan mentada inflexibilidad). Esta situación queda legalizada y perfeccionada con la aprobación en 1999 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, también llamada de Convertibilidad Fiscal, que establece un límite al déficit fiscal en relación con el PBI y del mismo modo lo hace con los niveles de endeudamiento estatal.

Mucho se habló en la década en torno a reducir el déficit fiscal y el gasto público, en acuerdo con los postulados del Consenso de Washington, y pese a las privatizaciones y cesantías de empleados de la Administración Central que contribuyeron a restar 2/3 de la planta permanente del Estado Nacional y sus empresas, casi 600.000 trabajadores, la realidad ha sido la de un presupuesto en expansión. La constante necesidad de recursos por parte del Estado determinó una estructura impositiva de carácter regresivo y una baja presión fiscal en relación con otros países. El balance de la década apunta que entre 92/98 la recaudación aumentó un 27%, consolidándose como principal tributo en materia de recaudación el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuya recaudación se incrementó un 47% y es representativa del 60% de la recaudación impositiva total. Sigue en orden de importancia el Impuesto a las Ganancias, que siendo menos de la mitad del IVA en la recaudación, se incrementó un 255%. Ambos tributos, que constituyen la principal fuente de financiamiento tributario, reconocen el mayor índice de evasión y elusión fiscal.

Cuadro 14

*Participación de los impuestos en la estructura tributaria*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Impuesto a la ganancias	6,8	11,3	13,0	15,6	15,7	17,2	19,0
IVA Neto	35,2	37,0	36,2	41,6	41,9	40,8	40,6
Combustible y Gas	6,7	4,9	4,6	5,4	5,4	8,1	7,4
Otros	16,5	10,5	10,5	8,2	7,7	6,4	6,9
Comercio Exterior	5,5	5,8	6,2	5,2	5,2	5,8	5,6
Seguridad Social	29,3	30,5	30,0	24,0	24,1	21,7	20,5

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía.

En el total de lo recaudado (impuestos, aduana, seguridad social) se observa que el IVA representa un 40,6%, Ganancias 19,0%, y Seguridad Social 20,5%. En 1992 la situación era: IVA 35,2%, Ganancias 6,8%, y Seguridad Social representaba el 29,3% del total recaudado. La reducción en la recaudación de la Seguridad Social y el aumento del gasto muestran el desfinanciamiento y la crisis del sistema previsional, tal como mencionamos en apartados anteriores. En 1993, tomando el PBI a precios de ese año, la recaudación tributaria representaba el 16,6% del mismo, mientras que en 1998 fue del 17,37% (calculando el PBI con la tasa de crecimiento provisoria del 3,8%), mientras que los gastos corrientes que incluyen los intereses de la deuda pasaron de representar el 18,7% del PBI a hacerlo en un 19,8% en los años mencionados.

En este análisis queda demostrado que el aumento en materia recaudatoria fue absorbido por el aumento correspondiente del gasto (las tasas de crecimiento en el período 93-98 fueron 27% y 28% respectivamente), y la modificación de la estructura del gasto fue dirigida a achicar los gastos corrientes para hacer frente a los gastos en materia de intereses.

En relación con el gasto (1993/1998) se observa un aumento del orden del 28%, mientras que el cambio en su composición ha sido el siguiente: los intereses de la deuda han aumentado su participación del 6,58% al 11,67%, los montos destinados a la Seguridad Social pasaron de representar el 28,3% de los gastos corrientes a hacerlo en un 30,6%, mientras que la gran disminución fue evidenciada en el rubro Gasto de Consumo y Operación (que incluye las remuneraciones del sector público y la compra de bienes y servicios), del 27,8% a un 16,4%. Al mismo tiempo se verifica en la actualidad un fuerte deterioro de las prestaciones de la seguridad social.

## **Conclusiones**

La finalización de la década de los '80 estuvo acompañada por importantes modificaciones en el funcionamiento de la economía, el Estado y la sociedad argentina, las cuales venían procesándose desde mediados de los años '70. El nuevo gobierno (Menem/89) se encontró frente a una situación en la cual la inflación y la descapitalización de la economía eran los puntos más visibles que reclamaban ser modificados. En realidad, las medidas adoptadas respondieron a una reestructuración que no sólo atendió dicha problemática heredada, sino que fue mucho más allá e implicó una adecuación del rumbo que posibilitó la profundización de un modelo delineado esencialmente a partir del golpe de estado del '76, y cuyo eje central remite a la concentración y centralización del capital.

La visible reducción inflacionaria es un hecho. El crecimiento del PBI debe relativizarse en relación con la baja performance del decenio de los '80, especialmente el muy bajo nivel de 1989. El dato relevante, sin embargo, está dado por el elevado costo que en materia social se ha generado. Es la contrapartida más evidente que se puede apreciar ante la baja inflacionaria y los registros de crecimiento. La política destinada a contener la inflación (desde la apertura indiscriminada de la cuenta corriente, la liberalización de la cuenta de capitales y la desregulación de los mercados, hasta el Plan de Convertibilidad) impactó en el mercado de trabajo produciendo la destrucción de puestos laborales, caídas en los salarios reales de los trabajadores y precarización de las condiciones de trabajo. Por su parte, el crecimiento del producto (mostrado por registros estadísticos fuertemente cuestionables), que había sido considerado como una condición suficiente para el derramamiento del bienestar hacia el resto de la población, no tuvo su correlato en los niveles de vida de ésta, impactando de manera regresiva, al igual que en épocas anteriores, en la distribución del ingreso, y quedando de esta forma fuertemente cuestionado uno de los principales postulados con los que el neoliberalismo justificó la implementación de las políticas.

La redistribución regresiva del ingreso fue la consecuencia lógica del sendero por el cual la economía fue obligada a transitar. Es decir, si bien la internacionalización de los movimientos de capitales y mercancías es un proceso que ya a finales de los '80 y principios de los '90 se encontraba en pleno auge, la rapidez y virulencia con que la economía fue integrada al nuevo contexto mundial se tradujo en un mayor grado de vulnerabilidad ante shocks externos, los que difícilmente puedan ser amortiguados en virtud de las limitaciones en materia de políticas activas, acentuadas con el régimen de convertibilidad. La libre entrada y salida de capitales allanó el terreno para el aprovechamiento de importantes rentas financieras derivadas de las altas tasas de interés y del proceso de privatizaciones encarado por el gobierno, las cuales no sólo implicaron un fuerte ingreso de capitales (los que a su vez permitieron el boom de los primeros años de la convertibilidad), sino también una fuerte contracción ante cambios en las condiciones

internacionales, con las consiguientes caídas en los niveles de actividad interna y afectando por lo tanto los niveles de empleo y condiciones de vida de la mayor parte de la sociedad.

La apertura y la revaluación del tipo de cambio juegan un rol clave a la hora de evaluar el papel de la Argentina en el contexto internacional. La entrada de productos importados fue utilizada como un mecanismo para disminuir la inflación, pero terminó a su vez desencadenando un modelo de aguda desindustrialización que explica una de las causas fundamentales del desempleo crónico en la década de los noventa. La integración al mercado mundial manteniendo el antiguo esquema de división del trabajo, en el cual se acentúa la primarización del esquema exportador (con gran participación de productos como el petróleo y el gas, los cuales debido a la intensidad de extracción y a la ausencia de inversiones en materia exploratoria encuentran serios límites para su desarrollo futuro) y la dependencia hacia las importaciones de manufacturas de origen industrial, fortalecen la vulnerabilidad externa de la Argentina. En función de lo anterior se verifican fuertes déficits comerciales con la Unión Europea y los Estados Unidos, mientras que en el comercio con el Brasil el saldo ha sido deficitario en la primera etapa de la década, registrando ligeros superávits en la actualidad. De todas formas y a pesar de haberse incrementado el comercio intrazona (Mercosur), nos enfrentamos con una estructura en la cual el principal sector productor de manufacturas de origen industrial se caracteriza por el ensamblaje y exportación posterior, con un valor agregado generado internamente apenas significativo. Las perspectivas respecto al rol que ocupará la Argentina en el comercio en los próximos años no son para nada favorables, y dependen en gran medida de lo que pueda ocurrir en las rondas de negociaciones que se lleven a cabo en los ámbitos donde predominan los intereses de las principales potencias mundiales, que lejos de intentar inducir modificaciones en las pautas del comercio mundial, tienden a perpetuar los patrones de especialización vigentes.

El cambio de funciones del Estado que muchos presentan como “achicamiento”, afirma su “aparente” desaparición mediante la política de privatizaciones y de cesantías. A la vez, y curiosamente, el incremento en los niveles de gasto, junto a la expansión del endeudamiento público (en 1999 alcanza los 114.000 millones de dólares), señala parte de la nueva función del Estado en la asignación de recursos para las nuevas modalidades de acumulación de capitales. El nuevo papel del Estado es uno de los hechos más significativos en materia de transformaciones ocurridas en el transcurso de los ‘90.

El balance de la década en este sentido nos enfrenta con un Estado que liquidó sus activos en empresas y que con los pagos de intereses de la deuda pública, que se han transformado en el componente más importante del presupuesto nacional y principal causal del desplazamiento de gastos hacia otras áreas fundamentales de la economía, han generado una grave situación de desfinanciamien-

to del sistema de seguridad social. Además se verifica una excesiva carga tributaria sobre los sectores de menores recursos, todo en aras de facilitar la apropiación de renta por los capitales más concentrados e incluso el incremento sustancial de la remisión de utilidades al exterior.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta que en los años '90 se ha producido en nuestro país un fuerte proceso de concentración empresaria estrechamente vinculado al proceso de privatizaciones y valoración del capital que se generó a su alrededor, podemos concluir que la desaparición del Estado no ha sido más que "aparente" en el sentido de que ha jugado un rol fundamental a la hora de defender los intereses de los grupos dominantes y de garantizar la lógica regresiva de un modelo impuesto por una elite dominante, que encuentra en el desempleo, en la fragmentación social y en los crecientes grados de polarización a su arma más efectiva para alcanzar sus objetivos de acumulación de la riqueza nacional.

Anexo

Gráfico 1

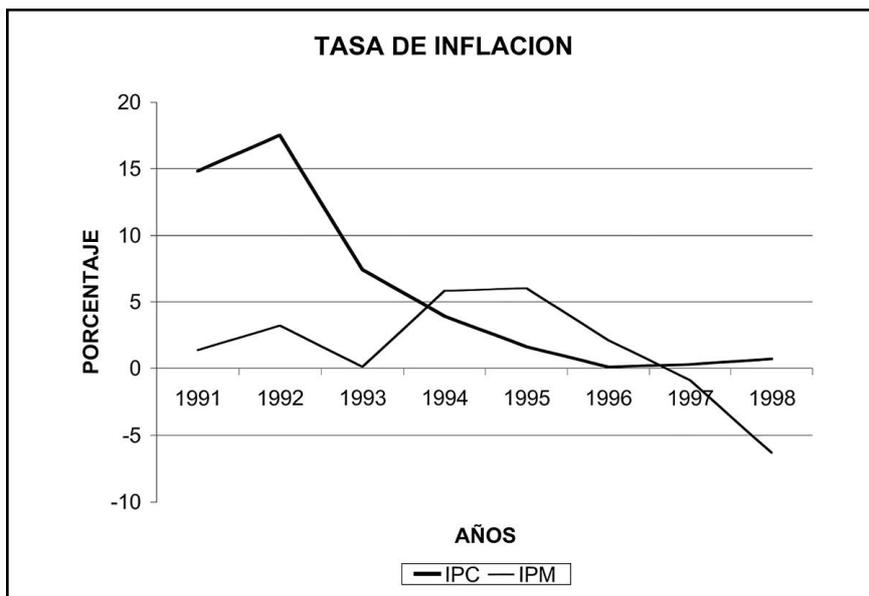


Gráfico 2

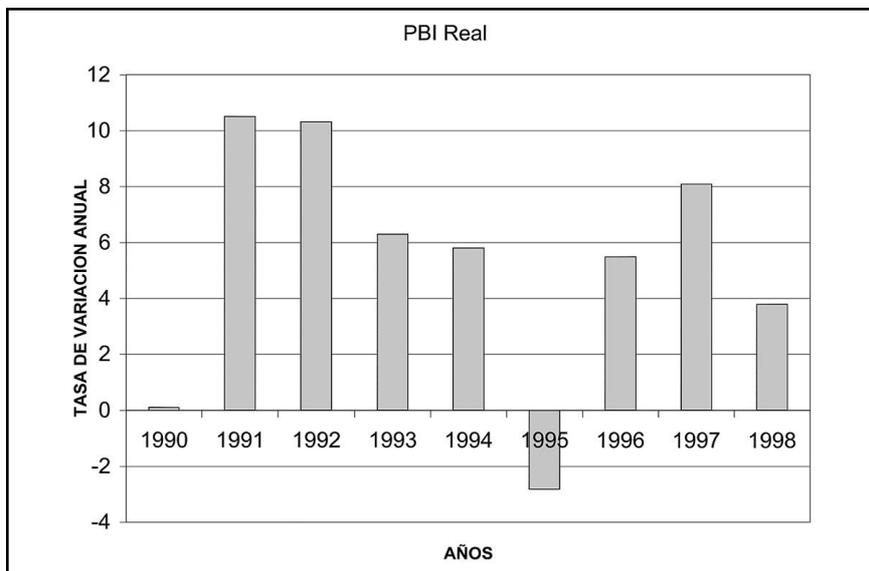


Gráfico 3

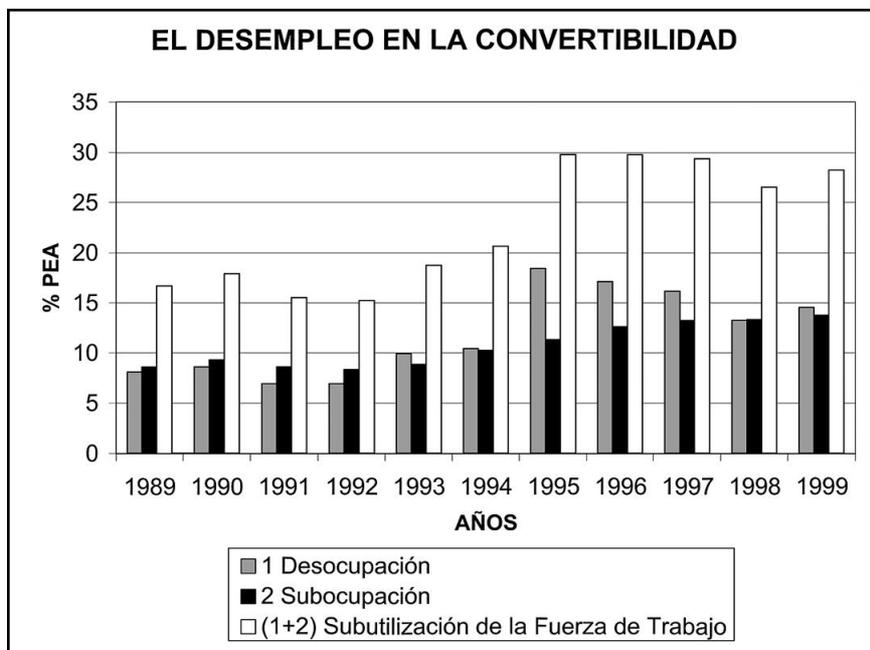


Gráfico 4

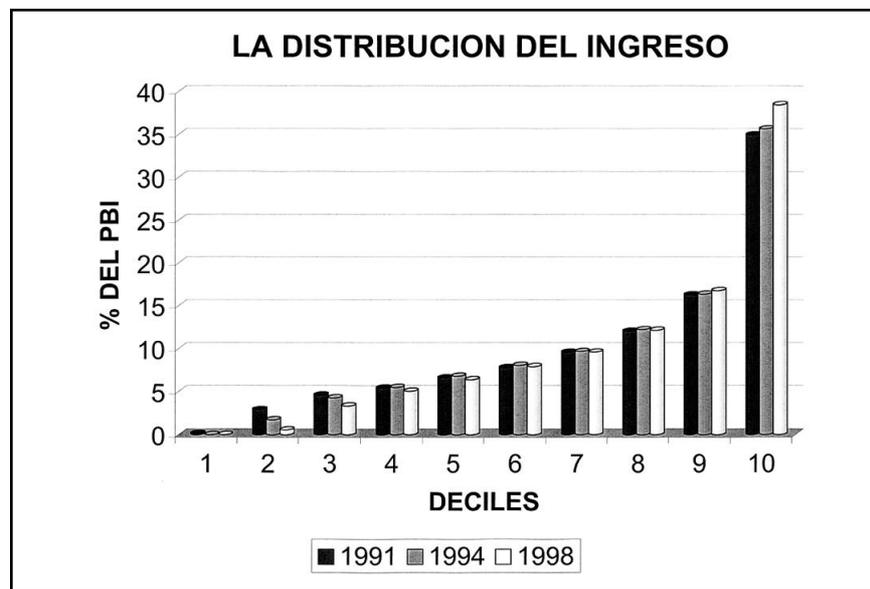
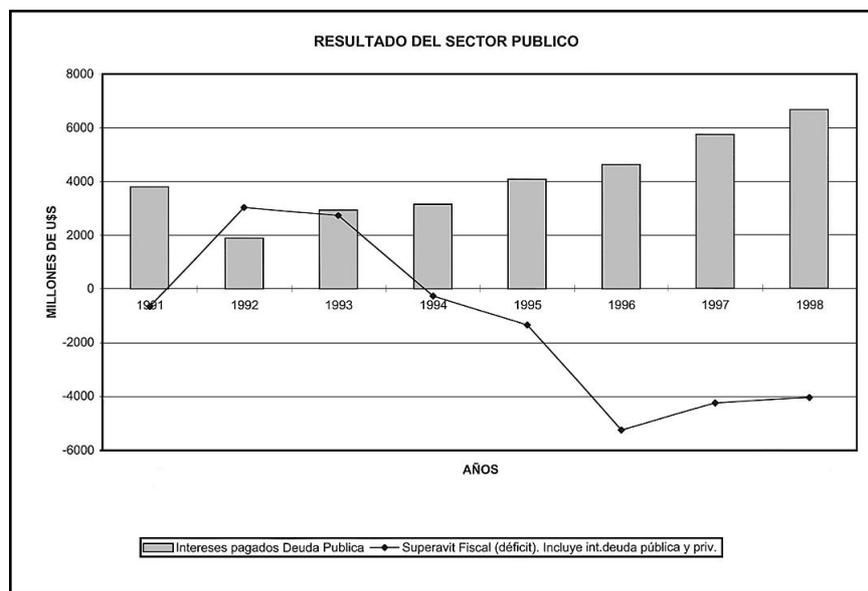


Gráfico 5



Gráfico 6



## **Bibliografía**

- Azpiazu, Daniel 1997 “El nuevo perfil de la elite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios”, en *Realidad Económica* (Buenos Aires) N° 145, enero/febrero.
- Basualdo, Eduardo 1999 *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política* (Buenos Aires: Instituto de Estudios sobre Estado y Participación de la Asociación de Trabajadores del Estado), agosto.
- Bleger, Leonardo y Rozenwurcel, Guillermo 1997 “El sistema bancario argentino en los noventa: de la profundización financiera a la crisis sistémica”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 37, N° 146, julio/septiembre.
- Campione, Daniel 1996 “La Reforma del Estado. 10 años y sus resultados”, en *Revista de la Cooperación* (Buenos Aires: Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica-IDELCOOP) N° 96.
- Centro de Estudios para la Producción 1998 *Notas de la Economía Real* (Buenos Aires: Ministerio de Economía de la República Argentina) N° 8, octubre.
- Fanelli, José 1998 “Estabilidad, reforma estructural y crecimiento: Reflexiones sobre el régimen de convertibilidad en la Argentina”, en *Serie de Documentos de Economía* (Buenos Aires: Universidad de Palermo-CEDES) N° 8.
- Fanelli, José; Frenkel, Roberto y Rozenwurcel, G. 1990 “Growth and Structural Reform in Latin America. Where we stand”, en *Documento CEDES* (Buenos Aires) N° 57.
- Ferrer, Aldo 1997 “El Mercosur: entre el Consenso de Washington y la integración sustentable”, en *Comercio Exterior* (Buenos Aires) Vol. 47, N° 5, mayo.
- Frenkel, Roberto y Rozada Martín 1999 “Liberalización del balance de pagos. Efectos sobre el crecimiento, el empleo y los ingresos en Argentina”, en *Serie de Documentos de Economía* (Buenos Aires: Universidad de Palermo-CEDES) N° 11, abril.
- FIDE 1998 “El séptimo aniversario de la convertibilidad”, en *Revista* (Buenos Aires) N° 234, abril.
- Gambina, Julio 1999 “La crisis y su impacto en el empleo”, en Boron, A.; Gambina, J. y Minsburg N. (comps.) *Tiempos Violentos* (Buenos Aires: CLACSO-EUDEBA).
- Gambina, Julio 1997 “Crisis del neoliberalismo. Sus alcances, proyecciones y consecuencias”, en *Revista Periferias* (Buenos Aires) Año 2, N° 2.

García, Alfredo 1995 “El programa de liberalización financiera en Argentina”, en Minsburg, N. y Valle, H. (comps.) *Argentina Hoy: Crisis del modelo* (Buenos Aires: Editorial Letra Buena).

García, Alfredo 1992 “La marcha del Plan de Convertibilidad”, en *Realidad Económica* (Buenos Aires) N° 107, abril.

Gerchunoff, Pablo y Cánovas, Guillermo 1995 “Privatizaciones en un contexto de emergencia económica”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 34, N° 136, enero/marzo.

Gerchunoff, Pablo y Torre Juan Carlos 1996 “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), Vol. 36, N° 143, octubre/diciembre.

López, Andrea y Felder, Ruth 1999 “La regulación estatal ¿servicio público o fallas de mercado?”, en *Realidad Económica* (Buenos Aires), N° 163, abril/mayo.

Thwaites Rey, Mabel 1998/9 “Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los '90”, en *Realidad Económica* (Buenos Aires), N° 160/1, noviembre/febrero.

Vilas, Carlos 1999 “Regulación de los movimientos internacionales de capital”, en *Realidad Económica* (Buenos Aires), N° 165, julio/agosto.

Williamson, John 1990 “What Washington means by policy reform”, en *Latin American Adjustment. How Much has Happened?* (Washington: Institute for International Economics).