



Enfoques

ISSN: 1514-6006

direccioneditorial@uap.edu.ar

Universidad Adventista del Plata
Argentina

Manzano, Fernando Ariel; Velázquez, Guillermo Ángel
2. La economía al servicio del mercado vs. la economía al servicio del Estado. Argentina
1976-2014.

Enfoques, vol. XXVIII, núm. 2, diciembre, 2016, pp. 27-66
Universidad Adventista del Plata
Libertador San Martín, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25955334003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



2. La economía al servicio del mercado vs. la economía al servicio del Estado. Argentina 1976-2014.

[Economy at the Service of the Market versus Economy at the Service of the State. Argentina between 1976 and 2014]

[A Economia à serviço do Mercado vs. a Economia à serviço do Estado. Argentina 1976-2014]

Fernando Ariel Manzano y Guillermo Ángel Velázquez

Resumen

En Argentina, entre los años 1976 y 2002, el Estado dio inicio a un proceso de reconversión internacional de la economía, lo que condujo a un proceso de concentración económica. Los claros beneficiarios de este régimen, que finalizaría a fines del año 2001, han sido los grandes grupos económicos. Consideramos que a partir del año 2003, se dejaron atrás las políticas neoliberales, y la economía comenzó a funcionar bajo la intervención del Estado. Los nuevos objetivos fueron el fortalecimiento del mercado interno, la promoción de la sustitución de importaciones y las mejoras en la distribución del ingreso.

Palabras claves

Estado - Mercado - Distribución del ingreso - Políticas sociales - Concentración económica

Abstract

In Argentina, between 1976 and 2002, the State began a process of international restructuring of its economy, leading to a process of economic concentration. The clear beneficiaries of the scheme, which ended in late 2001, have been the major economic groups. Since 2003, we believe that the economy began to operate under State intervention, leaving behind the neoliberal policies. The new goals were the strengthening of the internal market, the promotion of import substitution, and the improvements in income distribution.

Key words

State - Market - Income distribution - Social policies - Economic concentration

Resumo

Na Argentina, entre 1976 e 2002, o Estado começou um processo de reestruturação internacional da economia, levando a um processo de concentração econômica. Os claros beneficiários deste regime, que terminou no final de 2001, têm sido os grandes grupos econômicos. Consideramos que a partir do ano de 2003, são deixadas para trás as políticas neoliberais, e a economia começa a operar sob a intervenção do Estado. Os novos objetivos foram o fortalecimento do mercado interno, a promoção da substituição de importações, e melhorias na distribuição de renda.

Palavras chave

Estado - Mercado - Distribuição de renda - Políticas sociais - Concentração econômica

Introducción

Entre los años 1976 y 2002, el Estado dejó la lógica del campo de la economía local a las órdenes de un proceso mayor de transnacionalización de la economía mundial. Con el fin de generar la reconversión internacional de la economía Argentina, se dio predominio al capital financiero extranjero y se realizó una apertura de la economía, lo que condujo a un proceso de concentración económica. Otra de las consecuencias de esta estrategia fue el aumento de las desigualdades en el ingreso y el incremento de los niveles de pobreza e indigencia.

Los sectores medios y bajos vieron cómo se diluía el poder real del ingreso en sus hogares, al tiempo que el Estado desaparecía en su rol de garante de la provisión de los bienes y servicios de primera necesidad —que fueron conquistados como derechos, previamente a la dictadura iniciada en 1976—.

Los claros beneficiarios de este régimen, que finalizó a fines del 2001, fueron los grupos económicos, en mayor medida, los dedicados a extraer beneficios de actividades no productivas.

La base de sustentación de esta “economía regulada por el mercado” fue el aumento de la carga de impuestos sobre la producción y el consumo popular, la reducción de las PyME que debieron enfrentar una avalancha de importaciones, y la privatización de las empresas públicas, así como también el endeudamiento del Estado, que hacía posible financiar la fuga

de divisas de los grupos económicos que se dedicaban a actividades no productivas.

Consideramos que, a partir del año 2003, se buscó dar vuelta atrás con las políticas neoliberales que se desplegaron durante 25 años y se retomó un modelo de acumulación de capital, con el que la regulación de la actividad económica fue mediante la intervención del Estado.

Desde una estrategia económica heterodoxa, poniendo como prioridad el fortalecimiento del mercado interno, se implementaron políticas destinadas a promover la sustitución de importaciones —fundamentalmente en actividades de mano de obra intensivas— se apoyó la coordinación de procesos productivos que conllevaran mayores encadenamientos y permitieran generar notable valor agregado en las diferentes regiones del país —retomando el camino recorrido entre 1945-1972—, así como también, mediante el incremento de los salarios reales y las mejoras en la distribución del ingreso entre los hogares a través de un mayor control del Estado respecto de la riqueza generada.

El objetivo de este artículo, entonces, es indagar acerca de las diferencias más significativas entre los dos resultados que ofreció la economía cuando fue regulada por el mercado y cuando fue controlada por el Estado, durante el período de 1976-2014.

En el marco de un proceso general de transnacionalización de la economía mundial, en el período de 1976 a 2002 el modelo de acumulación de capital en la Argentina estuvo regido predominantemente por la lógica del mercado, mientras que a partir del 2003, el Estado buscó recobrar el control de la actividad económica, tratando de imponer un crecimiento económico con inclusión.

“La economía al servicio del mercado”. Argentina 1976-2002.

La política económica instaurada a partir de la dictadura de 1976 se orientó a priorizar el mercado. A esta se le sumó la apertura al mercado internacional de bienes, que posibilitó el ingreso masivo de las importaciones. Las consecuencias fueron la liquidación de una amplia franja del

capital productivo nacional, que afectó a numerosas PyME, pero también a empresas de gran tamaño.

La hegemonía financiera a cargo de la dictadura militar. Período 1976-1983

Con esta dictadura, se inició una nueva etapa en la vida económica argentina: comenzó el período que Ferrer¹ llamó de “hegemonía financiera”. La dictadura consideraba al modelo económico previo como semi-cerrado, y por lo tanto, decidió avanzar rompiendo las bases mismas que sustentaban ese modelo, como afirmó Canitrot,² a través del “disciplinamiento social”. De la mano del ministro de economía Alfredo Martínez de Hoz, se llevó adelante una reforma global de nación, en consonancia con los criterios y expectativas de los grupos dominantes.³

Como se puede apreciar en la Figura 1, a partir del año 1979 comenzó a generarse un déficit en la cuenta corriente, producto del acelerado incremento de las importaciones. También se observa que, en el año 1977, el país abrió su cuenta capital y comenzó a posicionarse en una situación de deudor financiero con el exterior.

Las consecuencias negativas de la implementación de este modelo se expresan en el corto plazo, mediante el crecimiento de la retribución por esos préstamos de los no residentes, como muestra el saldo de la partida de servicios financieros.

¹ Aldo Ferrer, “El retorno del liberalismo: reflexiones sobre la política económica vigente en la Argentina”, *Desarrollo Económico* 18, n.º 72 (1979): 485-510.

² Adolfo Canitrot, “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”, *Desarrollo Económico* 19, n.º 76 (1980): 453-475.

³ Jorge Schvarzer, *La Política Económica de Martínez de Hoz* (Buenos Aires: Hyspamerica Ediciones Argentinas, 1986).

Concepto	1975	1976	1977	1978	1979
I. Transacciones corrientes	-1.284,6	649,6	-1.289,9	-1.833,6	-536,4
1. Mercancías	-985,2	883,1	1.490,3	2.565,8	1.109,9
a) Exportaciones (FOB)	2.961,3	3.916,1	5.651,5	6.399,5	7.809,9
b) Importaciones (FIB)	3.946,5	3.033,0	4.161,5	3.833,7	6.700,0
2. Servicios	-304,0	-252,0	-231,7	-780,6	-1.681,3
a) Servicios reales	125,6	240,5	346,8	-99,8	-761,3
b) Servicios financieros	429,6	492,5	578,5	680,8	920,0
3. Transferencias unilaterales	4,6	18,5	31,3	48,4	35,0
II. Transacciones de capitales	191,1	-332,7	1.286,5	1.333,9	4.686,3
1. De las empresas	—	—	—	713,8	4.183,1
2. Del Gobierno	—	—	—	525,0	528,0
3. Del sistema bancario	—	—	—	95,1	-24,8
III. Errores y omisiones	-1,0	-192,2	-97,4	32,3	227,6
IV. Pagos Internacionales	-1.094,5	124,7	2.479,0	3.199,8	4.377,5

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985
I. Trans. corrientes	-4.767,8	-4.714,0	-2.357,7	-2.461,0	-2.390,5	--952,9
1. Mercancías	-2.519,2	-287,0	2.286,8	3.331,1	3.523,4	4.581,9
a) Export. (FOB)	8.021,4	9.143,0	7.623,7	7.836,1	8.107,4	8.396,1
b) Import. (FIB)	10.540,6	9.430,0	5.336,9	4.505,0	4.584,0	3.814,2
2. Servicios	-2.271,5	-4.404,6	-4.676,0	-5.807,5	-5.916,7	-5.534,9
a) Servicios reales	-740,1	-704,9	42,5	-399,5	-204,7	-231,1
b) Serv. financieros	1.531,4	3.699,7	4.718,5	5.408,0	5.712,0	5.303,8
3. Transf. unilaterales	22,9	-22,4	31,5	15,4	2,8	0,1
II. Trans. de cap.	2.551,7	1.489,7	-2.323,5	-1.419,0	580,2	1.007,4
1. De las empresas	1.968,1	-1.051,3	-3.060,3	-1.360,3	-929,1	-608,0
2. Del Gobierno	933,8	2.537,4	-381,0	29,7	2.152,3	964,7
3. Del sist. bancario	-350,2	3,6	1.117,8	-88,4	-643,0	650,7
III. Errores y om.	-298,4	-208,8	-399,3	-324,4	-84,4	-189,2
IV. Pagos internac.	-2.514,5	-3.433,1	-5.080,5	-4.204,4	-1.894,7	-134,7

Figura 1. Balance de pagos, en millones de dólares. Argentina. Período 1975-1985. Fuente: Elaboración personal en base a información del Banco Central de la República Argentina.

Otra de las consecuencias de la puesta a punto de un mercado cambiario que incentivó el ingreso masivo de las importaciones fue la liquidación de una amplia franja del capital nacional, que afectó a numerosas PyMEy también a empresas de gran tamaño.

La posición del liberalismo económico, representada por Martínez de Hoz, fue que el mercado que funcionaba sin interferencias, era el más eficiente asignador de recursos de una sociedad. Consecuente con esto, el liberalismo económico se opuso a las políticas de empleo, de distribución de ingresos, de seguridad social y de promoción sectorial aplicadas en la mayor parte del mundo desde la posguerra.⁴ Las vinculaciones internacionales del ministro le permitieron el acceso a los organismos internacionales de crédito internacional. Es un claro ejemplo de esto la celeridad con que el FMI aprobó un postergado giro de 110 millones de dólares, que resolvió los problemas externos más acuciantes.⁵

Para justificar las consecuencias negativas sobre la gran mayoría de la población, en especial sobre los trabajadores en relación de dependencia, a partir de las medidas aplicadas en política salarial, Martínez de Hoz afirmaba:

Con respecto al salario real, teníamos por delante una alternativa bien clara: o disminuir el nivel relativo del salario real para que estuviera de acuerdo con la producción del país, para que pudiera ser soportado por esta, o que algunos siguieran con un alto nivel de salario, mientras muchos quedaban sin nada, en la calle, desocupados. En esta opción elegimos la primera.⁶

Los resultados de la Figura 2 pueden confundir si solo se observa la evolución de los valores de la tasa de desocupación abierta, al no contar con la información de la desocupación real, para lo cual sería necesario disponer de la información de la desocupación oculta. Es decir, todas aquellas personas que no estaban trabajando y no buscaron trabajo du-

⁴ Canitrot, "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", 453-475.

⁵ Schwarzer, *La Política Económica de Martínez de Hoz*, 453.

⁶ José Alfredo Martínez de Hoz, *Memorias del ministerio de economía 29-3-76 a 29-3-81*, 5 vols. Anexos al Boletín Semanal del 27 abril 1981 (Buenos Aires: Ministerio de Economía, 1981), 1:65.

rante el período de referencia, porque no creían posible encontrarlo, pero que sí lo buscarían si tuvieran una percepción más positiva de las posibilidades laborales. El descenso tanto del nivel de actividad como del nivel de empleo permite corroborar que el resultado de la política no concuerda con el confesado por el ministro de economía.

Años		Actividad	Empleo	Desocupación
Mayo	1974	40,6	38,6	5,0
Octubre	1974	40,1	39,7	3,4
Mayo	1975	40,0	38,6	3,5
Octubre	1975	39,7	38,2	3,8
Promedio 1974-1975		40,1	-780,6	3,9
Mayo	1976	39,9	39,9	5,2
Octubre	1976	38,7	37,0	4,4
Mayo	1977	38,8	37,3	3,9
Octubre	1977	38,6	37,6	2,7
Mayo	1978	38,8	37,2	4,2
Octubre	1978	39,0	38,1	2,3
Mayo	1979	38,2	37,2	2,6
Octubre	1979	38,4	37,5	2,4
Mayo	1980	38,3	37,3	2,6
Octubre	1980	38,5	37,5	2,5
Mayo	1981	38,5	36,9	4,2
Octubre	1981	38,3	36,3	5,3
Mayo	1982	38,2	35,9	6,0
Octubre	1982	38,6	36,7	4,6
Mayo	1983	37,4	35,3	5,5
Octubre	1983	37,3	35,8	3,9
Promedio 1976-1973		38,5	35,6	3,9

Figura 2. Evolución de las tasas de actividad, empleo, desocupación. Total de aglomerados urbanos. Períodos: 1974-1975 y 1976-1983. Fuente: Elaboración personal en base a resultados de Encuesta Permanente de Hogares (EPH) puntual (INDEC).

Como señaló Alejandro Olmos,⁷ el incremento de reservas internacionales fue una de las principales preocupaciones del gobierno y, para ello, se concertaron préstamos con bancos del exterior. Estos préstamos no se aplicaron a inversiones, ni tampoco a cubrir el supuesto déficit de la cuenta de mercancías como sería previsible —solo hubo un saldo negativo de la cuenta mercancías en los años 1980 y 1981, como se puede observar en la Figura 1—.

Olmos advirtió que gran parte de esos fondos fueron destinados para acumular reservas y de esas reservas casi “un 90 % se colocó a plazo fijo también en el exterior”.⁸ Además, por los depósitos colocados a plazo fijo, se percibía una tasa menor que aquella con la cual habían sido tomados. Esta lógica de endeudamiento respondía a una presión de la banca internacional ante su necesidad de colocar la masa de divisas provenientes del negocio petrolero (petrodólares).

Con respecto al endeudamiento público, se tomaban créditos en nombre de las empresas públicas, pero el destino de esas divisas obtenidas fue para atender las necesidades financieras en moneda extranjera.⁹

Basualdo concluyó que “la deuda externa estatal operó como una variable anticíclica en el sector externo para intentar compensar el comportamiento inverso del endeudamiento del sector privado”.¹⁰ A partir de 1980, la financiación que hacía el Estado de la salida de capitales al exterior —la fuga de capitales locales originada en la valorización financiera—, superó la entrada de capitales derivada del endeudamiento externo total. Como consecuencia, las reservas comenzaron a disminuir aceleradamente habían llegado a su récord en el año 1979. Véase la Figura 3.

⁷ Alejandro Olmos, *Todo lo que usted quiso saber sobre la deuda externa y siempre se lo ocultaron* (Buenos Aires: Editorial de los Argentinos, 1990), 253.

⁸ *Ibíd.*, 177.

⁹ Olmos, *Todo lo que usted quiso saber sobre la deuda externa y siempre se lo ocultaron*, 253.

¹⁰ D. Aspiazú, E. Basualdo y M. Khaviasé, *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80* (Buenos Aires: Legasa, 1986), 232.

Fecha	Actividad			
	Deuda externa			Reservas Internac.
	Total	Pública	Privada	
31/03/1976	8946	5251	3697	1022
31/03/1977	9699	6777	2922	2010
31/03/1978	10029	6109	3920	4976
31/03/1979	12763	7706	5057	6754
31/03/1980	20952	11149	9803	10326
31/03/1981	29587	12170	12417	4290
31/03/1981	35671	20024	15647	3719
31/03/1982	36598	21297	15301	3692
31/03/1982	38736	24109	14627*	3048

Figura 3. Deuda externa y reservas internacionales (en millones de dólares). Fuente: Olmos, *Todo lo que usted quiso saber sobre la deuda externa y siempre se lo ocultaron*, 253.

Para Rodríguez,¹¹ al igual que para Basualdo, la conclusión a la que indefectiblemente se llega es que el Estado se quedó con las deudas, y las empresas o agentes del sector privado se quedaron con los dólares.

Según Martínez de Hoz, a comienzos de 1976, la situación inicial en la que comenzó su gestión estaba caracterizada por tres situaciones: un virtual estado de cesación de pagos internacionales, una aguda inflación y una profunda recesión.¹²

Con respecto a uno de los objetivos específicos de su política, que fue priorizar el descenso de la inflación a costa de disminuir la capacidad de compra de los argentinos (véase la Figura 4), su política económica creó un nivel de expectativas inflacionarias muy superiores a las que el ministro Martínez de Hoz acusaba como causantes de la recesión argentina del pasado.

¹¹ Carlos Alfredo Rodríguez, *La deuda externa argentina* (Buenos Aires: Centro de estudios macroeconómicos de Argentina (CEMA) 1986), documento de trabajo n.º 54, 261-296.

¹² Martínez de Hoz, *Memorias del ministerio de economía 29-3-76 a 29-3-81*, 3:31.

Años	IPC base 2008 = 100.000.000	Variación anual (%)
1970	0,0002	
1971	0,0003	34,7
1972	0,0005	58,5
1973	0,0008	60,3
1974	0,0010	24,2
1975	0,0027	182,8
1976	0,0148	444,0
1977	0,0410	176,0
1978	0,1129	175,5
1979	0,2930	159,5
1980	0,5883	100,8
1981	1,2029	104,5
1982	3,1850	164,8
1983	14,1350	343,8

Figura 4. Evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) Nivel General. Período 1975-1989. Fuente: Elaboración personal en base a la serie histórica del IPC en el Gran Buenos Aires. Nivel General. Empalme de las Series Base 1943, 1960, 1988 y 1999 con la Serie Base abril 2008=100.000.000.

La variación del IPC, entre los años 1977 y 1983, presentó una tasa de crecimiento medio anual igual a 11,2 %.

La llegada de la democracia y la continuidad del neoliberalismo. Período 1983-1989

Con el retorno de la democracia, el partido radical volvió a la conducción política del país. En el aspecto económico, se encontró con una situación caótica: recesión, desocupación creciente, elevada deuda externa y escasas reservas internacionales. Con ese gobierno, comenzaron a generarse situaciones que se repitieron más tarde: recortes del gasto público, problemas de endeudamiento externo, déficit fiscal, desempleo y, por último, el fenómeno inflacionario, que si bien no era una situación nueva, adquirió dimensiones inéditas.

La capacidad de la gestión estatal no pudo imponerse sin la ausencia de financiamiento internacional, sobre el que se basaba la política económica ortodoxa de la dictadura. Como puede observarse en la Figura 5, durante todo el período 1983-1989, el superávit comercial —producto de forzar el descenso del consumo interno— no alcanzó para financiar la salida de divisa de los pagos de intereses de las deudas contraídas —la partida de interés pagados—, y la salida de dólares por la cuenta capital que comenzó a ser deficitaria.

Después del intento frustrado de implementar un plan de reactivación económica de tipo nacional-desarrollista (el llamado Plan Grinspun en 1984), en junio de 1985 se puso en marcha el Plan Austral. Buscaba una recomposición del producto en base a varias políticas de ingresos de índole fiscal y monetario, encarando una negociación con los organismos internacionales de crédito para obtener el financiamiento externo necesario a fin de cubrir el déficit fiscal programado sin necesidad de recurrir al mercado local. Los resultados, como puede observarse en la Figura 6, fueron positivos durante los dos primeros años del plan. Pero a partir del año 1988, una combinación de factores de diversa índole, relacionados con cambios desfavorables en el contexto internacional y la persistencia de desequilibrios macroeconómicos básicos llevaron a que el Estado argentino decidiera, de manera unilateral, dejar de pagar los compromisos financieros con los acreedores externos. Mientras tanto, el discurso ortodoxo comenzó a tomar fuerza en cuanto a la “irremediable” ineficiencia del sector público y la necesidad de reformarlo.

Concepto	1981	1982	1983	1984	1985
I. Cuenta corriente	-4.714,3	-2.358,2	-2.461,0	-2.390,5	-953,1
Mercancías	-287,0	-2.286,8	3.331,1	3.523,4	4.581,9
Exportaciones (FOB)	9.143,0	7.623,7	7.836,1	8.107,4	8.396,1
Importaciones (FIB)	-9.430,0	-5.336,9	-4.505,0	-4.584,0	-3.814,2
Servicios reales	-704,9	42,5	-399,5	-204,7	-231,1
Servicios financieros	-3.700,0	-4.719,0	-5.408,0	-5.712,0	-5.304,0
Utilidad y dividendos	-735,0	-316,0	-425,0	-439,0	-425,0
Intereses pagados	-3.850,0	-4.926,0	-5.423,0	-5.537,0	-5.132,0
Intereses cobrados	885,0	523,0	440,0	264,0	253,0
3. Transferencias unilaterales	-22,4	31,5	15,4	2,8	0,1
II. Cuenta Capital	1.155,0	-3.808,0	-111,0	646,0	397,0
Privatizaciones	—	—	—	—	—
Inversión directa	927,0	257,0	183,0	269,0	919,0
Financiación de exportaciones	-1464,0	-504,0	260,0	511,0	140,0
Financiación de importaciones	-1.922,0	-2.216,0	-671,0	-11,0	-952,0
Prestamos de org. internac. *	182,0	114,0	113,0	123,0	182,0
Prestamos y títulos del Gob.	2.513,0	367,0	2.136,0	2.087,0	974,0
Otros	919,0	-1826,0	-2.132,0	-2.333,0	-866,0
III. Variación de Res. Inter.**	-3.559,3	-6.166,2	-2.572,0	-1.744,5	-556,1

Concepto	1986	1987	1988	1989	1990	1991
I. Cuenta corr.	-2.859,0	-4.238,0	-1.572,0	-1.305,0	1.750,0	-3.202,0
Mercancías	2.128,0	540,0	3.810,0	5.374,0	8.261,0	3.698,0
Export. (FOB)	6.852,0	6.360,0	9.134,0	9.573,0	12.339,0	11.972,0
Import. (FIB)	-4.724,0	-5.820,0	-5.324,0	-4.199,0	-4.078,0	-8.274,0
Servicios reales	-573,0	-285,0	-255,0	-265,0	-379,0	-925,0
Servicios finan.	-4.416,0	-4.485,0	-5.127,0	-6422,0	-6.203,0	-6.004,0
Util. y divid.	-482,0	-558,0	-660,0	-664,0	-716,0	-805,0
Intereses pagados	-4.291,0	-4.145,0	-4.678,0	-6.023,0	-5.767,0	-5.208,0
Intereses cobrados	357,0	218,0	211,0	265,0	280,0	9,0
3. Transf. unilaterales	2,0	-8,0	—	8,0	71,0	29,0
II. Cuenta Capital	784,0	138,0	191,0	-5.439,0	-1290,0	-624,0
Privatizaciones	—	—	—	—	—	1.974,0
Inversión directa	574,0	-19,0	1.147,0	1.028,0	2.036,0	465,0
Finan. de expor.	-57,0	111,0	879,0	-717,0	1.426,0	76,0
Finan. de import.	-483,0	-603,0	-1.572,0	-1.511,0	-943,0	1.688,0
Pres. de org. int. *	394,0	733,0	386,0	414,0	489,0	312,0
Pres. y tít. del Gob.	127,0	-195,0	-356,0	-686,0	-1.098,0	335,0
Otros	229,0	111,0	-293,0	-3.967,0	-3.200,0	-5.474,0
III. V. de R. Inter.**	-2.075,0	-4.100,0	-1.381,0	-6.744,0	460,0	-3.826,0

*Prestamos de Organismos internacionales

**Variación de Reservas internacionales

Figura 5. Balance de pagos en millones de dólares. Argentina. Período 1981-1991. Fuente: Elaboración personal en base a la información del Banco Central de la República Argentina.

Años	IPC base 2008 = 100.000.000	Variación anual (%)
1980	0,588	100,8
1981	1,203	104,5
1982	3,185	164,8
1983	14,135	343,8
1984	102,724	626,7
1985	793,214	672,2
1986	1.507,824	90,1
1987	3.488,120	131,3
1988	15.450,760	343,0
1989	491.249,812	3079,5

Figura 6. Evolución del IPC Nivel General. Período 1980-1989. Fuente: Elaboración personal en base a la serie histórica del IPC en el Gran Buenos Aires. Nivel General. Empalme de las Series Base 1943, 1960, 1974, 1988 y 1999 con la Serie Base abril 2008=100.000.000.

El proceso hiperinflacionario que comenzó a gestarse a fines del año 1988 y que se desató violentamente a partir de febrero de 1989 marca el punto de quiebre de un Estado atravesado por múltiples demandas (especialmente de los sectores capitalistas), que tenían sus raíces en las profundas transformaciones realizadas en los patrones de funcionamiento económico durante la última dictadura militar. Tal como sostuvo Basualdo:

El Estado ya no puede seguir pagando los intereses de la deuda externa y subsidiando los programas de capitalización y, al mismo tiempo, continuar subsidiando al sistema financiero, enfrentar los intereses de la deuda interna, mantener los sobrepagos a sus proveedores y sostener los subsidios de la promoción industrial.¹³

Existía una lucha por la distribución del ingreso entre las distintas fracciones de la burguesía: bancos acreedores que buscaban hacer efectivos sus créditos y que presionaban sobre el nivel de reservas del país, grupos económicos formadores de precios que intentaban no quedar rezagados en la escalada de precios, y exportadores que presionaban para valorizar

¹³ Eduardo Basualdo, "Formación de capital y distribución del ingreso durante la desindustrialización", *Instituto de Estudios sobre Estado y Participación*, Cuaderno n.º 20 IDEP/ATE (1992): 8.

sus dólares evitando la liquidación de divisas, a los que se sumó la reacción tardía y desordenada del resto de los sectores sociales.

Mientras, se disciplinaba a la clase trabajadora mediante el aceleramiento de la inflación y el crecimiento del desempleo que, tal como se observa en la Figura 7, para mayo de 1989 se encontraba cercano a los dos dígitos.

Años		Actividad	Empleo	Desocupación
Mayo	1984	37,8	36	4,7
Octubre	1984	37,9	36,2	4,4
Mayo	1985	37,9	35,5	6,3
Octubre	1985	38,2	35,9	5,9
Mayo	1986	38,6	36,3	5,9
Octubre	1986	38,7	36,7	5,2
Mayo	1987	39,5	37,1	6,0
Octubre	1987	38,9	36,7	5,7
Mayo	1988	38,7	36,2	6,5
Octubre	1988	39,4	37	6,1
Mayo	1989	40,2	36,9	8,1
Promedio 1984-1989		38,7	36,4	5,9

Figura 7. Evolución de las tasas de actividad, empleo, desocupación. Total de aglomerados urbanos. Período 1984-1989. Fuente: Elaboración personal en base a resultados de EPH puntual (INDEC).

De esta forma, se fue allanando el camino para la difusión de la prédica neoliberal que centraba sus ataques en la supuesta “ineficiencia gubernamental” para resolver los principales problemas económicos. Las ideas centrales del Consenso de Washington comenzaron a divulgarse en distintos medios de comunicación y a naturalizarse en ciertos sectores de la población.

Esta “naturalización” prepararía el terreno para la implementación consensuada de más reformas pro-mercado durante la presidencia de Menem.

El aceleramiento y el colapso del modelo neoliberal. Período 1989-2001

La política económica de los noventa tuvo como eje principal un plan de estabilización de precios, el “Plan de Convertibilidad”, que se basó en el anclaje del tipo de cambio, en una relación peso-dólar igual a 1. Este episodio dio lugar a profundas transformaciones económicas y graves consecuencias, cuando este se dejó sin efecto.

Con el objetivo de controlar la inflación abaratando relativamente las importaciones, se impulsó la apertura de la economía, quitando todo tipo de gravámenes y retenciones a las exportaciones y reduciendo las tasas de importación. Como se observa en la Figura 8, la contracara de las consecuencias del elevado déficit de la cuenta corriente era la dependencia obligada del ingreso de flujos financieros del exterior. En base a este endeudamiento —la cuenta capital muestra un promedio de 12 851 millones de dólares entre 1992 y 2000, período durante el cual se llevaron adelante sucesivos canjes de deudas—, el modelo mostró crecimiento económico en los primeros años de la década del noventa.

Desde el punto de vista de cómo se generó la autonomía del mercado en relación con la regulación del Estado, cabe destacar la desregulación de numerosas actividades económicas, las reformas financieras y las reformas del sistema previsional y laboral, que posibilitaron que la economía quede reducida a una actividad que solo incorporaba a una parte acotada de la población activa.

La privatización de empresas, tanto productoras de bienes como proveedoras de los servicios “públicos” esenciales, se llevó adelante a través de un proceso muy rápido y alcanzó a la mayoría de las empresas estatales.

Años	1992	1993	1994	1995	1996
Cuenta corriente	-5.558	-8.209	-10.981	-5.104	-6.755
Mercancías (¹)	-1.396	-2.364	-4.139	2.357	1.760
Exportaciones (FOB)	12.399	13.269	16.023	21.162	24.043
Importaciones (FIB)	13.795	15.633	20.183	18.804	22.283
Servicios	-2.557	-3.326	-3.779	-3.436	-3.547
Exportaciones de servicios	2.984	3.071	3-364	3.826	4.405
Importaciones de servicios	5.542	6.396	7.143	7.262	7.952
Rentas	-2,394	-3.072	-3.561	-4.622	-5.450
Renta de la inversión	-2.405	-3.083	-3.571	-4.635	-5.460
Intereses	-1.480	-1.581	-1.772	-2.541	-3.380
Utilidades y dividendos	-924	-1.501	-1.799	-2.094	-2.080
Otras rentas	11	11	11	12	10
Transferencias corrientes	789	552	497	597	482
Cuenta capital y financiera	9.169	14.196	13.781	7.701	12.249

Años	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Cuenta corriente	-12.116	-14.465	-11.910	-8.955	-3.780	8.702
Mercancías (*)	-2.123	-3.097	-795	2.452	7.385	17.178
Expor. (FOB)	26.431	26.434	23.309	26.341	26.543	25.651
Import. (FIB)	28.554	29.531	24.103	23.889	19.158	8.473
Servicios	-4.385	-4.444	-4.111	-4.284	-3.863	-1.480
Export. de serv.	4.599	4.854	4.719	4.936	4.627	3.495
Impor. de serv.	8.984	9.298	8.830	9.219	8.490	4.956
Rentas	-6.123	-7.387	-7.457	-7.522	-7.727	-7.556
Renta de la inv.	-6.119	-7.383	-7.468	-7.530	-7.731	-7.531
Intereses	-4.199	-5.090	-5.852	-5.921	-7.473	-7.761
Utilid. y divid.	-1.920	-2.293	-1.616	-1.609	-258	230
Otras rentas	-4	-5	11	8	4	-25
Trans. corrientes	515	464	453	399	424	540
Cta. cap. y finan.	17.709	18.354	13.772	8.732	-5.442	-11.339

Figura 8. Balance de Pagos en millones de dólares. Argentina. Período 1992-2002. Fuente: Elaboración personal en base a la información del Banco Central de la República Argentina.

El resultado del modelo fue un crecimiento del PBI entre los años 1993 y 1997 del 4,1 % anual, mientras en el mercado de trabajo el desempleo se incrementaba. En mayo de 1993, la tasa de desempleo abierta era igual al 9,9 % mientras que en mayo de 1995, pasó al 18,4 %. A partir de ese momento y hasta la finalización del mandato de Carlos Menem, dichas tasas

siempre superaron el 12 %, realidad que manifestó el nivel de inequidad social que generó el régimen económico aplicado a partir de 1991. Véase la Figura 9.

Años		Actividad	Empleo	Desocupación
Octubre	1989	39,3	36,5	7,1
Mayo	1990	39,1	35,7	8,6
Octubre	1990	39,0	36,5	6,3
Junio	1991	39,5	36,8	6,9
Octubre	1991	39,5	37,1	6,0
Mayo	1992	39,8	37,1	6,9
Octubre	1992	40,2	37,4	7,0
Mayo	1993	41,5	37,4	9,9
Octubre	1993	41,0	37,1	9,3
Mayo	1994	41,1	36,7	10,7
Octubre	1994	40,8	35,8	12,1
Mayo	1995	42,6	34,8	18,4
Octubre	1995	41,4	34,5	16,6
Mayo	1996	41,0	34	17,1
Octubre	1996	41,9	34,6	17,3
Mayo	1997	42,1	34,6	16,1
Octubre	1997	42,3	35,3	13,7
Mayo	1998	42,4	36,9	13,2
Agosto	1998	42,0	36,5	13,2
Octubre	1998	42,1	36,9	12,4
Mayo	1999	42,8	36,6	14,5
Agosto	1999	42,3	36,2	14,5
Promedio 1989–1999		42,1	35,5	15,2

Figura 9. Evolución de las tasas de actividad, empleo, desocupación. Total de aglomerados urbanos. Período 1984-1989. Fuente: Elaboración personal en base a resultados de EPH puntual (INDEC).

La elevada vulnerabilidad del modelo y su dependencia del ingreso constante de capitales se puso de manifiesto en 1995, a partir de la “crisis mexicana”, que incidió fuertemente en los niveles de producción.

"La economía al servicio del Estado". Argentina 2003-2014

Tras la crisis de 2001, el default y la posterior reestructuración de la deuda externa fueron factores clave de cambio en la política económica característica de los años noventa. Esto posibilitó la desconexión de la economía argentina respecto del mercado financiero internacional, y brindó un margen de libertad impensado a la política económica. Asimismo, se facilitó la recuperación de la capacidad de intervención autónoma mediante políticas fiscales y monetarias.

También se logró restaurar controles cambiarios (limitando la salida de capitales), fijar impuestos a las exportaciones de *commodities* (lo que atenuó el impacto de la devaluación sobre los precios internos), y establecer una política cambiaria tendiente a evitar la depreciación del peso, mediante la intervención del Banco Central y la acumulación de reservas.

En la Figura 10, se destacan los resultados en relación con el mercado internacional, mediante el persistente superávit, si bien decreciente, de la cuenta corriente. Los resultados de las cuentas capital y financiera simbolizaron el cambio de régimen con respecto al modelo neoliberal. Durante el período 2003-2009 su saldo se invirtió, lo que generó endeudamiento y crecimiento genuino en base al ahorro interno. También cabe destacar el crecimiento continuo de la exportación de servicios, al mismo tiempo que se producía un alto nivel de crecimiento del producto y del mercado interno. Se trató de una situación inédita para la economía argentina.

Entre diciembre de 2002 y junio de 2012, los indicadores de sostenibilidad de la deuda del sistema público no financiero mejoraron significativamente: Intereses/PIB era de 3,8 % y pasó a 1,6 %; Intereses/Recaudación Nacional descendió de 21,9 % a 5,4 %; Deuda Pública Total/PIB disminuyó de 166,4 % a 41,5 %; también se produjo un descenso de la relación Deuda Pública Externa/PIB muy significativa de 95,3 % a 14,1 %.¹⁴

¹⁴ "Propuesta indicadores económicos. La macroeconomía argentina 2003-2012", Ministerio de Economía y Planificación del desarrollo, disponible en <http://www.mecon.gov.ar/basehome/pdf/indicadores.pdf>; Internet (consultada el 31 de agosto de 2015).

Años	2003	2004	2005	2006	2007
1. Cuenta corriente	8.073	3.076	5.055	7.588	-7.200
2. Mercancías (¹)	16.805	13.265	13.087	13.958	13.456
a) Exportaciones (FOB)	29.939	34.576	40.387	46.546	55.980
b) Importaciones (FIB)	13.134	21.311	27.300	32.588	42.525
Servicios	-1.193	-1.331	-992	-501	-513
c) Exportaciones de servicios	4.500	5.288	-6.634	8.023	10.363
d) Importaciones de servicios	5.693	6.619	7.626	8.523	10.876
3. Rentas	-8.043	-9.418	-7.524	-6.329	-6.097
a) Renta de la inversión	-8.017	-9.379	-7.473	-6.269	-6.025
a.1) Intereses	-7.384	-7.091	-3.578	-1.330	-784
a.2) Utilidades y dividendos	-633	-2.287	-3.895	-4.939	-5.241
b) Otras rentas	-26	-39	-51	-60	-72
4. Transferencias corrientes	504	561	484	459	353
5. Cuenta capital y financiera	-3.105	1.710	3.690	-5.221	5.841

Años	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1.	6.637	10.869	-1.466	-3.713	-1.272	-4.535	-5.641
2.	15.423	18.526	14.028	-12.925	15.158	11.119	9.457
a)	70.019	55.672	68.187	84.051	80.246	81.660	71.977
b)	54.596	37.146	54.159	71.126	65.088	70.541	62.520
Serv.	-1.284	-1.285	-1.161	-2.247	-3.051	-3.731	-3.058
c)	12.156	10.967	13.647	15.610	15.207	14.851	14.033
d)	13.440	12.252	14.808	17.857	18.258	18.582	17.091
3.	-7.672	-9.081	-13.928	-13.844	-12.857	-11.027	-11.871
a)	-7.614	-9.014	-13.865	-13.790	-12.791	-10.959	-11.793
a.1)	-1.520	-2.386	-3.135	-3.055	-3.598	-3.382	-3.605
a.2)	-6.094	-6.627	-10.730	-10.734	-9.193	-7.577	-8.189
b)	-58	-68	-62	-54	-66	-68	-78
4.	170	2.710	-406	-547	-522	897	-168
5.	-7.693	-9.185	7.339	366	1.230	-1.288	6.310

Figura 10. Balance de Pagos en millones de dólares. Argentina. Período 2003-2014. Fuente: Elaboración personal en base a la información de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC).

Se vivieron nueve años (2003-2011) de alto crecimiento sustentado en ahorro interno. Si bien el crecimiento económico posterior al año 2011 se redujo, por las condiciones externas, la diferencia con la estrategia neo-liberal fue que la zona de sustentabilidad no adquirió las características dramáticas del pasado.

A diferencia del modelo previo que rigió hasta la crisis de 2001, la expansión económica no condujo a una fragilidad financiera creciente ni introdujo dosis crecientes de riesgo sistémico, aun cuando los tenedores de riqueza siguieron teniendo una alta preferencia por los activos externos y aunque, durante el período bajo análisis, tuvieran la opción de pasar fácilmente de activos denominados en moneda doméstica a activos externos. La ausencia de fragilidad financiera hizo que la alta preferencia por la liquidez (externa) de estos agentes no lograra socavar el espacio del gobierno para realizar políticas económicas activas, particularmente durante la crisis de 2009. El mayor control de los efectos del frente externo se debió a que se logró reducir los niveles de endeudamiento. Esto permitió, asimismo, enfrentar presiones de diversos actores e instituciones que buscaban retomar la senda del endeudamiento externo. Por tanto, el menor influjo relativo de la inversión extranjera directa durante este período no debía interpretarse como un dato negativo —como lo hace la teoría económica ortodoxa—, sino más bien como un indicador adicional de robustez externa.

Una parte significativa de este crecimiento del consumo privado estuvo vinculada con la mejora de los salarios reales y la reducción del desempleo. Tal como se observa en la Figura 11, se confirmó un fuerte descenso de la desocupación en el período 2003-2005.

Años		Actividad	Empleo	Desocupación
3.º trimestre	2003	46,3	38,8	16,2
1.º trimestre	2004	46,1	39,6	14,3
3.º trimestre	2004	46,7	40,6	13,2
1.º trimestre	2005	46,1	40,1	13,0
3.º trimestre	2005	46,7	41,5	11,1
1.º trimestre	2006	46,4	41,2	11,3
3.º trimestre	2006	46,7	42,0	10,1
1.º trimestre	2007	46,6	42,1	9,7
3.º trimestre	2007	45,6	42,2	7,5
1.º trimestre	2008	45,8	42,0	8,3
3.º trimestre	2008	45,5	42,0	7,8
1.º trimestre	2009	45,8	42,0	8,3
3.º trimestre	2009	46,1	41,9	9,1
1.º trimestre	2010	46,0	42,2	8,3
3.º trimestre	2010	45,9	42,5	7,5
1.º trimestre	2011	45,7	42,4	7,4
3.º trimestre	2011	46,7	43,4	7,3
1.º trimestre	2012	45,5	42,3	7,2
3.º trimestre	2012	46,9	43,3	7,6
1.º trimestre	2013	45,8	42,2	7,9
3.º trimestre	2013	46,1	42,9	6,8
1.º trimestre	2014	45,0	41,8	7,2
3.º trimestre	2014	44,7	41,3	7,6
Promedio 1989–1999		46,1	41,7	9,5

Figura 11. Evolución de las tasas de actividad, empleo, desocupación. Total de los 31 Aglomerados Urbanos. Período 2003-2014. Fuente: Elaboración personal en base a resultados de EPH Continua (INDEC).

El otro factor de impulso autónomo al consumo privado fueron, sin dudas, las significativas transferencias sociales que el gobierno implementó desde 2007 en adelante. Por el lado del sistema de seguridad social, se puso en práctica, en 2007, el Plan de Inclusión Previsional, que otorgó cobertura a cerca de 1,4 millones de personas. Más tarde, hacia fines de 2009, el gobierno instrumentó la Asignación Universal por Hijo (AUH). Estas medidas contribuyeron significativamente a reducir la pobreza y la indigencia, y también a la disminución de la desigualdad. Fueron,

además, un factor relevante en el impulso al consumo privado autónomo y al propio crecimiento.

El desplazamiento de la restricción externa y de la necesidad constante de recurrir al endeudamiento posibilitó generar una serie de políticas expansivas, gracias a lo cual el país experimentó uno de los ciclos de crecimiento más poderosos y robustos de toda su historia. Se pasó de una etapa liderada por la demanda externa a otra impulsada por el mercado interno, dado que no existieron las presiones del FMI de aumentar el superávit para pagar más deuda. El gobierno fue keynesiano al permitir que el proceso se desarrollara y pasara de ser motorizado por la demanda externa a la demanda local.

En síntesis, el crecimiento económico fue motorizado por la demanda local, y no el resultado de cambios en la demanda externa y dependencia de los préstamos internacionales como en la era neoliberal.

Diferencias en los resultados entre la economía al servicio del mercado y la economía al servicio del Estado nacional. Argentina 1976-2014

La política instaurada por la dictadura se encargó de realizar una manipulación monetaria de la actividad financiera que posibilitó el ingreso de intensos flujos de capitales especulativos que pasaban alternativamente del mercado local al internacional. Su contrapartida fue la deuda externa que se multiplicó fortaleciendo su papel de herramienta de presión y subordinación.

La deuda pública fue generada, en mayor parte, mediante las empresas del Estado, estimulando su endeudamiento y subordinación ante la banca extranjera. La deuda privada contraída por los grupos económicos —casi el 50 % del total— fue luego estatizada, con el consecuente incremento del déficit público.

La política económica de la dictadura promovió la consolidación, como fracción dominante, de un sector de empresas transnacionales y grupos económicos de origen nacional que habían integrado sus actividades en

distintas fases de una rama productiva, y diversificando sus inversiones en diferentes sectores.¹⁵

La estructura tributaria, cada vez más regresiva, determinó que la mayor parte de la recaudación proviniera de los impuestos a la producción y al consumo popular, mientras los gravámenes a las ganancias y al capital disminuían paulatinamente.

Mientras tanto, se volvieron a privatizar unas 120 empresas, la mayoría de las cuales habían sido adquiridas por el Estado entre 1967 y 1973, a través de regímenes de rehabilitación industrial.¹⁶

Ya en 1980, un conjunto de grupos económicos nacionales y extranjeros concentraba el 63,2 % de la producción industrial y desplazaba a las empresas nacionales independientes en varias ramas.¹⁷

La acentuada depresión de los salarios reales y la consecuente restricción del consumo interno fueron factores de desestructuración para las economías regionales, articuladas mayoritariamente con el mercado nacional.

En los primeros años de la década de 1980, buena parte de las divisas, para afrontar el servicio de la deuda externa, se obtuvieron favoreciendo las exportaciones agropecuarias pampeanas. Así, decisiones atadas al pago de compromisos externos volvían a postergar a las deterioradas economías extrapampeanas.

En diciembre de 1983, comenzó una nueva etapa democrática con el gobierno de la Unión Cívica Radical que debió enfrentar serios obstáculos, en especial, la presión de los grupos económicos erigidos en principales beneficiarios del modelo impuesto desde 1976 que presionaban por políticas de apertura financiera, en las que se privilegiaría el rol de los beneficios de actividades no productivas.

El incremento exponencial de la inflación —superior al 400 % en 1983, acercándose al 700 % en 1984 y tendiendo a rebasar el 1.000 % en

¹⁵ Azpiazu, Basualdo y Khavisse, *El nuevo poder económico de la Argentina de los años 80*, 85-104.

¹⁶ M. Gerber y L. Yanes, "Crisis de acumulación, regulación estatal y valorización del espacio en Argentina", *Territorio*, n.º 3 (2º semestre de 1990): 54.

¹⁷ Azpiazu, Basualdo y Khavisse, *El nuevo poder económico de la Argentina de los años 80*, 85-104.

1985—llevó a que el gobierno radical pusiera en marcha planes de ajuste. Los salarios se bloquearon con una pérdida relativa del 40 % en términos reales, representando una enorme transferencia de ingresos en favor del Estado y de los capitalistas, mostrando la continuidad del proceso de concentración económica y distribución regresiva del ingreso comenzado en la dictadura.

A medida que la década de 1980 llegaba al final, los conglomerados empresarios que, durante la dictadura, agigantaron su poder sobre la base de pesados eslabones de una larga cadena de prebendas —mediante el mantenimiento de subsidios al sector privado y con libertad especulativa en el sector financiero y cambiario— se mostraron dispuestos a defenderlas. De este modo, el presidente Alfonsín debió entregar el gobierno con cinco meses de adelanto, en julio de 1989 y dio lugar a las presidencias de Menem.

Los grandes conglomerados empresarios reagruparon fuerzas para capitanear un proyecto caracterizado por una más profunda transnacionalización, basada en la explotación intensiva de los “recursos naturales” —encabezados por el agro y los hidrocarburos—. A la industria oligopólica se le asignó el papel de sumarse al proceso privatizador y acentuar la orientación hacia mercados externos. Dentro de este esquema, la población interna fue conceptualizada como consumidora marginal y enorme reserva laboral barata.

Desde abril de 1991, se llevó adelante otra experiencia de los planes de ajuste. El plan de convertibilidad había sido identificado como una “terapia de shock”.

A poco más de cinco años del inicio de su aplicación, el “plan” ya había mostrado severas “limitaciones”: fuertes cambios en la tendencia de la balanza comercial —debido a la avalancha importadora entre 1990 y 1994—, reactivación sectorial desigual e inarmónica, y desempleo creciente. Estas fueron tres acabadas muestras de los “límites” mencionados.

El período 1991-1993 mostró un notorio crecimiento del PBI, que debe ser relativizado por contraponerse a los años previos, marcadamente recesivos. El PBI creció un 9 % en 1991 y otro tanto en 1992, para au-

mentar 6 % en 1993. En esos mismos años, llegaron capitales externos por U\$S 3,200 millones, más de 11,000 millones y casi 11,000 millones respectivamente.¹⁸

En la Argentina, la evolución del desempleo de la década de 1990 se encuentra indisolublemente asociada con el plan de convertibilidad.

La triplicación de la tasa de desempleo entre 1991 y 1995 no puede atribuirse a causas exógenas al modelo. Como mencionamos, los años de crecimiento del PBI se correlacionan con el aumento de la desocupación y la subocupación. Mientras el PBI crecía alrededor del 30 % entre 1991 y 1994, el empleo se incrementaba en menos del 3 %. La mayor agudización de los problemas se advierte durante el lapso de evolución creciente del PBI. Esto señala la necesidad de tener en cuenta la combinación de factores de producción y también los mercados destinatarios —relacionados con la diferencia conceptual entre crecimiento y desarrollo—.

En síntesis, durante el período 1976-2002, el poder de la economía estuvo en manos del mercado llevando adelante una estrategia de reconversión internacional, en el marco de un proceso más general de transnacionalización de la economía mundial comandado por el predominio del capital financiero. En Argentina, durante el período mencionado, se llevó adelante un modelo de acumulación del capital basado en la hegemonía financiera, mediante un proceso de “valorización financiera”, en desmedro de las actividades productivas y a costa de un debilitamiento del poder de consumo del mercado interno.

La consecuencia de un cuarto de siglo de políticas neoliberales fue la peor crisis política, económica y social de la historia argentina que tuvo lugar a fines del año 2001, con el estallido del modelo de la convertibilidad. A partir del año 2003, el Estado nacional propuso retomar las facultades sobre el control y la regulación de la economía, en un intento de poder reconvertir la herencia de 25 años de políticas económicas neoclásicas. Se adoptaron medidas para llevar adelante un crecimiento con inclusión, basadas en la recuperación del mercado interno, en el mismo sentido que

¹⁸ Bernardo Kosacoff, *La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada*, Documento de trabajo n.º 63 (Buenos Aires: CEPAL, 1993), 28.

se había logrado avanzar hasta que irrumpió la dictadura de 1976 y puso el péndulo de la economía en manos del mercado internacional.

Tomando las riendas de la política económica, el Estado buscó desincentivar las políticas de acumulación de capital no productivas que reinaron durante la época neoliberal —la conexión con el mercado financiero internacional y el avance del proceso de transnacionalización—, e imponer mediante una amplia gama de políticas de promoción —a pesar de las restricciones al financiamiento externo— el desarrollo del sector productivo de la economía a través de un círculo virtuoso, en el cual las políticas y los regímenes de promoción constituían la necesaria mediación entre el Estado y el sector productivo de la economía.

Basados en paradigmas económicos diferentes del neoclásico, se diagnosticaron en esta nueva etapa como problemas principales: la estrechez del mercado interno, su dependencia del crecimiento de las exportaciones con bajo valor agregado y las limitaciones impuestas por los acreedores internacionales. Se comenzó a retomar el camino hacia un crecimiento endógeno, basado en la implementación de políticas destinadas a promover la sustitución de importaciones, incentivar las inversiones en actividades con mano de obra intensiva, apoyar la coordinación de procesos productivos que conllevaran mayores encadenamientos y permitieran generar mayor valor agregado en las diferentes regiones del país, y mejorar la distribución del ingreso a partir de la intervención estatal en la distribución secundaria del ingreso, con el objetivo de lograr un incremento del mercado interno a partir de un aumento del poder de compra de los hogares.

En cierta manera, en el período presidencial iniciado en el año 2003, volvieron a retomarse en gran medida las estrategias “justicialistas” del período 1945-1955, y que continuaron, en parte, en la estrategia “desarrollista” de los años 1958-1972, cuando el péndulo de la economía también estuvo del lado del Estado.

Bajo este apartado, se observan los resultados en términos cuantitativos de ambos modelos de acumulación, teniendo en cuenta las diferencias en determinadas variables económicas claves.

En la Figura 12, se observa que el promedio de crecimiento del PBI del período 1976-2002 es de 1,1 % y su variabilidad, medida a través del coeficiente de variación, presenta un valor de 522,1 %, mientras que el crecimiento promedio del período 2003-2012 es de 7,2 % y la variabilidad de es de tan solo 41,4 %.

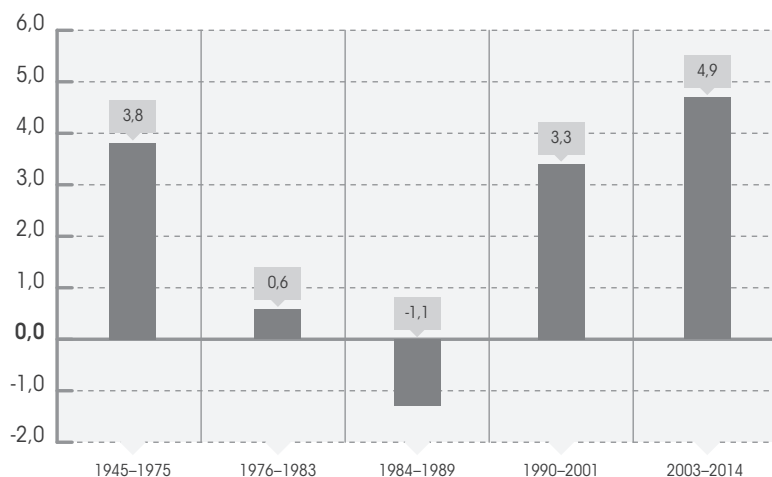


Figura 12. Tasa de crecimiento medio anual del PBI. Período 1945-2014. Fuente: Elaboración personal en base a Maddison y la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC).

En lo que respecta a las diferencias en el comportamiento del mercado de trabajo entre ambas estrategias, se observan en la Figura 13 diferencias muy marcadas entre los tres períodos censales —los dos primeros asociados al modelo de acumulación conducido por el mercado, y el último período intercensal influenciado parcialmente por los cambios ocurridos a partir de que la lógica mercantil se subordina a los intereses del Estado—.

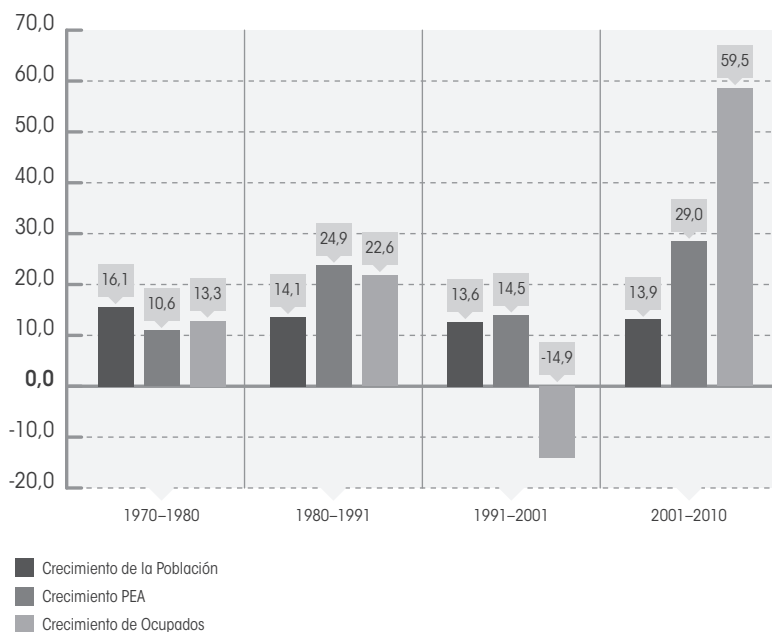


Figura 13. Tasa de crecimiento medio anual de la Población mayor de 14 años, Población ocupada y Población Económica Activa (en %). Argentina. Períodos seleccionados: 1970-1980; 1980-1991; 1991-2001 y 2001-2010. Fuente: Elaboración personal en base a datos de los Censos de Población de 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC).

En la década 1980-1990, la tasa de crecimiento anual de la población económica activa (PEA) superó a la “población ocupada” en una diferencia poco significativa —24,9 ‰ y 22,6 ‰, respectivamente—, mientras durante el período 1990-2000, la tasa de crecimiento anual de la PEA fue de 14,5 ‰ y la “población ocupada” de -14,9 ‰.

En la variación intercensal 2001-2010, se destacó la tendencia opuesta. Se produjo un aumento de la tasa de crecimiento medio anual de la “población ocupada” a un valor de 59,5 ‰, mientras que la tasa de crecimiento media anual de la “PEA” y la “población mayor de 14 años” crecieron solo 29,0 ‰ y 13,9 ‰, respectivamente.

En el año 1980, se produjo la menor participación de la población de 14 años y más, en el mercado de trabajo —la tasa de actividad fue de solo 49,6 %—.

Durante el período 1980-2001 se produjo un fenómeno nuevo en la historia del mercado de trabajo argentino: el déficit en la demanda de empleo, debido a que la tasa de crecimiento anual de la población ocupada era inferior a la PEA y por ende, se produjo un aumento del desempleo.

Sin embargo, durante el último período intercensal 2001-2010, se invirtió esta última tendencia. La tasa media anual de la “población ocupada” prácticamente duplicó a la tasa media anual de la “PEA” y más que cuadruplicó a la tasa media anual de la “población mayor de 14 años”.

Si se compara la elasticidad empleo-producto —que mide la respuesta relativa sobre el nivel de empleo ante un crecimiento del producto— entre ambas estrategias de acumulación, durante el período en que la economía se regía por las demandas de los intereses del mercado concentrado, la elasticidad empleo-producto alcanzó un valor promedio en los períodos censales 1980-1991 y 1991-2001 de -2,3 % y -0,4 %, respectivamente.

La década de 1990 se destacó además porque, a pesar de que se produjo una tasa de crecimiento anual medio del PBI del 2,7 %, el nivel de empleo se redujo en 1,5 %.

En cambio, durante la estrategia mercado-internista —si bien este dato estaría subestimado, dado que el cambio de régimen comenzó en el año 2003 y continuó después del 2010—, la elasticidad empleo-producto promedio del período 2001-2010 alcanzó un valor récord de 1,4. Esto significó que, ante un incremento de 1 % en el producto se generó un incremento de 1,4 % en el empleo, superando el récord histórico del pasado, de un valor de la elasticidad empleo-producto de 0,7, ocurrido durante el período censal 1947-1960, coincidente en gran medida con la estrategia justicialista.

Si se observa el comportamiento de la tasa de empleo —la razón entre la población ocupada y la población mayor de 14 años—, es decir, qué porcentaje de la población mayor de 14 años tenía efectivamente empleo (véase la Figura 14), se destacó el valor que toma este indicador en el año

2010 vinculado con la estrategia desarrollista —61,7 personas que se encontraban ocupadas por cada 100 personas mayores de 14 años y más—. En contraposición, se destacó el efecto devastador de la estrategia aperturista a partir de 1976 y el período neoliberal sobre el mercado laboral, y se alcanzó el valor histórico mínimo en el año 2001, donde solo son 40,9 los ocupados por cada 100 personas de 14 años y más.

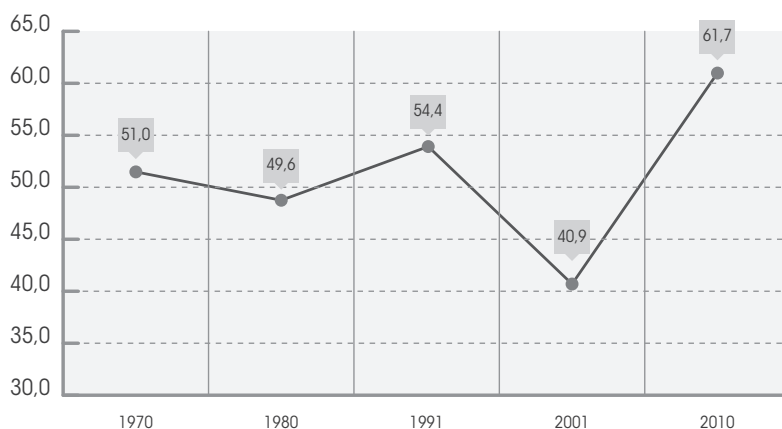


Figura 14. Tasa de empleo (en %). Argentina. Períodos seleccionados: 1970; 1980; 2001 y 2010. Fuente: Elaboración personal en base a datos de los Censos de Población de 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC).

Otras de las notables diferencias entre la economía regulada por el mercado o por el Estado se expresaron mediante el nivel de redistribución del ingreso.

En la Figura 15 se observa, durante el período 1976-2002, un continuo avance en la regresividad; mientras que a partir del año 2003, mediante las políticas de creación de empleos —dinamizando las actividades que tenían alta elasticidad empleo-producto— y de redistribución secundaria del ingreso, se logró una mejora en términos de equidad de la distribución de la riqueza —básicamente entre el 10 % más rico de la población y el 30 % más pobre—.

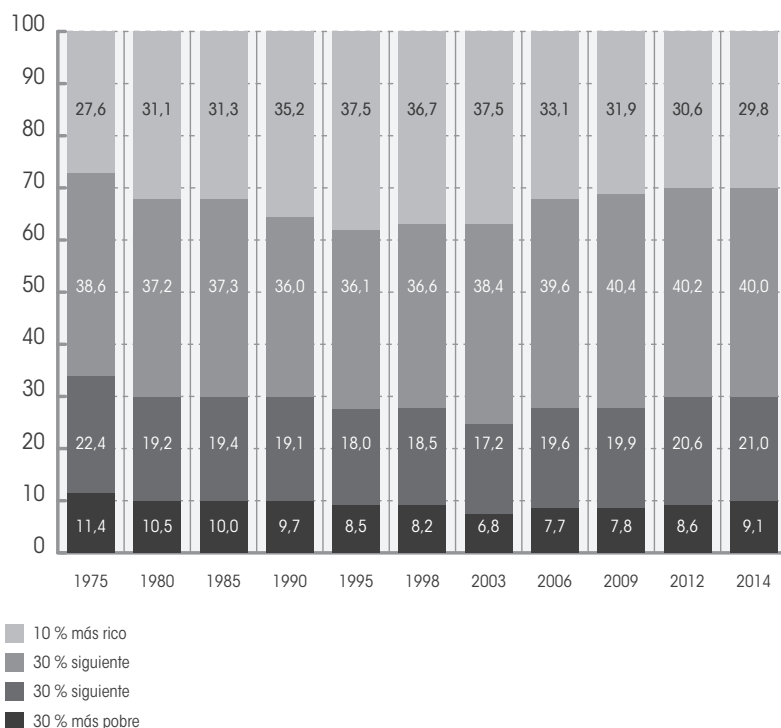


Figura 15. Distribución social del ingreso (% del ingreso percibido según sectores). Argentina. Período 1975-2014. Fuente: Elaboración personal en base a Marshall (1995) y EPH del INDEC.

El vínculo con el capital financiero y el crecimiento de la deuda externa, ligado al endeudamiento en el exterior de los grupos económicos —que extraían beneficios mayoritariamente de actividades no productivas—, para su posterior fuga de capital, reveló claramente quienes eran los beneficiarios del régimen económico del período 1976-2002.

Este proceso de reconversión internacional se dio en la gran mayoría de los países de la región. Así fue como todos se enfrentaron al obstáculo de la dependencia económica —agravada por la entrada de flujos de capital, y por la impagable y creciente deuda externa—.

Durante la década de 1990, el reposicionamiento de tradicionales grupos de poder en alianza con nuevos actores, en el que el capital externo jugaba un rol preponderante, sumado a la diseminación del paradigma neoliberal en la región a partir de la segunda mitad de esa década, potenciaron los problemas económicos.¹⁹ Las secuelas del neoliberalismo y su experimento económico de paridad fija peso-dólar —de la época menemista— no pudieron sobrevivir a las grandes convulsiones especulativas de fines de siglo —crisis mexicana de 1994-1995, crisis asiática de 1997, crisis rusa de 1998 y gran crisis internacional de 2000-2002—. Pero el golpe final fue el retiro del apoyo del FMI, que cortó de raíz la enorme afluencia de recursos externos al país, y llevó, en el año 2000, el nivel de endeudamiento a un valor de 153 % del PBI.²⁰

El comportamiento del modelo de acumulación capitalista regulado por el Estado que comenzó en el año 2003, en lo que respecta a su política exterior, decidió llevar adelante una estrategia completamente diferente a la mencionada anteriormente. Buscó mantenerse alejado del FMI y acercarse a los nuevos gobiernos “progresistas” de América —en contraposición al *establishment* internacional y nacional que exigía el retorno a los mercados financieros—.

Se llevó adelante la renegociación de la deuda externa con los acreedores privados y el FMI, con un resultado muy favorable en el año 2005, que permitió pagar un dólar por cada tres de deuda original. En términos de deuda externa (% del PBI), se logró descender a un valor del orden del 39 % entre 2006-2010.

Diferenciándose significativamente del modelo de acumulación del régimen neoliberal, la Argentina logró desligarse de la supervisión de su economía por parte del FMI —debido al pago de la totalidad de la deuda con el fondo—. Esto permitió impulsar una política de renacionalización negociada de parte de los activos de capital de empresas trasnacionales en el país y favorecer su adquisición por grupos empresariales naciona-

¹⁹ C. Crisorio, “La inserción internacional de argentina. Dependencia y crisis económica: desafíos de la integración”, *Investigación y desarrollo* 17, n.º 2 (julio/diciembre 2009): 358-393.

²⁰ A. Dabat, “El rumbo de la economía argentina bajo el kirchnerismo”, *Economía UNAM* 26, n.º 9 (mayo/agosto 2012): 43-67.

les, especialmente en sectores como infraestructura, energía y servicios públicos.

Otra diferencia significativa entre ambos modelos de acumulación se observó en el comportamiento del gasto público social.

Con respecto a la protección social, se encontraron notables diferencias entre los modelos de acumulación de capital regulados por el Estado —como ocurrió entre el año 1945 y 1972, y, posteriormente, a partir del 2003—, en relación al régimen neoliberal, cuando la economía se regulaba mediante el mercado —período 1976 y el 2002—.

Argentina, hasta la década de 1970, tenía un sistema de política social basado en un régimen universal estratificado formado por tres componentes: la provisión universalista de los sistemas de educación y salud públicas; las prestaciones de salud y previsionales diferenciadas, estratificadas según nivel salarial y rama de actividad; y la atención localizada a los problemas de pobreza extrema y falta de vivienda.²¹

Estas políticas sociales se encontraban más bien dirigidas a los trabajadores asalariados. Por otra parte, la prestación de servicios públicos a bajo costo —o en su caso gratuitos como salud y educación— también formaron parte del esquema de gasto público y social en los años previos a este lapso. De esta manera, la característica saliente de los programas de gasto público social, cuando la economía estaba en manos del Estado —anteriores a la etapa neoliberal—, fue la universalidad, en un marco de bajo desempleo, altos niveles de integración social mediante el empleo y reducidos niveles de pobreza.

Pero el estancamiento económico, el creciente déficit fiscal y el deterioro progresivo del mercado de trabajo fueron teniendo un impacto regresivo sobre los diferentes componentes de la política social. De esta manera, comenzaron a experimentarse problemas de financiamiento y de gestión que impulsaron, a partir de mediados de la década de 1980 y durante la

²¹ R. Lo Vuolo y A. Barbeito, *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina* (Buenos Aires: Miño y Dávila, 1992); idem, *La nueva oscuridad de la política social* (Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila, 1998).

década de 1990, el lanzamiento de importantes iniciativas orientadas a la redefinición de la política social.

Las reformas neoliberales de la década de 1990 tendieron a reducir el déficit público generado por los gastos universales, introducir la participación del sector privado en el mercado de los servicios sociales universales y asistir de manera focalizada a los “grupos vulnerables” o “grupos de riesgo” excluidos de la seguridad social tradicional, o afectados por situaciones de desempleo y pobreza generadas por las propias reformas económicas.

Estas reformas incrementaron la inequidad en los servicios prestados en forma universal y profundizaron el carácter estratificado de aquellos servicios que ya presentaban esos rasgos.²²

Con el retorno del modelo de acumulación regulado por el Estado, a partir del año 2003, comenzaron a aplicarse una serie de “contra reformas” en políticas de previsión sociales, con el objetivo de dar vuelta atrás con las políticas neoliberales (véase la Figura 16).

²² R. M. Lo Vuolo, A. C. Barbeito, L. Pautassi y C. Rodríguez, *La pobreza... de la política contra la pobreza* (Buenos Aires: Miño y Dávila / Ciepp, 1999); F. Repetto, *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile* (Buenos Aires: Prometeo, 2002); E. Grassi, *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)* (Buenos Aires: Editorial Espacio, 2003); Claudia Danani, “Trabajo, política y políticas sociales: ¿hay algo de particular en el caso argentino?”, en *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, coords. Javier Undembolm y Claudia Danani (Buenos Aires: Prometeo, 2005); F. Falappa y L. Andrenacci, *Problemas de la política social de la Argentina democrática (1983-2008)* (Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2008); C. Danani y E. Grassi, “Ni error ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional, Argentina 1993-2008”, En *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, comp. J. Lindenboim, 259-298 (Buenos Aires: Editorial Eudeba, 2008).

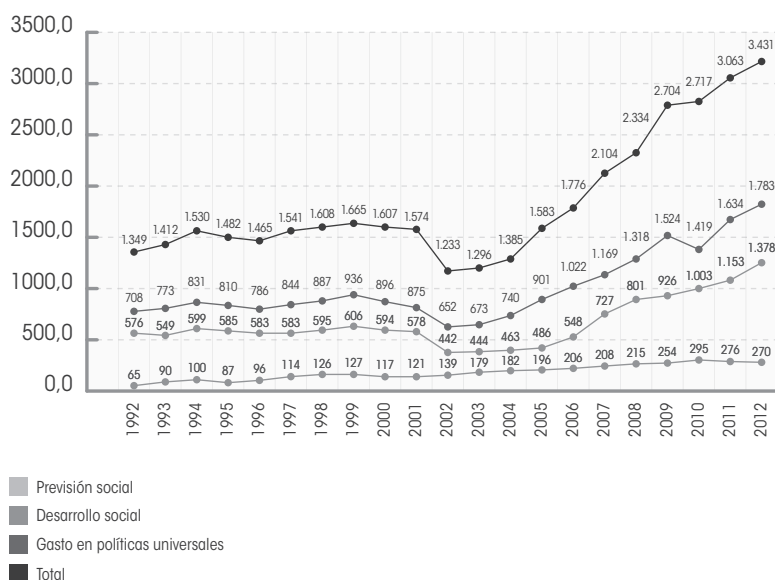


Figura 16. Gasto público social consolidado per cápita. Gobiernos nacional, provincial y municipal. En pesos de 1993. Argentina. Período 1992-2012. Fuente: Elaboración personal en base a datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (MECON) e INDEC.

Si se compara el promedio del gasto público social per cápita de la década de 1990 con respecto al período 2003-2012, se observa que este último crece 112,3 % en previsión social, 38,8 % en desarrollo social y 48,9 % en políticas universales.

Conclusiones

Hemos dedicado la primera parte de este artículo al análisis de la política económica instaurada a partir de la dictadura de 1976.

Vemos que esta se orientó a modificar el mercado financiero local a la demanda internacional. Las consecuencias en la economía real fueron la liquidación de una amplia franja del capital nacional, que afectó a numerosas PyME, pero también a empresas nacionales de gran tamaño.

Asimismo, se promovió la consolidación, como fracción dominante, de un sector de empresas transnacionales y grupos económicos de origen nacional. La deuda privada contraída por estos —casi el 50 % del total—, fue estatizada. Los grupos económicos licuaron sus pasivos empresarios, y le asignaron al Estado la responsabilidad de esa deuda.

La estructura tributaria, cada vez más regresiva, se basaba en los impuestos a la producción y al consumo popular. También se privatizaron las empresas estatales, lo que describe un marco caracterizado por la más profunda concentración y centralización–transnacionalización del capital —en 1980 un conjunto de grupos económicos nacionales y extranjeros concentraba el 63,2 % de la producción industrial—. Los resultados de esta política no pudieron ser más nefastos para amplios sectores sociales y productivos del interior argentino.

El gobierno que asumió democráticamente en 1983 se encontró frente a una estructura económica que no permitía ningún margen de acción para imponer objetivos productivos o llevar adelante regulaciones en el mercado, dada la abultada e impagable deuda externa y la presión política que ello implicaba. Mientras los grupos económicos, beneficiarios del modelo impuesto desde 1976, insistían en continuar con políticas de apertura financiera, privilegiando la extracción de beneficios en actividades no productivas.

El gobierno radical puso en marcha sucesivos planes de ajuste. El resultado de los mismos fue una enorme transferencia de ingresos de los trabajadores —por medio de la caída de su salario real— hacia el Estado y los grandes capitalistas. Mediante este aumento de la regresividad de la distribución del ingreso, se conseguían los recursos para realizar los pagos externos.

Durante el mandato menemista, los grandes conglomerados empresarios capitanearon un proyecto de mayor transnacionalización basado en la explotación intensiva de los “recursos naturales” —encabezados por el agro y los hidrocarburos— y acentuaron la orientación hacia mercados externos. Dentro de este esquema, la población interna fue conceptualizada como consumidora marginal y enorme reserva laboral barata. La evolución del desempleo de la década de 1990 en la Argentina se encuen-

tra indisolublemente asociada con el plan de convertibilidad, que sumado a la apertura externa indiscriminada, produjo una avalancha importadora. Su correlato fue el desmantelamiento de la trama industrial heredada del proceso de sustitución de importaciones previo al año 1976, las crisis de las economías regionales y la reducción de los empleos públicos en los territorios en donde la actividad industrial era reducida.

Los años de crecimiento del PBI, durante la década de 1990, iban de la mano del aumento de la desocupación y la subocupación.

En un intento de poder revertir la herencia de 25 años de políticas económicas neoliberales, el estado nacional se propuso retomar las facultades sobre el control y la regulación de la economía. En el segundo apartado se han analizado los resultados del proceso de regulación de la economía llevado adelante por el estado nacional a partir del año 2003.

Se adoptaron medidas para garantizar un crecimiento con inclusión, basadas en la recuperación del mercado interno, que buscaron retomar el punto que se había alcanzado en términos de regulación de la economía, hasta que irrumpió la dictadura de 1976.

El Estado buscó desincentivar las políticas de acumulación de capital no productivas que reinaron durante la época neoliberal, e imponer mediante una amplia gama de políticas de promoción, el desarrollo del sector productivo de la economía.

Se diagnosticaron en esta nueva etapa como problemas principales: la estrechez del mercado interno, su dependencia del crecimiento de las exportaciones con bajo valor agregado y las limitaciones impuestas por los acreedores internacionales. Se comenzó a retomar el camino hacia un crecimiento endógeno, basado en la implementación de políticas destinadas a promover la sustitución de importación; incentivar las inversiones en actividades con mano de obra intensiva; apoyar la coordinación de procesos productivos que conllevaran mayores encadenamientos y permitieran generar más valor agregado en las diferentes regiones del país, y mejorar la distribución del ingreso a partir de la intervención estatal en la distribución secundaria del ingreso, con el objetivo de lograr un incremento de mercado interno a partir de un aumento del poder de compra de los hogares.

En cierta manera, en el período presidencial iniciado en el año 2003, volvieron a retomarse en gran medida las estrategias “justicialistas” del período 1945-1955, y que continuaron en parte en la estrategia “desarrollista” de los años 1958-1972, en donde el péndulo de la economía también estuvo del lado del Estado.

En el último apartado, hemos analizado los diferentes resultados de la economía argentina en los tiempos en que la regulaba el mercado y cuando era controlada por el Estado nacional.

El promedio de crecimiento del PBI del período 1976-2002 fue de 1,1 %, mientras que el crecimiento promedio del período 2003-2012 fue de 7,2 %.

En lo que respecta a las dinámicas del mercado de trabajo, durante el período de la “economía en manos de mercado”, la oferta laboral superó ampliamente a la demanda laboral. Durante el período neoliberal, la tasa de empleo alcanzó el valor histórico mínimo en el año 2001.

En la economía controlada por el Estado, se destacó la tendencia opuesta. Se produjo un aumento de la tasa de crecimiento medio anual de la “población ocupada” a un valor de 59,5 %, mientras que la tasa de crecimiento media anual de la “PEA” y la “población mayor de 14 años” crecieron solo 29,0 % y 13,9 %, respectivamente. Se destacó el valor récord de la tasa de empleo.

Otras de las notables diferencias entre la economía regulada por el mercado o por el estado, se expresaron mediante el nivel de redistribución del ingreso.

Durante el período neoliberal se dio un continuo avance en la regresividad de la distribución del ingreso. Mientras, a partir del año 2003, mediante las políticas de creación de empleo y de redistribución secundaria del ingreso, se logró una mejora en términos de equidad de la distribución de la riqueza.

Durante el período 1976-2003, la economía regulada por el Estado se destacó por el crecimiento de la deuda externa, financiada por la enorme afluencia de recursos externos al país mediante el apoyo del FMI. Luego,

este endeudamiento en el exterior llevado adelante por los grupos económicos fue transferido al Estado Nacional.

En clara contraposición, durante el período de la economía controlada por el Estado, se decidió mantenerse al margen de las recomendaciones realizadas por el FMI y acercarse a los nuevos gobiernos “progresistas” de América.

Este cambio de estrategia le permitió a la Argentina alcanzar un resultado muy favorable en la renegociación de la deuda externa. En el año 2005, consiguió que la misma disminuyera a un dólar por cada tres de deuda original. En términos de deuda externa, como porcentaje del PBI, se logró descender a un valor del orden del 39 % promedio entre 2006-2010 —mientras que en el año 2000 el nivel de endeudamiento ascendía a un valor de 153 % del PBI—.

Con respecto a la protección social, se encontraron notables diferencias entre los modelos de acumulación de capital regulados por el estado y el período de predominio neoliberal.

Las reformas neoliberales tendieron a reducir los gastos universales, a introducir la participación del sector privado en el mercado de los servicios sociales universales y a asistir de manera focalizada a los “grupos vulnerables”. Esta estrategia incrementó la inequidad en los servicios prestados en forma universal y profundizó el carácter estratificado de aquellos servicios que ya presentaban esos rasgos.

A partir del año 2003, con el retorno del modelo de acumulación regulado por el Estado, comenzaron a aplicarse una serie de “contrarreformas” en política de previsión social, con el objetivo de dar vuelta atrás con las políticas neoliberales. Si comparamos el promedio del gasto público social per cápita, el período 2003-2012, en relación a la década del noventa, fue 112,3 % superior en previsión social, 38,8 % en desarrollo social y 48,9 % en políticas universales.

Fernando Ariel Manzano
Universidad Nacional de Córdoba
Córdoba, Argentina

Guillermo Ángel Velázquez
Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires/
CONICET
Tandil, Buenos Aires, Argentina
E-mail: gvelaz@fch.unicen.edu.ar

Recibido: 20/05/2015

Aceptado: 18/10/2015