



Desenvolvimento Regional em Debate
E-ISSN: 2237-9029
valdir@unc.br
Universidade do Contestado
Brasil

Fair, Hernán
LAS REFORMAS PRO-MERCADO EN LA ARGENTINA. UN ANÁLISIS
SOCIOHISTÓRICO DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DEL PERÍODO 1976-1989
Desenvolvimento Regional em Debate, vol. 4, núm. 1, enero-junio, 2014, pp. 132-164

Universidade do Contestado
Canoinhas, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570862016008>

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

LAS REFORMAS PRO-MERCADO EN LA ARGENTINA. UN ANÁLISIS SOCIO-HISTÓRICO DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DEL PERÍODO 1976-1989

Hernán Fair¹

RESUMEN

El trabajo analiza la génesis y desarrollo de las reformas pro-mercado en la Argentina, durante el período comprendido entre 1976 y 1989. En ese marco, realiza un estudio histórico-bibliográfico que centra su atención en las principales políticas económicas de esta etapa. En particular, coloca el eje en las diversas oscilaciones y ambigüedades que impidieron la decidida y consistente aplicación del proceso de reforma del Estado Social de posguerra. Según se sostiene, la clave de estas marchas y contramarchas debe buscarse en las disputas políticas y los diversos vetos ejercidos por los principales actores de poder, quienes se oponían a la aplicación sistemática de las reformas estructurales. Estos vetos políticos expresaban demandas antagónicas entre los actores de poder, que terminaron bloqueando la profundización de las reformas.

Palabras clave: Reformas pro-mercado. Políticas económicas. Vetos políticos. Argentina - Desarrollo económico.

THE PRO-MARKET REFORMS IN ARGENTINA. A SOCIO-HISTORICAL ANALYSIS OF THE POLICIES ECONOMIC OF PERIOD 1976-1989

ABSTRACT

The work analyses the genesis and development of pro-market reforms in Argentina during the period between 1976 and 1989. In that context, makes a bibliographic-historical analysis, which focuses its attention on major economic policies of the period. In particular, places the axis in different fluctuations and ambiguities that prevented a resolute and consistent implementation of the reform process of postwar welfare state. It is affirms that the key to these marches and countermarches must be sought in the political struggles and the different vetoes exercised by the main power actors, those opposed to the systematic application of structural reforms. These political vetoes expressed antagonist demands among power actors that end up blocking the deepening of reforms.

Keywords: Pro-market reforms. Economic policies. Political vetoes. Argentina - Economic development.

¹Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Becario Post-doctoral (CONICET), con sede institucional en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Bernal, Buenos Aires, Argentina. Docente de la Universidad de Buenos Aires. Argentina. E-mail: herfair@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la Argentina asistió, junto al resto de los países de la región y del planeta, a la aplicación de un conjunto de reformas pro-mercado que, con diversos grados y matices, transformó de raíz la estructura económica y social vigente desde la posguerra. Este modelo se caracterizaba, a grandes rasgos, por la presencia de un Estado Providencia o Estado Social, que intervenía ampliamente en el mercado para regularlo y asignar bienes y servicios sociales al conjunto de la población, a través de una política industrializadora basada en la sustitución de importaciones (ISI)². A partir de mediados de la década del setenta, sin embargo, el Estado Benefactor Keynesiano, en su particular versión vernácula, comenzará a ser desmantelado mediante la aplicación de una serie de políticas económicas de estabilización estructural, luego complementadas con las reformas de liberalización. Estas reformas y ajustes estructurales, de orientación neoclásica-neoliberal, criticaban a un Estado interventor al que caracterizaban como inflacionario, ineficiente, deficitario, corrupto y burocrático. En contraposición, pregonaban la necesidad de reducir al máximo posible sus funciones sociales y reguladoras, exaltando las virtudes del libre mercado y la iniciativa privada, ámbito de autorregulación espontáneo.

El siguiente trabajo tiene como objeto principal analizar la génesis histórica y el desarrollo de este proceso de reformas pro-mercado, a partir de la experiencia del caso argentino. Para ello, se realiza un análisis de tipo histórico-bibliográfico, que centra su atención en las principales políticas económicas que se implementaron desde el intento inicial, bajo el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (PRN) (1976-1983), hasta el ensayo contradictorio que caracterizó al gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). En particular, se hace hincapié en las diversas marchas y contramarchas, que impidieron la decidida y consistente aplicación de las reformas estructurales del Estado Social de posguerra.

En efecto, a partir de 1976 se iniciará en el país sudamericano un profundo proceso de transformación, que modificará de manera radical la estructura económica que caracterizaba, pese a sus diferentes etapas, al modelo ISI. En su reemplazo, comenzarán a aplicarse un conjunto de políticas públicas situadas dentro del nuevo liberalismo económico, en boga en ese entonces en países como Inglaterra y Estados Unidos. No obstante, durante este período, las políticas neoclásicas no se implementaron de una manera coherente e integral. De un modo similar, a partir del retorno del régimen democrático, en diciembre de 1983, las reformas y ajustes se profundizarán, aunque lo harán nuevamente con diversas contradicciones e inconsistencias, que impedirán su efectiva y total ejecución. La hipótesis principal de este trabajo sostiene que la clave de estas marchas y contramarchas debe buscarse en las fuertes disputas políticas y en los diversos vetos ejercidos por los principales actores de poder, quienes se oponían a la aplicación sistemática de las reformas pro-mercado. Estos

²En realidad, resulta posible distinguir diferentes etapas dentro del modelo de acumulación iniciado en la posguerra, ya sea más orientado al mercado interno y los bienes livianos e intermedios (en el caso argentino, el peronismo), ya sea más orientado a las inversiones externas y los bienes de capital o industria pesada (desarrollismo). Sobre las características del modelo de acumulación del período conocido como peronismo, véanse Basualdo (1992, 2000, 2004, 2006); García Delgado (1994); Torrado (1994). Sobre las características del período desarrollista y los ciclos recurrentes de “stop and go”, debido al tipo particular de inserción económica al mercado internacional, el comportamiento intersectorial y los problemas estructurales en la balanza de pagos, véanse, con algunas diferencias: Braun (1973); Diamand (1973); O’Donnell (1977); Pucciarelli (1999); Ferrer (2004); Basualdo (2006).

vetos políticos respondían a la presencia de una pluralidad de demandas antagónicas entre los actores de poder, lo que terminaría bloqueando la profundización de las reformas.

ANTECEDENTES SOCIOHISTÓRICOS DE LAS REFORMAS PRO-MERCADO

La preeminencia de las políticas ortodoxas nos remite a dos acontecimientos sociohistóricos cruciales. En primer lugar, a la crisis del petróleo de 1973, que derivó en el fracaso mundial del keynesianismo. En segundo término, a la crisis de la deuda externa y la moratoria de varios países de nuestra región, en 1982. En ese contexto de estancamiento económico, creciente déficit fiscal y endeudamiento externo, potenciado por el incremento masivo de los precios, los teóricos de la ortodoxia neoliberal comenzaron a abogar por la necesidad de llevar a cabo una serie de transformaciones estructurales tendientes a:

- a) Estabilizar y garantizar el equilibrio macroeconómico, frente a un modelo de intervención estatal acusado de promover la inflación y el déficit fiscal.
- b) Fomentar el crecimiento de la economía, frente al estancamiento del Producto Bruto Interno (PBI).
- c) Promover la “modernización” tecnológica de los países, frente a un modelo “obsoleto” y “atrasado” de “economía cerrada” y “aislada del mundo”.

En ese marco, luego de la experiencia inicial de la Dictadura militar de Pinochet en Chile, desde mediados de los años '70 las reformas estructurales comenzarían a aplicarse en diversos países del planeta, como la Argentina, Gran Bretaña y los Estados Unidos. En el contexto del fracaso de las experiencias de estabilización heterodoxas y el derrumbe de la alternativa comunista, durante la década de los '80, y en particular en los años '90, se profundizaría la implementación de los ajustes y reformas pro-mercado. Estas políticas neoliberales, sistematizadas en 1989 en el denominado “Consenso de Washington”³, consistían, básicamente, en la privatización de las empresas públicas, la desregulación de la economía, la apertura comercial y financiera, la reducción o focalización del gasto público social, la flexibilización del mercado laboral y el equilibrio fiscal⁴. No obstante, las reformas pro-mercado no se aplicarían de manera sistemática y consistente en cada uno de los Estados de la región y del planeta. Así, numerosos autores han señalado que las políticas ortodoxas en Europa fueron implementadas de una forma gradual⁵. Del mismo modo, en América Latina la experiencia neoliberal se desarrolló, en gran medida, de manera parcial y contradictoria⁶. En el caso argentino, en particular durante el período 1976-1989, existieron también diversas

³ El decálogo de las medidas incluía el disciplinamiento fiscal, la reducción del gasto público, la unificación de la tasa de cambio, la liberalización del mercado, el impulso a la inversión extranjera directa, la privatización de empresas públicas, la desregulación de la economía, el respeto a la propiedad privada, la reforma del régimen tributario y la liberalización del sistema financiero (citado en BELTRÁN, 2006, p. 205).

⁴ Para un análisis de las características ideológicas del neoliberalismo, véanse Anderson (1997); Ezcurra (1998).

⁵ Sobre el particular, véase especialmente Campbell y Pedersen (2001).

⁶ Para un análisis del caso chileno, véase Ffrench Davis (2004). Sobre el caso de Brasil, véase Mainwaring (1996). Para un análisis global de Latinoamérica, véase especialmente Torre (1997, 1998).

marchas y contramarchas, lo que impide hablar de un modelo monolíticamente constituido⁷. Todo cambiaría, sin embargo, a partir de los años '90, convirtiendo a la Argentina en uno de los países más neoliberales del planeta.

EL PROCESO DE REORGANIZACIÓN NACIONAL (1976-1983): LOS PRIMEROS PASOS HACIA LA REFORMA ESTRUCTURAL⁸

En la Argentina, aunque algunos autores señalan como antecedente de la reforma del Estado al denominado “Rodrigazo”, que devaluó en 1975 un 40% la moneda, sin incrementar salarios de manera análoga (ORTIZ y SCHORR, 2006b, p. 495), los primeros intentos de aplicación de las políticas ortodoxas se remontan a la Dictadura cívico-militar, iniciada con el Golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. Como lo han analizado numerosos trabajos, el denominado Proceso de Reorganización Nacional (PRN) tenía como objetivo implícito llevar a cabo una reestructuración económica y social que terminara con las políticas redistributivas asociadas al peronismo y, por consiguiente, con la potencia y homogeneización que poseían los trabajadores, favoreciendo, de esta manera, el disciplinamiento de la sociedad⁹. En efecto, durante el período conocido como peronismo (1945-1955, 1973-1974), el Estado redistribuyó la riqueza mediante un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), basado en el incremento de los salarios reales, con el objeto de incrementar el consumo interno¹⁰. Al mismo tiempo, acentuó el proceso redistributivo a través de un fuerte y sostenido incremento de la inversión pública en vivienda, salud, educación y seguridad social (TORRADO, 1994; BASUALDO, 1992, 2004, 2006). Frente a esa situación, caracterizada por el fuerte poder político y organizativo de los trabajadores y sindicatos, los sectores dominantes se propusieron disciplinarlos mediante una transformación profunda de la estructura económica y social vigente. Para ello, afirmaban, debían llevarse a cabo una serie de reformas de mercado que transformaran de raíz a un Estado que era visto como ineficiente, corrupto y burocrático, reemplazado por un nuevo Estado subsidiario, a partir de la reducción del gasto público, causante de la inflación, la privatización de las empresas públicas, que

⁷En esta línea, podemos situar a los trabajos iniciales de Canitrot (1980, 1981, 1983), Schwarzer (1981, 1983, 1984, 1986), Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989) y Azpiazu y Basualdo (1990), y los más recientes de Sidicaro, (2001); Novaro y Palermo (2003); Canelo (2004, 2006, 2008), Castellani (2004, 2006a, 2006b), Basualdo (2006), Beltrán (2006), Heredia (2006), Ortiz y Schorr (2006a, 2006b); Schorr (2006).

⁸Retomamos en este punto algunas cuestiones abordadas en Fair (2010a).

⁹Aunque la gran mayoría de los trabajos que seguimos aquí coinciden en la reestructuración económica, política y social, no existe un acuerdo acerca del cuál era el objetivo central de la Dictadura. Mientras que para algunos, consistía en la transformación del modelo ISI, para otros lo primordial era garantizar el disciplinamiento social y restablecer el orden público. Algunos estudios recientes esclarecen un poco el análisis, al señalar que mientras que para el sector militar el objetivo principal consistía en ordenar a la sociedad, para la mayoría de los sectores liberales, a cargo del Ministerio de Economía, el objetivo principal consistía en modificar el patrón de acumulación, vigente desde la posguerra (CANELO, 2004, 2006, 2008; HEREDIA, 2006).

¹⁰En realidad, ya durante el período 1930-1945, la actividad agropecuaria tradicional había sido reemplazada por el estímulo al sector industrial. Sin embargo, en ese período los distintos modelos de industrialización en lucha sólo permitieron el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas industriales. Además, se trataba de un intervencionismo “defensivo”, ya que buscaba preservar, a través de la creación de mecanismos de regulación estatales, los intereses económicos de los sectores conservadores (véanse TORRADO, 1994, p. 53 y 397-398; SIDICARO, 1998, 2001; BASUALDO, 2006, p. 26-41). Otros autores, por su parte, se remontan aún más atrás, a la década del '20, como momento inicial del proceso de industrialización del país, a través de la importación de maquinaria agroindustrial desde los Estados Unidos (en esta línea, véanse VILLANUEVA, 1972; O'DONNELL, 1977).

terminaría con la burocracia, la corrupción y la ineficiencia estatal, y la desregulación de la protección industrial, que potenciaba la ineficiencia y “discriminaba” al sector agroexportador¹¹.

En ese contexto, resumido en el lema del Ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, de que “Achicar el Estado es agrandar la Nación”, a partir de 1976 se llevó a cabo una profunda transformación del modelo de acumulación centrado en la sustitución de importaciones. Este patrón de acumulación sería reemplazado por un nuevo modelo económico-político con eje en la valorización e internacionalización financiera del capital¹² y la desindustrialización y reprimarización del aparato productivo. Para llevar a cabo esos propósitos, defendidos por los economistas liberales a cargo del Ministerio de Economía, los acreedores externos y el sector agroexportador nucleado en la Sociedad Rural Argentina (SRA), Martínez de Hoz, aplicó, no sin contradicciones, una serie de reformas y ajustes estructurales que dieron sustento al proyecto “refundacional” del Proceso (AZPIAZU, BASUALDO; KHAVISSE, 1989).

Dos fueron los pilares principales que marcaron el comienzo de este nuevo modelo de acumulación: la reforma financiera y la liberalización comercial (AZPIAZU, 1991; CASTELLANI, 2004, p. 179 y ss.). En dicho marco, tras congelar inicialmente por tres meses los salarios, suprimir el sistema de control de precios y elevar el tipo de cambio, en medio de un proceso de fuerte incremento de las tasas de inflación, se aplicó, a partir de mediados de 1976, una apertura de la economía al mercado mundial. Este proceso aperturista redujo algunos aranceles de importación al sector industrial, eliminó las medidas paraarancelarias y suprimió el esquema de retenciones a la exportación agropecuaria, al tiempo que restringió la emisión monetaria para controlar el problema de la inflación, a través de una restricción de la demanda (CANITROT, 1981, 1983; SCHVARZER, 1984, 1986).

A mediados de 1977, se implementó una segunda política clave dentro del esquema económico: la reforma financiera. En ese contexto, se liberalizó la tasa de interés, la asignación del crédito por parte de las entidades financieras, los requisitos para la expansión de las mismas y los movimientos de capitales (AZPIAZU, 1991). Estas reformas, que contrariaban el control y regulación centralizado en el Estado y las tasas de interés reales negativas, que caracterizaban al modelo ISI, constituyeron elementos centrales para entender las transformaciones estructurales iniciadas durante este período. En efecto, estas reformas permitieron el desarrollo y expansión de los movimientos especulativos de corto plazo, en el marco de altísimas tasas de interés internas, en relación a las vigentes en el mercado internacional (BASUALDO, 2000, 2006; BASUALDO; KULFAS, 2000; SCHORR, 2006).

¹¹En palabras del Ministro de Economía, se requería realizar una “transformación profunda” que terminase con las “empresas estatales ineficientes y deficitarias” y la “inmensa burocracia”, concluyendo con el “esquema de economía cerrada, aislada de toda corriente innovadora en materia de tecnología y sistemas productivos” (véase BARROS, 2002, p. 62-63).

¹²Se entiende por valorización financiera a la colocación de excedente por parte de las grandes firmas en diversos activos financieros (títulos, bonos, depósitos), tanto en el mercado interno, como en el internacional. Este proceso, dominante a partir del Régimen militar de 1976, se expande debido a que los rendimientos en el ámbito de las finanzas son superiores a la rentabilidad de las restantes actividades económicas, y a que el acelerado crecimiento del endeudamiento externo, tanto público como privado, posibilita la remisión del capital local al exterior, al operar como una masa de excedente valorizable, y/o al liberar las utilidades para esos fines (SCHORR, 2006, p. 7). Este tema ha sido analizado en detalle en Basualdo (2000, 2006) y Basualdo y Kulfas (2000).

Aunque las medidas prometían regular el incremento de los precios, la tasa de inflación no pudo ser controlada. En el marco del fracaso de los mecanismos de control macroeconómicos, a fines de 1978 se estableció un nuevo plan de estabilización basado en lo que se conoce como el “enfoque monetario de la balanza de pagos”¹³. En ese contexto, se profundizó la apertura externa de la economía con el objeto de inducir una mayor eficiencia productiva de la industria local. Al mismo tiempo, se decidió un novedoso esquema de devaluaciones anticipadas y decrecientes, acordadas con los empresarios (la “Tablita”), en procura de hacer converger gradualmente el ritmo de inflación interno y el externo (AZPIAZU, 1991). La tasa inflacionaria, sin embargo, tampoco pudo ser controlada del todo. Se decidió, entonces, liberalizar la economía mediante la supresión de los gravámenes arancelarios a los insumos no producidos en el país y la supresión de algunos subsidios y créditos preferenciales a la industria, con el objeto de incentivar la importación de productos extranjeros y reducir costos, vía el incremento de la competitividad (TORRADO, 1994, p. 64).

El ingreso masivo de productos importados a bajo precio, en el marco de la sobrevaluación cambiaria¹⁴ y el desincentivo a la producción, debido a las altas tasas de interés nacionales en relación a las internacionales, lejos de lograr la convergencia entre los precios internos y externos¹⁵, trajo aparejado el inicio de un proceso de desindustrialización relativa¹⁶ de la economía. Este proceso terminó perjudicando particularmente a las pequeñas y medianas empresas industriales, la mayoría de las cuales no pudieron acceder al crédito externo, o a los beneficios ofrecidos por el Estado (NOCHTEFF, 1995, p. 96). Como consecuencia, muchas empresas industriales se vieron obligadas a cerrar frente a la competencia internacional, o fueron absorbidas a muy bajo precio por los grupos concentrados. Estos grupos económicos, a su vez, se favorecían de los tradicionales subsidios, sobreprecios y regímenes de promoción y exención industrial. Además, se hallaban fuertemente diversificados, lo que les permitía exportar sus excedentes y fugarlos al exterior para valorizarlos mediante la inversión financiera¹⁷.

¹³Este enfoque tiene como núcleo destacado un grupo de economistas, de orientación monetarista, conocidos como “Escuela de Chicago”, liderados por Milton Friedman e Irving Fisher. Su idea central afirma que, para controlar los desequilibrios externos de los países subdesarrollados, se debe llevar a cabo una apertura comercial para lograr que la tasa de crecimiento de los precios internos converja en el tiempo con la tasa de inflación internacional, más la tasa de devaluación (véase CASTELLANI, 2004, p. 173-174).

¹⁴Para tener una idea de este proceso, entre 1978 y 1980, las exportaciones crecieron en un 25%, al tiempo que las importaciones lo hicieron a índices de casi un 300% (AZPIAZU, 1991).

¹⁵Según Azpiazu (1991), la evolución diferencial entre los precios de los bienes transables internacionalmente y los precios de los bienes no transables (servicios, algunos bienes no industriales, construcción), junto con las tasas de interés elevadas y las colocaciones a corto plazo y las ineficiencias y altos costos de la intermediación financiera, imposibilitó tal convergencia.

¹⁶Entre 1976 y 1983, el PBI industrial absoluto retrocedió cerca de un 10% (de 94,5 a 85,1) y el PBI industrial *per cápita* lo hizo a casi el doble (91,2 a 72,4). Por otra parte, la participación industrial en el total del PBI retrocedió de 26,9% a 23,8%, durante el mismo período (en base a datos de CASTELLANI, 2004, p. 180), o bien de 28% a 22% (según datos de SCHORR, 2006, p. 11). Finalmente, entre 1975 y 1982, se produjo una sistemática expulsión de trabajadores industriales, alcanzando la inédita cifra de 38,7% (AZPIAZU, 1991). Para un análisis más detallado del particular, véase Schorr (2006).

¹⁷La fuga de capitales hace referencia a la posibilidad de remitir fondos al exterior para realizar diversas inversiones y adquirir activos, que pueden ser físicos (inversiones directas, etc.) o financieros (títulos, acciones, depósitos, etc.) (BASUALDO; KULFAS, 2000, p. 77). A partir de la elevación de las tasas de interés y la apertura financiera, llevadas a cabo por el Proceso en 1977, y especialmente durante el período 1978-1982, se produjo una fuerte fuga de capitales al exterior. En ese contexto, la fuga de capitales para valorizarlos financieramente se elevó vertiginosamente, desde 28.275 millones de dólares, en 1976, a 79.912 millones, en 1983 (CASTELLANI, 2004, p. 181). Sobre el particular, véase Basualdo (2000, 2006).

Al tiempo que este proceso incrementaba la concentración del ingreso y la centralización del capital en las empresas más poderosas¹⁸, principalmente aquellas que participaban como proveedores de bienes y servicios y como contratistas del Estado¹⁹ (CASTELLANI, 2004, 2006a), las pequeñas, medianas, e incluso algunas grandes empresas²⁰ no vinculadas a la regulación del Estado, o sin posibilidades de acceder a la exportación debido a su escasa integración vertical u horizontal, se vieron ampliamente perjudicadas. Incluso, muchas de las empresas “menos eficientes”, fueron absorbidas por las firmas más “adaptadas”²¹, lo que potenció aún más la posición oligopólica del capital en un selecto grupo de grandes empresas²² (AZPIAZU, BASUALDO y KHAVISSE, 1989; AZPIAZU y BASUALDO, 1990; AZPIAZU, 1991; SCHORR, 2006). De manera análoga a este proceso, una parte de los asalariados se vio obligada a ingresar al sector informal de la economía, al tiempo que se incrementaron los trabajadores por cuenta propia y tercerizados²³.

En cuanto a las políticas de contracción salarial, llevarán a una caída del orden del 35% de la masa salarial de los trabajadores, y del 13% de la participación en el ingreso nacional, sólo en el primer año de la Dictadura, debido al congelamiento decretado por el Gobierno, en pleno contexto inflacionario (CASTELLANI, 2004, p. 181-182). De manera simultánea, la drástica reducción del gasto público social en áreas como educación y salud, la regresividad del sistema impositivo y los mecanismos tendientes a la diferenciación salarial

¹⁸Se entiende por concentración económica la incidencia que tienen las mayores firmas o conglomerados empresariales de una actividad, en la producción total de la misma. La centralización del capital, por su parte, hace referencia a los procesos en los cuales, unos pocos grupos económicos, acrecientan el control sobre la propiedad de los medios de producción social mediante la expansión de su presencia en uno o múltiples sectores económicos, a partir de una reasignación del stock de capital existente (compra de empresas, fusiones, absorciones, asociaciones, etc.) (SCHORR, 2006, p. 7).

¹⁹Entre muchos otros ejemplos de integración vertical, favorecidos por el accionar y regulación estatal, podemos citar el caso del complejo celulósico-papelero. En cuanto a las estrategias de diversificación de las actividades industriales, se destacan particularmente los casos de Bridas, en la industria papelera, y Alpargatas, en la pesquera (AZPIAZU; BASUALDO; KHAVISSE, 1989; AZPIAZU; BASUALDO, 1990).

²⁰Tal es el caso de grandes firmas como General Motors y Citroen, en la industria automotriz, Olivetti en máquinas de oficina, Duranor en la producción petroquímica y Sudamtex en la industria textil (véase SCHORR, 2006, p. 16-17).

²¹Azpiazu y Basualdo (1990) detallan un conjunto de empresas que fueron adquiridas por los sectores más concentrados a partir de 1980. Entre ellas, incluyen a Trans-Electric (transformadores), Motores Marelli, Cementos Portland, Petroquímica Cuyo, PASA, Petrosur y las compras de Bunge y Born de Matarazzo (fideos), Fanacoa (alimentos), Alcoholes Royal, Atanor y Petroquímica Río Tercero.

²²Para tener una idea de este proceso, entre 1976 y 1983, la cúpula industrial perteneciente a los grupos económicos de capital nacional (GGEE) y extranjero (CE), incrementaron su participación en las ventas totales en un 7,3% y 10%, respectivamente. En contraposición, las compañías estatales y las firmas extranjeras (ET) no integradas a conglomerados económicos en el medio doméstico, redujeron su peso en la facturación global en un 11,1% y 6,8%, respectivamente (SCHORR, 2006, p. 16).

²³Como señala Torrado (1994), en realidad, ya durante el peronismo se había incrementado el empleo terciario, principalmente el empleo público en administración y transporte. Durante el período desarrollista también crecerá este sector, desde el 47,5% a 51,7%. Al igual que en la etapa anterior, lo hará predominantemente en los sectores medios, aunque se centrará principalmente en las ramas del comercio y los servicios personales. Durante el Proceso, en cambio, no sólo aumentará fuertemente el cuentapropismo, sino que un 72,8% de ese total corresponderá a los sectores obreros, principalmente provenientes de las ramas de la construcción y transporte, contra sólo un 27,2% de los sectores medios. Esto nos muestra que el proceso de tercerización de la economía afectará en esos años, en mayor medida, a los sectores populares.

por sectores, contribuirían a comprimir aún más la fuerza política de los asalariados²⁴ (CANITROT, 1983; SCHVARZER, 1986; AZPIAZU, 1991).

En ese contexto de profunda transformación estructural de la economía, se producirá una fragmentación y estratificación regresiva de los sectores populares, que incrementará la brecha con respecto al gran capital concentrado nacional e internacional. En efecto, la segunda mitad de la década del '70 marca el inicio de un proceso de fuerte redistribución regresiva de los ingresos (BASUALDO, 1992; NOCHTEFF, 1995). Este proceso generó una creciente fragmentación, polarización, heterogeneización y segmentación social, en detrimento de los sectores medios y, principalmente, bajos²⁵ (BECCARIA, 1993; TORRADO, 1994, p. 204 y ss.). Los sectores dominantes, en especial los ligados al “complejo económico estatal-privado” (SCHVARZER, 1981), obtuvieron acceso, en cambio, a importantes beneficios económicos, a partir de la permanencia, e incluso la profundización, de los subsidios directos por parte del Estado²⁶, los diversos regímenes de promoción industrial, las privatizaciones parciales o “periféricas” de las empresas públicas, la compra de insumos a precios diferenciales, la protección arancelaria y paraarancelaria en algunas áreas específicas y el acceso al crédito comercial preferencial²⁷.

Como lo ha destacado Castellani, ya desde mediados de los años '60²⁸, y sobre todo a partir del régimen cívico-militar del Proceso, los proveedores y/o contratistas del Estado, en su mayoría grandes empresarios industriales nacionales diversificados, y en menor medida conglomerados transnacionales, se vieron ampliamente beneficiados por su íntima relación con la forma de gestión estatal “liberal corporativa”, lo que les permitió acceder a diversos

²⁴Para entender este fenomenal ajuste salarial, debemos tener en cuenta, además, diferentes políticas que contribuyeron a disciplinar a los asalariados. Entre ellas, la disolución de la CGT, la intervención de sindicatos, la supresión de todo tipo de actividad gremial y del derecho de huelga, la eliminación de las convenciones colectivas de trabajo en materia salarial y las reformas a la ley de contrato de trabajo (AZPIAZU; BASUALDO; KHAVISSE, 1989; AZPIAZU, 1991).

²⁵Entre 1975 y 1982, las remuneraciones reales de los asalariados cayeron un 37% y, entre 1974 y 1981, la participación del ingreso de los estratos más altos se incrementó un 28,5% (NOCHTEFF, 1995, p. 87). Datos examinados en Schorr (2006), para el período 1976-1983, en relación al sector industrial manufacturero, muestran, por su parte, que la productividad promedio de la mano de obra experimentó un fuerte crecimiento, tanto en lo que refiere a los obreros ocupados (37,6%), como en función de las horas trabajadas (29,9%). Además, se produjo en esos años una fuerte disminución en el poder adquisitivo de las retribuciones salariales percibidas por los obreros del sector (17,3%), así como en los costos medios salariales (18,6%). Finalmente, en 1983, la relación productividad/salario medio fue en un 16% más elevada que en 1976 y un 66% superior a 1974, mientras que el coeficiente productividad/costo medio salarial fue, respectivamente, un 3% y un 69% más holgado (véase SCHORR, 2006, p. 12-13).

²⁶Más del 80% de los subsidios estatales fueron otorgados a un reducido sector de los grupos económicos ligados al sector más concentrado y diversificado del capital (NOCHTEFF, 1995, p. 98).

²⁷Los principales beneficiados por estas medidas serán la industria siderúrgica básica, la celulosa y el papel, la petroquímica, la industria del aluminio y la del cemento y, más específicamente, los grupos empresariales diversificados de Acindar, Agea/Clarín, Alpargatas, Arcor, Astra, Bagó, Bemberg, Bridas, Bunge y Born, Celulosa Argentina, Fate/Aluar, Fortabat, Garovaglio y Zorraquín, Ledesema, Macri, Pérez Companc, Roggio, Soldati, Techint y Werthein (Schorr, 2006, p. 21). Sobre el particular, véanse Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989); Azpiazu y Basualdo (1990); Basualdo (2000, 2006); Castellani (2004, 2006b, 2007); Schorr (2006).

²⁸En efecto, ya desde la década del '60, durante la segunda fase ISI, los grandes empresarios concentrados lograrán acceder a amplios beneficios derivados de su vinculación directa con el Estado. Entre estos “ámbitos privilegiados de acumulación”, podemos incluir el establecimiento del régimen de “compre nacional” (1972) y la promoción de diversos emprendimientos industriales financiados o subsidiados por el Estado (planta de aluminio Aluar y Polo Petroquímico Bahía Blanca, 1970) (véase CASTELLANI, 2004, 2007). Para un análisis centrado en el caso de la petrolera estatal YPF, véase Castellani (2006a).

“ámbitos privilegiados de acumulación”²⁹ (CASTELLANI, 2004, 2006a, 2006b). En ese contexto, la denominada “Patria contratista” logró acceder a “cuasi rentas de privilegio”, formando monopolios u oligopolios “no innovadores” y “no transitorios”, que desincentivaron la inversión productiva, en pos de la “adaptación” a los recursos provenientes de la regulación del Estado, quien a su vez se adaptaba a los cambios internacionales, y la valorización orientada hacia el sector financiero³⁰ (NOCHTEFF, 1995; CASTELLANI, 2007).

Pero además, diversas fracciones de los grupos económicos, no sólo los vinculados al accionar estatal, se vieron ampliamente favorecidas por las reformas de liberalización “administrada”. Estas reformas, al tiempo que liberalizaron los mercados al capital transnacional, preservaron a las grandes industrias automotrices, siderúrgicas y petroleras, con regímenes especiales de protección o subsidios directos, lo que desincentivaba la inversión. Además, el Gobierno aumentó fuertemente las tasas de interés, promoviendo la especulación financiera, en desmedro de la producción nacional. En ese marco, que afectaba principalmente a las Pymes industriales, a partir de su imposibilidad de competir con el ingreso masivo de importaciones, se consolidaba un proceso de creciente internalización y valorización financiera del capital más poderoso³¹ (AZPIAZU; BASUALDO; KHAVISSE, 1989; AZPIAZU; BASUALDO, 1990; BASUALDO, 2000, 2006; SCHORR, 2006).

²⁹El concepto de “ámbitos privilegiados de acumulación” ha sido definido por Castellani como “una red integrada por prácticas, actores, actividades económicas y regulaciones normativas, que permiten la generación y sostenimiento de diversos mecanismos de obtención de cuasi rentas de privilegio, que son apropiadas por las firmas privadas involucradas” (Castellani, 2007, p. 15).

³⁰Esta perspectiva, aunque con antecedentes que se remontan a los trabajos de Schvarzer (1981), Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989) y Azpiazu y Basualdo (1990), ha sido abordada en detalle por Hugo Nochteff (1995), en una interpretación que retoma algunas nociones señaladas por el economista austriaco Joseph Schumpeter. De manera resumida, Schumpeter afirmaba que, para lograr el desarrollo nacional, era condición primordial la formación de monopolios innovadores y transitorios, basados en rentas tecnológicas. En el caso argentino, sin embargo, el Estado promoverá la formación de monopolios u oligopolios que serán no innovadores, ya que, en lugar de invertir, a partir de los beneficios recibidos por las regulaciones del Estado, se adaptarán a los cambios internacionales y fijarán oligopólicamente los precios; y no transitorios, ya que permanecerán en el tiempo y tenderán a expandirse, en razón de la propia regulación estatal. Pero además, estos monopolios, en lugar de ser productivos e invertir en ciencia y tecnología, tenderán a ser financieros, invirtiendo y valorizando aún más sus ya elevadas tasas de rentabilidad obtenidas por la promoción estatal, en el sector financiero, en lugar de hacerlo en el sector productivo. Más recientemente, Castellani (2007) ha retomado este enfoque neo-estructuralista (esbozado también en PUCCIARELLI, 1999), incorporándole algunas nociones del neo-institucionalismo weberiano. Desde esta línea, ha complementado el análisis de Nochteff, afirmando que las cuasi rentas de privilegio no necesariamente requieren la formación de monopolios y no necesariamente aluden a cuestiones estrictamente económicas.

Un enfoque opuesto para explicar las restricciones al desarrollo sostenido puede verse en los trabajos en clave neoliberal de Dornbusch y Edwards (1990) y Llach (1997). A grandes rasgos, para estos autores las restricciones al desarrollo nacional residen en el modelo “estatista” y “populista” iniciado en 1945 con el peronismo, que incentivó un excesivo crecimiento del gasto público, lo que terminó generando inflación y un Estado “macrocefálico” y “sobredimensionado” que promovió un excesivo déficit fiscal y un aumento de la ineficiencia, la corrupción y la burocracia en el sector público. Algunas de estas cuestiones son tratadas, a su vez, en clave más histórica, por Halperín Donghi (1994), quien sitúa los inicios de la decadencia nacional en el modelo distribucionista, iniciado con el peronismo.

³¹Para ser más estrictos, existen, en realidad, tres tipos de “cuasi rentas de privilegio”: las de carácter general (privatizaciones, liberalización y apertura financiera, estatización de pasivos privados, pesificación de deudas contraídas en dólares, desregulación del mercado laboral), las vinculadas a políticas específicas de promoción sectorial (promoción y protección industrial de algún sector perjudicado, subsidios directos, emprendimientos industriales promocionados por el Estado) y las vinculadas al complejo económico estatal-privado (concesión de obras públicas, privatizaciones periféricas, compra de insumos a precios diferenciales, acceso a bienes y servicios demandados por el Estado) (véase CASTELLANI, 2004, p. 177).

En marzo de 1981, con la sucesión presidencial y el reemplazo del Ministro de Economía Martínez de Hoz por Lorenzo Sigaut, se estableció una devaluación del peso para recuperar el atraso cambiario que el programa anterior había generado. A este proceso le siguió otro, basado en maxidevaluaciones correctivas y sucesivas que alcanzarían el 81% (CANITROT, 1992). El objetivo del programa consistía en incrementar el superávit comercial, a través de una restricción de las importaciones y, sobre todo, a partir de un incremento de las exportaciones. Sin embargo, más allá de que el proceso fue más efectivo en restringir importaciones que en favorecer exportaciones, el inconveniente que tenía el programa era que recrudecía el problema fiscal. En efecto, como la deuda y los intereses devengados se hallaban en dólares, la devaluación duplicó el costo fiscal de la deuda externa³².

Pero más importante aún, es que el Gobierno acudió a rescatar a las empresas privadas no exportadoras, que debían sufrir el mismo problema. Para ello, en un contexto de escasez de divisas, debido al alza de las tasas de interés de Estados Unidos y la ausencia de inversiones extranjeras, estatizó, a través del Banco Central, la deuda privada, transfiriendo la depreciación total al sector público. En otras palabras, el Estado, bajo la influencia de un joven Domingo Cavallo, se hizo cargo de las deudas contraídas por el sector privado en el plano externo y luego las pacificó a un tipo de cambio diferencial, mediante la implementación de diversos seguros de cambio. En ese contexto de “licuación” y estatización de la deuda externa privada, se produjo una fenomenal transferencia de recursos económicos hacia el sector más concentrado del capital, acrecentando el superávit comercial, al tiempo que la brecha fiscal hacía lo propio, en el marco del proceso de valorización financiera³³. Como consecuencia de ello, la mayoría de los grupos empresariales, sobre todo (aunque no sólo) los grupos económicos nacionales diversificados y empresas transnacionales vinculadas a la regulación estatal, lograron potenciar aún más sus ya existentes cuasi rentas de privilegio.

Podemos decir, en ese sentido, que el accionar estatal, mediante sus políticas públicas, le permitió a los grupos económicos nacionales e internacionales desarrollar una creciente concentración económica y centralización del capital, homogeneizándose de manera creciente, tanto de manera vertical como horizontal (AZPIAZU; BASUALDO; KHAVISSE, 1989; AZPIAZU; BASUALDO, 1990; AZPIAZU, 1991; BASUALDO, 2000, 2006; SCHORR, 2006), al tiempo que los sectores “de abajo” se fragmentaban y pauperizaban cada vez más (VILLARREAL, 1985, 1996). Al mismo tiempo, las diversas políticas de regulación estatal en favor de los sectores más concentrados del capital, no hicieron más que tornar crónica la brecha fiscal, impidiendo generar un desarrollo nacional sostenido que excediera los ciclos cortos basados en “booms” y “burbujas” (NOCHTEFF, 1995; CASTELLANI, 2004, p. 183, 2007).

³² El déficit fiscal pasó de 7,5% del PBI global en 1980, a 16,5% en 1982 (AZPIAZU, 1991).

³³ La consecuencia de estas medidas fue un incremento descomunal del endeudamiento estatal y un desequilibrio estructural de la balanza de pagos, ya no centrado en el déficit comercial y la necesidad de devaluar la moneda para estabilizar la economía, como en el período desarrollista (O'DONNELL, 1977; PUCCIARELLI, 1999), sino en el creciente déficit fiscal. Algunos trabajos que analizaron este particular son Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989); Azpiazu y Basualdo (1990); Basualdo (2000, 2006); Basualdo y Kulfas (2000); Schorr (2006).

LAS DISPUTAS INTERNAS Y LOS VETOS POLÍTICOS DE LOS ACTORES DE PODER

Las luchas políticas y el poder de veto dentro de las Fuerzas Armadas

Aunque la mayoría de los técnicos a cargo del Ministerio de Economía defenderán la orientación neoliberal para incrementar la eficiencia, reducir costos y evitar la inflación y el déficit fiscal por “exceso de demandas”³⁴, según la propuesta de la Comisión Trilateral, ello no impedirá que las políticas neoclásicas se aplicaran de manera contradictoria. Estas contradicciones responden a una pluralidad de vetos políticos por parte de los actores de poder. En primer lugar, debemos destacar el veto político ejercido por gran parte de los sectores militares. Estos actores de poder no veían con agrado la reducción del papel interventor del Estado, ni las consecuencias, principalmente en relación a la desocupación, aunque también a nivel desindustrialización, que ese modelo traía aparejado para la “Seguridad Nacional”³⁵. En efecto, si para la mayor parte del sector económico, a cargo del Ministerio de Economía, el objetivo principal consistía en reducir el Estado a su mínima expresión, para la mayor parte de los militares, a cargo del poder político, este no era sino su objetivo secundario. Según estos sectores, el objetivo de máxima consistía, de acuerdo a la Doctrina de Seguridad Nacional, evitar el peligro del comunismo y mantener, en ese sentido, el orden social (CANITROT, 1980). En ese contexto, aunque su objetivo a largo plazo consistía en llevar a cabo una serie de reformas que transformaran de raíz la estructura económica productivista y la estructura social incluyente e integradora del modelo ISI, su objetivo de máxima consistía en restablecer el Orden perdido durante el período previo de “caos social”, eliminando el “virus” de la “subversión”, que había “infestado” el “cuerpo social” de la República (O’DONNELL, 1982; BARROS, 2002).

Debemos tener en cuenta, en este sentido, que el período inmediatamente anterior al Golpe cívico militar (1973-1976) se había caracterizado por fuertes enfrentamientos entre el ala de izquierda y el ala de derecha del peronismo. Cada una de estas vertientes, representada por la Juventud Peronista (JP) y los Montoneros, por un lado, y la “burocracia sindical”, por el otro, creía ver en Perón, ya sea al dirigente que llevaría a la implementación del “socialismo nacional”, ya sea quien evitaría el peligro de la “revolución marxista”, que parecía avecinarse peligrosamente (SIGAL; VERÓN, 2003). Por otra parte, en aquéllos años se desarrollará, al mismo tiempo, una feroz pugna distributiva entre los trabajadores sindicalizados y los grandes empresarios, que pondrá en peligro los beneficios económicos del empresariado, en razón de la “excesiva politización” de las demandas sindicales³⁶. En ese

³⁴De todos modos, existían algunos sectores dentro del propio elenco económico que se oponían a las reformas, o al menos planteaban cierto rechazo a algunas de las medidas del Gobierno. Al respecto, véase Heredia (2004).

³⁵Téngase presente, en este sentido, que la desocupación, durante el período 1976-1983, variará desde un 5,2%, en mayo de 1976, a un máximo de 6% en mayo del ‘82, para terminar cayendo a sólo 3,9%, en octubre del año siguiente (datos extraídos de www.indec.gov.ar). En esta línea, véanse Canitrot (1981, 1983); Schvarzer (1983, 1986); Novaro y Palermo (2003). Para una visión diferente, que hace hincapié en la existencia de desocupación “encubierta”, véase Basualdo (2006).

³⁶Como lo ha señalado Pucciarelli (1999), tanto los grandes empresarios, como los trabajadores sindicalizados, se caracterizaban, desde su conformación en la posguerra, por la presencia de un alto nivel de organización, una gran capacidad de lucha y un creciente poder de enfrentamiento corporativo. Este poder político exacerbará la lucha social por obtener mayores beneficios salariales, lo que se expresará en un incremento continuo de los índices de inflación, por parte de los empresarios, para recuperar sus costos. En ese contexto de fuerte pugna corporativa entre las grandes organizaciones, se terminará por debilitar, en gran medida, a los partidos políticos

contexto, se producirán fuertes disputas corporativas entre los trabajadores asalariados y los grandes empresarios por la distribución de la renta nacional (PUCCIARELLI, 1999). Al mismo tiempo, se presentaban las luchas ideológicas internas dentro de las distintas vertientes del movimiento peronista por representar los “verdaderos” intereses de la doctrina (SIGAL y VERÓN, 2003), una disputa potenciada tras la muerte de Perón, en julio de 1974, y la creación de un grupo paramilitar de derecha conocido como Triple A o Alianza Anticomunista Argentina, que fomentará la lucha militar contra la vertiente izquierdista. En ese complejo panorama, se iniciará una feroz y sangrienta lucha política que terminará justificando el derrocamiento militar del Gobierno, a cargo de la esposa del líder, María Estela Martínez o “Isabelita”, como se la conocería comúnmente³⁷. En ese contexto, se llegaría, entonces, al trágico Golpe de Estado del 24 de marzo de 1976.

La necesidad imperiosa de restaurar el orden público, frente al desorden de la “subversión marxista” y la excesiva politización de los trabajadores asalariados promovida por el “populismo” peronista, exigía, entonces, de acuerdo a los lineamientos militares, llevar a cabo un profundo disciplinamiento social (CANITROT, 1980, 1981, 1983; SCHVARZER, 1986; SCHORR, 2006), y ello sólo se lograría mediante una lisa y llana represión, tortura y/o desaparición física de todo aquel que alterara el orden buscado. Es en ese contexto que, según algunos trabajos especializados, debe entenderse la defensa que harán muchos militares de las políticas estatistas. En particular, temerán que si las políticas de reforma de mercado se llevaran a cabo al extremo, se producirían altos niveles de desocupación, lo que podría generar un incremento de la violencia social, que impediría cumplir con el objetivo de máxima del Proceso³⁸. Por otra parte, debemos tener en cuenta que, para los sectores militares, la industria era considerada históricamente como un símbolo de defensa de la soberanía nacional, por lo que no veían con agrado la desindustrialización, principalmente del sector armamentístico. Este voto político se expresará en cuantiosos gastos estatales utilizados para el reequipamiento de las Fuerzas Armadas y, especialmente, para el desarrollo de grandes obras de generación de energía, como emprendimientos hidroeléctricos, inversiones en el sector petrolero y autopistas urbanas³⁹.

No obstante, se ha destacado también que había una cuestión de intereses políticos subyacente. Es el caso del Jefe de la Armada, Gral. Eduardo Massera, quien una vez que dejará el poder, en 1981, defenderá la necesidad de implementar un proyecto industrialista para ganarse el apoyo de diferentes sectores sociales, en vistas de constituir su propio proyecto político democrático, que sucedería, según su visión, al régimen militar (CANELÓ, 2004, 2008). Por otra parte, debemos recordar que las empresas estatales serán divididas durante aquel período de acuerdo a una división tripartita. En ese contexto, los militares a

tradicionales, que perderán su razón de ser, y al propio Estado, imposibilitado de morigerar la incontrolable lucha de poder y la inestabilidad económica y social. Sobre las características principales del esquema de “inflación de demanda”, véase Diamand (1973). Para un análisis que continúa esta perspectiva de lucha “corporativa”, véanse Sidicaro (2001) y Pucciarelli (2002).

³⁷Sobre el particular, véase especialmente O’Donnell (1982).

³⁸Algunas declaraciones parecen reforzar esta hipótesis. Así, por ejemplo, el 27 de noviembre de 1980, el Almirante Lambruschini declaraba públicamente que “la economía debe servir a los intereses permanentes de la Nación [...] (y, por lo tanto) los factores de seguridad y geopolíticos deben pesar, en ocasiones, tanto como los de la fría rentabilidad” (citado en SCHVARZER, 1981, p. 135). En esta línea, que coloca el eje en la cuestión del voto de una porción del sector militar, véanse también Canitrot (1981, 1983); Schvarzer (1983, 1986); Novaro y Palermo (2003); Canelo (2004, 2006, 2008).

³⁹Para un análisis más detallado del particular, véanse Schvarzer (1981, 1986); Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989); Azpiazu y Basualdo (1990); Canelo (2004, 2006, 2008); Castellani (2004, 2006a, 2006b).

cargo de las empresas públicas, entre ellas Fabricaciones Militares, no verán con agrado la posibilidad de perder su participación económica en el sector.

Esta compleja variedad de intereses económicos, demandas políticas y disputas ideológicas dentro del propio elenco gobernante, principalmente entre los sectores más liberales, liderados por Martínez de Hoz y el presidente de facto Jorge Videla, y los sectores más nacionalistas, liderados por Eduardo Massera, Roberto Viola, Ramón Díaz Bessone⁴⁰ y el grupo de Generalistas del Ejército, impedirán, entonces, que se profundizara la aplicación de las políticas neoliberales. Contribuirá además, en la misma línea, el particular esquema tripartito de poder del Proceso que, al dividir las funciones entre las tres Fuerzas, lejos de evitar los conflictos surgidos en la Dictadura anterior, como era su objetivo inicial, impedirán homogeneizar intereses cuando surjan disputas internas en alguna de las tres Fuerzas integrantes de la Junta⁴¹(CANELO, 2004, 2008).

Sin embargo, las explicaciones que hacen hincapié en el veto militar por razones puramente político-ideológicas, tienden a olvidar también que, desde inicios de la década del '60 (CASTELLANI, 2006a, 2006b), y en especial a partir del Golpe de 1976, se profundizará en la Argentina un proceso de creciente “colonización” del Estado (O'DONNELL, 1977; PALERMO y NOVARO, 1996; PUCCIARELLI, 1999). Este proceso les permitirá a los grupos corporativos ocupar cargos en diferentes ministerios y reparticiones, agudizando progresivamente la deslegitimación estatal (SIDICARO, 2001, 1998, p. 44-51). En efecto, los militares no sólo temían a la desocupación o seguían la tradición de nacionalismo económico, sino que, además, defendían las empresas públicas para preservar sus negocios corporativos en relación a esas empresas, a cargo de los propios Generales, de acuerdo al sistema de reparto tripartito de la administración pública (SIDICARO, 1998, 2001; CANELO, 2004, 2006, 2008).

Las disputas políticas y el poder de veto dentro del empresariado ligado al modelo mercadointernista

Junto con el veto político de las Fuerzas Armadas, existía un segundo actor sociopolítico clave que expresaba su crítica a las reformas neoliberales: el empresariado. En efecto, dentro de los sectores empresariales más concentrados, aunque muchos de ellos apoyarían, desde los inicios, las reformas y ajustes pro-mercado, principalmente los acreedores externos y los agroexportadores, debemos recordar que, durante todo el Proceso, continuarán, e incluso se profundizarán, los subsidios estatales, los sobreprecios en las licitaciones y contrataciones públicas, las exenciones impositivas, las obras públicas de gran envergadura, los regímenes de promoción industrial y los proyectos mixtos de inversión en sectores específicos, como la industria automotriz, la siderúrgica, la petroquímica y la papelera, entre otras políticas netamente intervencionistas, que lejos estaban del discurso de

⁴⁰El General Díaz Bessone, por ejemplo, intentará formar un Ministerio de Planeamiento para regular al mercado.

⁴¹Según Caneo (2004, 2006, 2008), el objetivo del esquema era evitar la excesiva centralización de poder que caracterizaba a la Dictadura anterior de Juan Carlos Onganía (1966-1970). Sin embargo, la consecuencia del nuevo esquema de Juntas militares, formados por tres integrantes, y la división de cargos entre las tres Fuerzas, será una profundización de los conflictos internos. Ello impedirá, en lugar de favorecer, la toma de decisiones políticas de manera congruente y orgánica.

reducción del Estado⁴². En ese contexto, resulta entendible que los sectores empresariales más ligados a su dependencia de la regulación estatal, fueran los que se opusieran más firmemente a la retirada total del Estado⁴³ (BELTRÁN, 2006, p. 212 y ss.).

En el marco de un proceso de creciente colonización del Estado, especialmente por parte de los grandes empresarios agroindustriales de la “Patria contratista” (Bridas, Techint, Bunge y Born, Macri, Acindar, etc.) y algunas empresas transnacionales diversificadas⁴⁴, a lo que debemos sumar el rol del sindicalismo en defensa del sistema de Obras Sociales, la administración pública en su conjunto se convertirá en una fuente de prebendas, en el que cada uno de los grupos de interés pujará por resguardar su propia posición corporativa (PUCCIARELLI, 1999; MARGHERITIS, 2000, p. 50-51). Estas pujas se expresarán mediante un poder de veto por parte de los grupos concentrados del empresariado (del mismo modo que lo hará el sindicalismo opositor), lo que impedirá que se lleven a cabo políticas más profundas de reforma estructural. Al mismo tiempo, estas divergencias políticas evitarán que las distintas fracciones de los sectores dominantes pudieran homogeneizar conjuntamente sus demandas e intereses⁴⁵ (CASTELLANI, 2004).

Las disputas políticas y el poder de veto de los economistas

Como lo han puesto en evidencia Mariana Heredia (2004, 2006) y Gastón Beltrán (2006), dentro del propio elenco liberal existirán también algunos sectores que se opondrán a la aplicación conjunta y sistemática de las reformas de mercado. En efecto, ya desde el inicio del Proceso, existirán fuertes desacuerdos entre la vertiente del “liberalismo tradicional”, representado por figuras como el ingeniero Álvaro Alsogaray y los hermanos Juan y Roberto Alemán, y la vertiente de los “liberales tecnócratas”, representados por economistas expertos formados con posgrados en las más prestigiosas universidades del exterior, como Juan Carlos de Pablo y Domingo Cavallo, entre otros. A diferencia de lo que suele creerse desde el sentido común, ambos grupos no serán homogéneos ideológicamente. En efecto, mientras que los primeros exigían la reducción del gasto público y la emisión monetaria para terminar con la

⁴²Aunque con antecedentes en la década del '60, a partir del Proceso se profundizará la presencia de diferentes “ámbitos privilegiados de acumulación” para los grupos económicos, en particular los ligados a lo que se conocería como la “Patria contratista”, y más específicamente, en empresas como YPF, Gas del Estado y SOMISA. Para un detalle de estos beneficios, favorecidos por el accionar estatal, durante el período 1976-1983, véanse los trabajos de Schvarzer (1981, 1984); Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989); Azpiazu y Basualdo (1990); Castellani (2004, 2006b); Basualdo (2006); Schorr (2006). Un análisis de los “contextos privilegiados de acumulación” para los grupos económicos ligados al sector petrolero, durante la década del '60, puede verse en Castellani (2006a).

⁴³Así, mientras el presidente de la Sociedad Rural exigía realizar “un corte definitivo al gasto público”, el presidente de la Cámara Argentina de la Construcción (CACoN), afirmaba que “el gasto en obras públicas no es inflacionario” (citado en SCHVARZER, 1981, p. 130).

⁴⁴En los términos de Basualdo, los Grandes Grupos Económicos Estatales (GGEE) y las Empresas transnacionales diversificadas (ET), también denominados por el autor como “oligarquía diversificada” (Basualdo, 2000, 2004, 2006). Este último concepto, sin embargo, no logra satisfacerlos del todo, en razón de cierta simplificación metodológica que observamos en su aplicación.

⁴⁵Beltrán se refiere a la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Cámara Argentina de la Construcción (CACoN), sectores que, a diferencia de la Sociedad Rural Argentina (SRA), planteaban la necesidad de reducir gastos “superfluos” en seguridad social, pero para dirigirlos al desarrollo industrial y de la construcción (BELTRÁN, 2006, p. 212). Otros ejemplos similares pueden hallarse en Schvarzer (1981).

inflación, los segundos, más pragmáticos, no necesariamente exigían que se aplicara una reducción del gasto público para lograr igual objetivo⁴⁶ (HEREDIA, 2006, p. 156).

En ese contexto de voto, tanto por parte del sector militar, como por parte de los sectores liberales, a lo que debemos sumar también a algunos dirigentes políticos y varios medios de comunicación masivos⁴⁷, se creará una situación de “bloqueo recíproco” entre ambas tendencias y ambos sectores (HEREDIA, 2006, p. 156), que impedirá llevar a cabo un conjunto de políticas públicas homogéneas y coherentes en su aplicación.

LOS EFECTOS DE LA PRIMERA EXPERIENCIA DE REFORMAS PRO-MERCADO: CRECIENTE CENTRALIZACIÓN DEL CAPITAL, EXCLUSIÓN Y FRAGMENTACIÓN SOCIAL Y ESCASA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y PRODUCTIVA

Recapitulando, pudimos observar hasta aquí de qué modo durante el período 1976-1983, diferentes pugnas corporativas de poder entre los principales actores predominantes impidieron desmantelar, más allá de algunas privatizaciones totales y periféricas de ciertas actividades y empresas, el modelo intervencionista y regulador de posguerra. Estas pugnas, que se manifestaron en la superposición contradictoria de orientaciones en la gestión económica estatal (CASTELLANI, 2004, p. 175), no obstante, sin embargo, a que se olviden, o dejen de lado, las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales iniciadas a partir del llamado modelo de valorización financiera (BASUALDO, 2000, 2006), puesto en marcha con el Proceso. En efecto, como lo han analizado numerosos trabajos, a partir de 1976, y más aún desde 1977, con la apertura financiera y el fin de las tasas de interés reales negativas, se inició en la Argentina una transformación profunda del patrón de acumulación vigente, que incentivó una creciente concentración del capital y centralización del ingreso en pocas manos. En ese marco, como señala Ana Castellani, se generaron una serie de ámbitos de acumulación privilegiados, basados en la escasa innovación tecnológica y productiva y el acceso a cuasi rentas de privilegio, posibilitados por las altas tasas de interés del sector financiero⁴⁸. Como consecuencia de este proceso, se producirá una creciente desindustrialización que afectará al

⁴⁶Por otra parte, debe señalarse que algunas fundaciones, entre ellas la Fundación Mediterránea, de Domingo Cavallo, no serán tan “liberales” como suele creerse (HEREDIA, 2004).

⁴⁷Heredia (2006) destaca la oposición al neoliberalismo por parte del diario *Clarín*, de tendencia desarrollista, que rechazaba la apreciación de la moneda, la apertura comercial y la liberalización financiera. También la crítica de dirigentes del desarrollismo, como Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio, a los efectos destructivos del plan económico del Proceso sobre el sector empresario y el poder adquisitivo del salario. Asimismo, destaca la oposición del radicalismo, además de sectores sindicales y algunos empresarios del agro y la industria. Finalmente, señala también la oposición de algunas fundaciones no liberales, como la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE) y el Instituto Argentino para el Desarrollo Argentino (IADE), junto con su revista heterodoxa *Realidad económica*, el Centro de Estudios de la Sociedad y el Estado (CEDES), el Centro de Estudios sobre el Estado y la Administración (CISEA), el Colegio de Graduados de Ciencias Económicas de la Capital Federal y los intelectuales a cargo de estos institutos, como Aldo Ferrer, Jorge Katz, Adolfo Dorfman, Adolfo Canitrot, Roberto Frenkel, Jorge Schvarzer y Jorge Sábato, entre los más destacados (véase HEREDIA, 2006, p. 156-164).

⁴⁸El ciclo de valorización financiera comprendía tres ciclos. En primer lugar, el endeudamiento privado externo (en varios casos, con avales estatales). Segundo, la colocación de fondos a plazos cortos en el mercado financiero local. Por último, la fuga de capitales valorizados en el circuito financiero interno hacia los destinos externos más seguros para garantizarse la valorización (véase CASTELLANI, 2006, p. 340). Sobre el proceso de valorización financiera, véanse los trabajos de Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989), Azpiazu y Basualdo (1990), Basualdo (2000, 2006) y Basualdo y Kulfas (2000).

sector productivo, especialmente a las PyMES, al tiempo que se promoverá la exclusión social y la fragmentación de los trabajadores y sectores populares. Al mismo tiempo, sin embargo, los grupos económicos diversificados, especialmente los vinculados al accionar público del Estado, lograrán consolidar su poder económico y político, paradójicamente, a partir de la creciente intervención y regulación del Estado⁴⁹ (CASTELLANI, 2004, 2006a, 2006b, 2007).

EL GOBIERNO DE ALFONSÍN (1983-1989): LA MARCHA PENDULAR DE LAS REFORMAS⁵⁰

La etapa heterodoxa y la permanencia de las disputas y vetos políticos (1983-1985)

La imposibilidad de controlar las variables económicas, principalmente el grado de endeudamiento externo, incrementado sobremanera a partir de la estatización de la deuda privada de 1982⁵¹, la creciente tasa de inflación, que alcanzará niveles del 164% en 1982 y 343% en 1983, y el déficit en la balanza de pagos, que se decuplicará en relación al período 1970-1976, debido a la fuga de capitales que promoverá la apertura financiera (CAVAROZZI, 1997, p. 87), a lo que debemos sumar la frustrante derrota en la Guerra de Malvinas y los intereses y demandas contrapuestas dentro del elenco militar (Novaro y Palermo, 2003; Canelo, 2004, 2006), terminará por debilitar, finalmente, al Proceso, obligando al gobierno militar a abandonar el poder⁵². En un contexto de fuertes expectativas por el regreso de la democracia, en octubre de 1983 fue electo como Presidente el candidato del partido radical, Raúl Alfonsín (1983-1989), con el apoyo de más del 52% de los votos.

⁴⁹Esto ha llevado a algunos autores a señalar que el patrón de acumulación, si bien desindustrializador, no fue “anti-industrialista” (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1989; Azpiazu y Basualdo, 1990; Schorr, 2006, p. 21). En todo caso, lo que se puso en evidencia durante el régimen cívico-militar, en especial hasta 1981, fue un proceso de marcada “reprimarización” del tejido manufacturero y una fuerte “simplificación productiva”, es decir, un proceso de especialización industrial en ramas de escaso procesamiento manufacturero y poco dinamismo en el mercado mundial (agroindustrias, celulosa y papel, minerales no metálicos, metales básicos, productos químicos) (véase Schorr, 2006, p. 22-27).

⁵⁰A partir de aquí, retomamos algunas cuestiones analizadas en Fair (2010b).

⁵¹En 1981, Estados Unidos aumentó su tasa de interés interna, lo que generó una crisis de la balanza de pagos en las cuentas capital y de servicios financieros (“crisis de la deuda externa”). Esta crisis fiscal se vio agravada notablemente un año después, cuando el Banco Central, liderado por Domingo Cavallo, llevó a cabo una estatización de la deuda de los grupos económicos locales mediante diferentes seguros de cambio, lo que obligó al Estado a incrementar la demanda de divisas para pagar los compromisos con los acreedores, e incrementó el déficit cuasi-fiscal, como consecuencia de la licuación de los pasivos privados internos (Castellani, 2006b, p. 341). En ese contexto, al que debemos sumar la devaluación del 400% efectuada un año antes por el Gobierno, la deuda externa se elevó desde 7.800 millones de dólares, en 1976, a un total de 45.000 millones, en 1982, al tiempo que pauperizó a vastos sectores de la sociedad, en especial los que se encontraban endeudados en dólares (García Delgado, 1994, p. 65). Sobre los diferentes mecanismos de estatización y licuación de los pasivos privados por parte del Estado y sus efectos sobre el sector fiscal, véanse Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1989) y Basualdo (2006), entre otros.

⁵²En realidad, como señala Barros, una vez que el Proceso había logrado recuperar el orden público, no pudo constituir nuevas formas de identificación para articularse y legitimarse. En estas circunstancias, llevará a cabo un cambio en el exterior constitutivo, de manera tal que el enemigo ya no será interno (la “subversión”), sino externo (Gran Bretaña) (Barros, 2002, p. 61 y 75). No obstante, el fracaso de esta nueva construcción identitaria, a partir de la derrota de la Guerra de Malvinas, marcará el comienzo del fin del Gobierno. Sobre el particular, véase también Aboy Carlés (2001, p. 165-166 y 265-266).

Contrariamente a lo que suele creerse, durante este período el proceso de reformas neoliberales tampoco se aplicará de manera orgánica y consistente. Al contrario, durante los primeros años del gobierno de Alfonsín se producirá una fuerte crítica al modelo neoliberal, asociado al fracaso del Régimen militar (Barros, 2002). En ese contexto, durante los primeros meses, con Bernardo Grinspun (1983-1985) como Ministro de Economía, algunos autores señalan que continuarán las políticas distributivas clásicas del peronismo, o al menos, que se aplicarán políticas heterodoxas, “nacional-desarrollistas” o “neokeynesianas”, ajenas al neoliberalismo⁵³.

Sin embargo, el Gobierno no logrará dominar lo que constituían sus principales problemas: la crisis externa y el déficit fiscal. En relación al primero, como vimos, se había recrudecido durante el período anterior, como consecuencia del accionar estatal hacia el capital concentrado (incremento de las tasas de interés, avales estatales, licuación de los activos privados). Durante los primeros años del gobierno de Alfonsín, la misma lógica se profundizará. En efecto, a partir de 1984, no sólo continuarán las políticas de transferencia estatal, sino que se verán complementadas por nuevas medidas, como el programa de capitalización social de la deuda externa y los subsidios a las exportaciones industriales. En ese contexto, signado por altas tasas de interés que regían para las colocaciones a corto plazo, la escasez de divisas y la atractiva rentabilidad de los bonos emitidos por el Estado, se potenciará el proceso de especulación financiera de los grandes empresarios concentrados en el mercado local⁵⁴, al tiempo que se incrementaba la crisis externa del Estado.

En cuanto a la situación fiscal, el Gobierno continuará, e incluso incrementará, las políticas de exenciones y diferimientos impositivos, los subsidios directos y los precios diferenciales en la venta de bienes y servicios. Al mismo tiempo, agregará nuevas medidas, como los avales estatales para el endeudamiento privado y los regímenes de capitalización de la deuda (Basualdo, 2006). En ese contexto, al que debemos sumar los sobreprecios en las compras y reparticiones públicas y la profunda erosión de la recaudación impositiva y previsional, en el marco de una creciente evasión y elusión de los compromisos tributarios por parte del empresariado más concentrado, además de las altas tasas de interés internas, el accionar del Estado incentivó un extraordinario crecimiento de los mecanismos de valorización financiera interna. Este proceso favorecerá a los grupos económicos, especialmente los vinculados al “complejo económico estatal-privado” (SCHVARZER, 1986), al tiempo que el déficit fiscal y quasi-fiscal del Estado alcanzaba niveles inéditos (CASTELLANI, 2006b, p. 341-342).

Pero lo más importante, a los fines de este trabajo, es que estos beneficios extraordinarios para el capital oligopólico, principalmente para la cúpula del empresariado

⁵³Algunos de los análisis que se han referido a la existencia de este plan, que incluía un acuerdo general de precios y salarios, reducción del costo del crédito y una elevación posterior de salarios y del gasto público para incentivar la demanda y la producción, como “heterodoxo”, “neokeynesiano”, “nacional-desarrollista” o “mixto”, han sido Azpiazu (1991); Canitrot (1992); Ossona (1992, p. 15-16); Palermo y Novaro (1996, p. 61-110); Basualdo (2006, p. 226-238); Castellani (2006b, p. 336); Heredia (2006, p. 182); Beltrán (2006, p. 224); Ortiz y Schorr (2006b).

⁵⁴A diferencia del período anterior, cuando la valorización era mayormente externa, entre 1984 y 1989 la valorización fue en mayor medida interna. En ese contexto, la deuda pública se incrementó en 22,9 mil millones de dólares, al tiempo que la fuga de capitales alcanzó los 14,5 mil millones (Castellani, 2006b, p. 341). Para un análisis más detallado, véase Basualdo (2006).

industrial diversificado, impidieron que se llevara a cabo una política más ortodoxa⁵⁵. En ese contexto, las políticas económicas implementadas por el gobierno de Alfonsín agravarán la pujía distributiva entre las distintas fracciones del empresariado. En efecto, como en la etapa anterior, existían demandas contradictorias entre los sectores mayormente favorecidos por su vinculación con el accionar regulador del Estado, los empresarios conocidos como los “Capitanes de la Industria” o “Grupo María”⁵⁶ (también llamada “Patria contratista”), y aquellos sectores que, como el caso de los acreedores externos, pretendían profundizar las políticas neoliberales para cobrar sus préstamos adeudados.

Entre los primeros, se hallaba la mayoría de los grupos económicos que funcionaban como proveedores y/o contratistas de las empresas o reparticiones estatales (Atanor, Loma Negra, Pérez Companc, Techint, Acindar). Estos conglomerados económicos, cuya estructura se hallaba, desde el período anterior, fuertemente integrada, tanto vertical como horizontalmente (AZPIAZU; BASUALDO; KHAVISSE, 1989; AZPIAZU; BASUALDO, 1990; BASUALDO, 2006), se beneficiaban en gran medida con las desgravaciones y diferimientos de impuestos, los amplios subsidios directos e indirectos, los precios preferenciales en la compra y venta de bienes y servicios, las contrataciones irregulares con el Estado y los programas de capitalización de la deuda externa⁵⁷ (CASTELLANI, 2006b, p. 343 y ss.). Entre los segundos, en cambio, se ubicaban los acreedores externos y la banca transnacional, quienes pretendían cobrar sus préstamos externos, atrasados desde la crisis de la deuda⁵⁸ (THWAITES REY, 2002: 20). También se ubicaban en este bando los grandes empresarios agroexportadoras de la Sociedad Rural Argentina (SRA), sectores históricamente

⁵⁵Aunque no representa el eje de este trabajo, las propias restricciones externas (crisis de la deuda, limitaciones en el intercambio comercial) también limitaron la posibilidad de aplicar políticas desarrollistas, tal como las que fueron promovidas durante el mandato de Bernardo Grinspun. No obstante, hubo también otras medidas que lograron prosperar y sentaron los antecedentes de, por ejemplo, el MERCOSUR, como el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), firmado en noviembre de 1985 por los gobiernos de Alfonsín y el presidente brasileño José Sarney.

⁵⁶En realidad, dentro de este sector, conformado por 24 conglomerados empresariales de origen industrial de fuerte concentración económica, habrá también una importante fracción interna conformada por empresas diversificadas, ligadas a las finanzas y el sector bancario. Ello impide que el grupo pudiera ser catalogado masivamente como “mercado-internista”. Al respecto, véase particularmente Ossona (1992).

⁵⁷En efecto, durante los años '80 continuarán, e incluso se profundizarán, los “ámbitos privilegiados de acumulación” iniciados en los '60 y '70, para los grupos económicos diversificados, especialmente los proveedores y/o contratistas del sector industrial (Capitanes de la Industria), que formarán el “complejo económico estatal-privado” (SCHVARZER, 1986). En ese contexto, lejos ser una “década perdida”, como suele definirse a esta etapa, algunos sectores, principalmente los correspondientes al gran empresariado local diversificado ligado a la regulación estatal y algunos conglomerados transnacionales, lograrán acceder a “cuasi rentas de privilegio”, que les permitirán consolidar el proceso de concentración y centralización del capital, iniciado en los '60 y '70 (véase CASTELLANI, 2004, 2006a, 2006b, p. 336 y ss., 2007). Respecto a la relación entre el Estado y los grandes empresarios durante el gobierno de Alfonsín, véanse también Basualdo (2006) y Ortiz y Schorr (2006a, 2006b). Una crítica inicial a la noción de “década perdida” se encuentra también en Azpiazu (1991).

⁵⁸Como dijimos, en 1982 se produjo la crisis de la deuda externa, lo que condujo a una moratoria en México. Frente a la imposibilidad de cobrar sus préstamos adeudados, en un contexto de escasez de divisas, los organismos multilaterales comenzarán a exigir la implementación de ajustes en los salarios. En 1985, tras aliviar en parte su situación externa, debido al denominado Acuerdo de Cartagena, se agregaría a la necesidad de realizar ajustes macroeconómicos, una serie de reformas estructurales, en particular de los activos pertenecientes a las empresas públicas, como un modo de abonar lo adeudado. Sobre el particular, véase Basualdo (2006).

antiestatistas que intentaban profundizar las reformas y ajustes de mercado para maximizar sus ganancias⁵⁹ (BELTRÁN, 2006; ORTIZ; SCHORR, 2006a).

La creciente conflictividad política intersectorial se expresará en un fuerte incremento de los índices de inflación, que alcanzará un total de 688% durante 1984 (HEREDIA, 2006, p. 171). Además, se producirá un retorno de los conflictos sociales, materializado en sucesivas marchas y paros sindicales de la Confederación General del Trabajo (CGT), liderada por el dirigente cervecero Saúl Ubaldini⁶⁰. Frente a la imposibilidad de solucionar el incremento del déficit fiscal, generado por la ausencia de inversiones extranjeras y el creciente endeudamiento público y privado⁶¹, en febrero de 1985 se producirá la renuncia de Grinspan al Ministerio de Economía y su reemplazo por Juan Vital Sourrouille.

EL PLAN AUSTRAL: EL GIRO HACIA UNA MAYOR ORTODOXIA MONETARIA Y EL RECRUDECIMIENTO DE LAS DISPUTAS Y LOS VETOS POLÍTICOS (1985-1987)

El nuevo Ministro, durante el primer semestre de 1985, aplicó una política de contracción de la actividad económica, basado en una política monetaria restrictiva, incrementos en las tarifas públicas y el tipo de cambio y una flexibilización del sistema de control de precios, con el objeto de incrementar los ingresos tributarios y el excedente comercial para abonar los servicios de la deuda externa y lograr la estabilización monetaria y fiscal (AZPIAZU, 1991). Como ha sido destacado por diversos trabajos especializados, a partir de ese momento el Gobierno comenzará a modificar su discurso centrado en la “reforma moral” y la defensa del Estado de derecho frente a las arbitrariedades del autoritarismo⁶², para colocar en primer lugar las cuestiones de tipo económicas. En efecto, si hasta allí el incremento de las tasas de inflación se debía, tal como supone la teoría estructuralista, a la estructura y composición de la demanda de bienes, y el eje del discurso gubernamental se situaba en los asuntos político-institucionales, desde mediados de 1985 comenzará a asumirse el problema de la inflación como efecto de un exceso de oferta monetaria, colocando paulatinamente al tema económico, especialmente en lo que refiere a los problemas irresueltos

⁵⁹Como señala Beltrán, desde comienzos de los '80s, la Sociedad Rural señalaba la necesidad de aplicación del conjunto de los postulados del “modelo” neoliberal. Así, en sus memorias de 1981, afirmaba la necesidad de “dar real vigencia a esta economía de mercado, que nunca se probó íntegramente” (citado en Beltrán, 2006, p. 217). De manera similar se expresaba la Bolsa de Comercio, que criticaba la ausencia de liberalismo en nuestro país. Otros actores eran, en cambio, más ambiguos. Tal es el caso de la Asociación de Bancos (ADEBA), que criticaba la apertura económica como “demasiado enérgica” (p. 218).

⁶⁰Sobre el rol sindical durante esta primera etapa, véase particularmente Portantiero (1987a, 1987b).

⁶¹Si bien el desequilibrio fiscal, en relación al PBI, se redujo de 16,8% a 12,8%, durante 1984, no lo hizo sobre la base de una mayor recaudación tributaria, tal como se preveía, sino a costa del deterioro salarial de los empleados estatales, la postergación del pago a los proveedores y una drástica reducción de la inversión pública (AZPIAZU, 1991).

⁶²Ya desde la Guerra de Malvinas, Alfonsín había manifestado una fuerte oposición al Régimen militar y una defensa del “imperio de la ley”. Durante la campaña electoral, profundizará esta oposición al autoritarismo de la Dictadura y su firme defensa de la democracia republicana, lo que le permitirá diferenciarse del justicialismo y ser electo como Presidente. Una vez en el poder, el dirigente radical llevó a cabo una política de juicio a los responsables del “Terrorismo de Estado”, para lo cual creó la CONADEP, una comisión independiente del poder político dedicada a recibir denuncias y registrar los crímenes cometidos durante la Dictadura. En líneas generales, se planteaba la necesidad de condenar a la Junta militar a cargo del Proceso, dejando en libertad a oficiales de rango medio y bajo, en razón de la “obediencia debida”, en lo que se conocería como los “tres niveles de responsabilidad”. Para un análisis más detallado del particular, véanse, con algunas diferencias, López (1994); Acuña y Smulovitz (1995); Aboy Carlés (2001); Canelo (2006); Pucciarelli (2006a, 2006b).

de la inflación y el déficit, en el centro de la escena⁶³ (HEREDIA, 2006, p. 181 y ss.; BELTRÁN, 2006, p. 223).

En consonancia con el nuevo enfoque, que no dejaba, sin embargo, de combinar algunas políticas ortodoxas, como la promesa de no emitir dinero, con otras medidas más heterodoxas, como el acuerdo de precios y salarios (BASUALDO, 2006; ORTIZ y SCHORR, 2006), en junio de 1985 Sourrouille implementó el Plan Austral. El plan económico anunciable, entre sus principales medidas, el congelamiento de precios, tarifas públicas, tipo de cambio y salarios, la reducción drástica del déficit fiscal, la contracción monetaria, a través de la reducción de gastos e inversión pública, mayores gravámenes al comercio exterior y los combustibles, e incremento de los impuestos directos. Finalmente, adoptaba una nueva moneda, el Austral, acompañada de una tabla de conversión de deudas para evitar el “arrastre” de la inflación (AZPIAZU, 1991).

Sin embargo, tras un éxito inicial, que logrará reducir fuertemente las tasas de inflación⁶⁴, el Plan Austral, definido como el inicio de una “economía de guerra”, se agotará pronto, debido al incumplimiento del acuerdo de precios por parte de empresarios y sindicalistas⁶⁵ (PORTANTIERO, 1987a, 1987b; BELTRÁN, 2006, p. 225). En ese contexto, potenciado por el fracaso en cumplir con la “promesa democrática” de oponerse a las corporaciones, lo que se expresaría en la “claudicación” asociada al episodio de Semana Santa de abril de 1987⁶⁶, la frustración ciudadana se colocará en la figura del Presidente, iniciando

⁶³En realidad, no existe un acuerdo en la bibliografía sobre cuál será el “punto de inflexión”. Las dos opciones que se esgrimen en los estudios sobre el período son el año 1985, con el lanzamiento del Plan Austral y la famosa “economía de guerra” (ABOY CARLÉS, 2001; BELTRÁN, 2006, p. 223; HEREDIA, 2006, p. 179-180 y ss.; PUCCIARELLI, 2006b, p. 270-272), o bien 1987, con el intento fallido de privatización de algunas empresas públicas y el posterior Plan Primavera, de agosto del año siguiente (BARROS, 2002).

⁶⁴En efecto, la inflación, se reducirá del 40% mensual, en el mes de junio, a sólo 2%, en octubre (HEREDIA, 2006, p. 187). Al mismo tiempo, se producirá una renovación de los depósitos a tasas más reducidas que las precedentes, una brusca contracción del dólar en el mercado paralelo y una reducción nominal de algunos precios (AZPIAZU, 1991).

⁶⁵Según Basualdo (2006), el Gobierno no había tenido en cuenta que los grupos económicos constituyan, en gran medida, sectores fuertemente integrados, tanto vertical como horizontalmente. En ese contexto de “oligopolización” del mercado, se les hacía más fácil evitar el control de precios planteado por el Gobierno, en razón de que podían controlar, en gran parte, la evolución de aquellos precios. Por otra parte, debemos tener en cuenta que, durante este período, continuaba vigente la presencia de una estructura fiscal fuertemente regresiva y un grado de intermediación financiera ineficiente y basada en altos costos (AZPIAZU, 1991).

⁶⁶Dijimos anteriormente que la política de Alfonsín consistía en la determinación de tres niveles de responsabilidad. En ese contexto, tras la condena a la Junta del Proceso, el 22 de diciembre de 1986 se aprobó la Ley de Punto Final, que establecía un punto final para continuar con el juzgamiento militar. Sin embargo, algunos jueces decidieron dejar de lado la Feria judicial y aprovechar el tiempo de 60 días, previsto por la ley, para citar a indagación obligatoria a los oficiales medios que quedaban exentos de la misma. En ese contexto, en el que 400 oficiales serán citados a declarar ante la Justicia, se generará un levantamiento militar en Campo de Mayo, liderado por el Teniente Coronel Aldo Rico, que exigirá el fin de los juicios a los oficiales. En el marco de la protesta general de rechazo al levantamiento “carapintada”, expresado en una movilización masiva en la Plaza de Mayo en defensa de la democracia, Alfonsín se referirá, tras dialogar con los militares, al éxito del Gobierno en neutralizar a los golpistas, lo que se expresará en la famosa frase “Felices Pascuas” y “La Casa está en orden”. Sin embargo, poco después, terminará aprobando la ley de “Obediencia Debida”, lo que será interpretado por la sociedad como una “claudicación” ante el poder militar que se pretendía enfrentar. Para un análisis más detallado del particular, véanse Acuña y Smulovitz (1995) y Aboy Carlés (2001). Sobre la importancia de la “ruptura” de la “promesa democrática”, véase Hilb (1994). Para una visión diferente, que enfatiza en mayor medida el rechazo social generado por la “ley de Amnistía encubierta” y la “claudicación” de Alfonsín de la posibilidad cierta del juzgamiento de una “corporación en decadencia” como era la militar, véase Pucciarelli (2006a, 2006b).

un proceso que ha sido denominado de crisis hegemónica (PORTANTIERO, 1987), o crisis de representación del sistema político (PUCCIARELLI, 2006a, p. 149).

Este fracaso en acordar de manera neocorporativa con los grupos de poder empresarial, una fracción del sindicalismo y del ala militar⁶⁷, fracaso que se expresaría en un incremento de la tasa de inflación⁶⁸ y del déficit fiscal⁶⁹, llevarán, junto a la presión ascendiente de los acreedores externos, a profundizar los intentos de implantar políticas más ortodoxas a las aplicadas hasta entonces (AZPIAZU, 1991). Ya en febrero de 1986, el Gobierno había anunciado un proyecto de ley para privatizar la empresa siderúrgica nacional de SOMISA y las petroquímicas Bahía Blanca y General Mosconi, con el objeto de reducir el déficit fiscal y abonar la deuda externa. Este plan luego sería rechazado, frente a la fuerte oposición política generada en el interior del partido gobernante, principalmente en los sectores “políticos” ligados a la estructura de la UCR (MADOERY, 1990; BELTRÁN, 2006, p. 225).

En el mes noviembre, el Gobierno creará el Directorio de Empresas Públicas (DEP), un *holding* integrado por todas las empresas públicas, que se orientaba a racionalizar a las empresas de acuerdo a criterios de eficiencia, planteándose la posibilidad potencial de privatizarlas, ya sea parcial o totalmente⁷⁰ (OSSONA, 1992, p. 41). Sin embargo, será recién a partir de 1987, con el fracaso del acuerdo de precios neocorporativo, lo que se expresaría en un nuevo incremento de la tasa de inflación⁷¹, y la posterior derrota en las elecciones legislativas a manos del sector renovador del justicialismo⁷², que el tema de la reforma estatal se colocará como una prioridad en la agenda pública (BARROS, 2002, p. 143-151). En ese contexto, el Gobierno dejará en un lugar relegado sus políticas neo-keynesianas o

⁶⁷El acuerdo incluía a los denominados “Capitanes de la Industria”, una corriente interna de la CGT y el ala militar “politicista”, dirigido por el general Ríos Erefú (PUCCIARELLI, 2006b, p. 272).

⁶⁸Durante 1985, la inflación alcanzará la cifra récord de 672,2%. La causa de este fenómeno, sin embargo, no se reduce a la pugna distributiva. Por el contrario, Basualdo (2006) señala también la importancia que tuvo el incremento de las tasas de interés, para evitar la valorización externa. Este mecanismo terminó incentivando una mayor valorización interna de los de por sí concentrados grupos económicos, al tiempo que profundizó la crisis de las pequeñas y medianas empresas productivas y de los asalariados en general.

⁶⁹Según Basualdo, el déficit fiscal se incrementó durante esta etapa debido a que los subsidios y regímenes de promoción industrial, del mismo modo que los diferimientos impositivos, continuarán presentes, promoviendo aún más la valorización financiera y, por lo tanto, la crisis fiscal del Estado. Al mismo tiempo, se aplicarían nuevas medidas, como los avales para el endeudamiento y los programas de capitalización de la deuda (incluyendo capitalización de deuda externa privada con seguros de cambio, deuda externa pública y préstamos al sector privado) (BASUALDO, 2006, p. 246-251).

⁷⁰Otros autores señalan, por su parte, que los primeros antecedentes de políticas de intento de reforma del Estado se sitúan en enero de 1984, con la creación de una Comisión encargada de proponer los mecanismos para privatizar las empresas no productivas y reducir el gasto público para reducir el déficit fiscal y controlar la inflación, aunque dejando en manos del Estado la tarea de “reconstrucción económica del país”. A su vez, el 24 de julio de 1985, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) crearía una Secretaría de Promoción y Crecimiento para “someter al PEN un proyecto de ley de privatizaciones de empresas y bienes en poder del Estado nacional”, entre las que se nombraba a Ferrocarriles Argentinos, YPF y Aerolíneas Argentinas. Al respecto, véase Madoery (1990).

⁷¹Aunque será menor en relación a los años inmediatamente anteriores, la tasa de inflación alcanzará, durante 1986, el 90,1% (BASUALDO, 2006, p. 226).

⁷²En las elecciones legislativas de 1987 el sector Renovador del justicialismo vencerá al radicalismo.

heterodoxas, para profundizar el giro hacia una visión más ortodoxa⁷³ (OSSONA, 1992; BELTRÁN, 2006, p. 229).

DEL PROGRAMA DE JULIO AL PLAN PRIMAVERA: LA PROFUNDIZACIÓN DEL GIRO ORTODOXO Y LA RADICALIZACIÓN DE LAS DISPUTAS Y VETOS (1987-1989)

En el mes de julio de 1987, en consonancia con la unificación del discurso de los organismos multilaterales de crédito sobre la necesidad de implementar los ajustes en conjunto con las reformas estructurales de mercado⁷⁴, se inicia una tercera etapa, en la que el Gobierno radicalizará sus políticas ortodoxas. En ese marco, lanzará el Programa de julio, en el que se comprometerá con el FMI y el Banco Mundial a iniciar un proceso de privatización de algunas empresas públicas⁷⁵. Para ello, designará como nuevo Ministro de Obras y Servicios Públicos a Rodolfo Terragno, quien anunciará un plan para privatizar en un 40% la empresa nacional de teléfonos (ENTel) y la aerolínea estatal (Aerolíneas Argentinas). Además, propondrá un programa para intensificar el proceso de incorporación de capital privado a la explotación y explotación del sector petrolero⁷⁶ (MARGHERITIS, 2000, p. 52-53).

El objetivo declarado del Gobierno consistía en generar recursos genuinos que incentivarán un sostenido proceso de inversión, tendiente a mejorar la eficiencia de los servicios, aunque sin perder el manejo estatal (THWAITES REY, 1993). El intento, sin embargo, terminará fracasando estrepitosamente, en el marco de la fuerte oposición y resistencia de una pluralidad de actores de poder. En primer lugar, deberá lidiar con el rechazo de la derecha liberal, que, alineada alrededor de los grandes grupos agroexportadores de la SRA, los sectores bancarios de la Asociación de Bancos (ADEBA) y los organismos

⁷³Como prueba de esta transformación, el propio discurso de Sourrouille se había exacerbado. Así, en febrero de 1987 afirmaba, en consonancia con la visión neoliberal, que “lo que los argentinos vivimos en cada rebrote inflacionario, en cada corrida cambiaria, es, en definitiva, la crisis de una economía cerrada y un Estado sobrecargado de funciones” (citado en BELTRÁN, 2006, p. 226).

⁷⁴En efecto, aunque ya en 1985 se había planteado la necesidad de que los países de América Latina aplicasen políticas de reforma estructural para abonar los pagos de la deuda en moratoria o atrasados, a cambio de activos estatales (Plan Baker), hasta 1987 existían algunas diferencias dentro de los propios organismos multilaterales de crédito entre el Banco Mundial y el FMI. Mientras que el primero exigía la condicionalidad de los préstamos monetarios a la realización de reformas, el segundo prefería que fueran sugerencias de aplicación, además de enfatizar en mayor medida en la necesidad de realizar políticas de ajuste para saldar los servicios devengados de la deuda externa (BASUALDO, 2006, p. 243-245). Sin embargo, tras el fracaso del Plan Austral en Argentina y del Plan Cruzado en Brasil, tanto el BM como el FMI coincidirán en la necesidad de plantear como condicionalidad obligatoria para obtener préstamos, que se llevasen a cabo en su conjunto las reformas y ajustes neoliberales.

⁷⁵Las empresas que finalmente serían privatizadas se circunscribirían a tenencias accionarias de dos petroquímicas (Atanor y Petroquímica Río Tercero) y la planta de tubos con costura de la ex Siam (AZPIAZU, 1995, p. 162).

⁷⁶El proyecto, contenido en el Programa de Reforma Económica, y conocido como “Programa de Julio”, incluía, además, la privatización de la siderúrgica de SOMISA, la desregulación del mercado de transportes y del sector de comunicaciones, la privatización de la industria química y petroquímica, la restructuración de YPF con participación de inversión privada y una apertura financiera y comercial al mercado mundial (BELTRÁN, 2006, p. 227, nota 17). Por otra parte, se proponía eliminar las retenciones a las exportaciones agropecuarias, modificar el nomenclador arancelario, ampliar el régimen de admisión temporaria y encarar programas de reconversión sectorial y de rebajas arancelarias (AZPIAZU, 1991).

multilaterales de crédito, propugnaban la realización de reformas estructurales más audaces e integrales, rechazando los proyecto de reforma mixta del Gobierno. A su vez, como en la etapa anterior, los proveedores y contratistas del Estado, favorecidos por la fuerte regulación estatal en áreas como los regímenes de promoción industrial, subsidios directos para la inversión y sobreprecios en las compras de bienes y servicios estatales, se oponían a perder sus “privilegios”⁷⁷ (THWAITES REY, 1993, p. 51; AZPIAZU, 1995, p. 162-163).

Por otra parte, se profundizaba el voto político y las disputas de poder con el sindicalismo. En ese marco, el proyecto de privatización y desregulación provocará un enérgico rechazo de la mayoría de los sindicatos (CGT, UOM, estatales) y de los sectores de izquierda. Además, la bancada del Partido Justicialista (PJ) expresará su firme rechazo a poner en juego la “soberanía del Estado” y el “patrimonio nacional”, poniéndole “bandera de remate”, como dirá en un célebre discurso el senador justicialista Eduardo Menem, “a las empresas públicas” (THWAITES REY, 2002, p. 22-24).

Finalmente, el proyecto contará con la fuerte negativa de las Fuerzas Armadas y de algunos sectores del propio radicalismo, entre los que se incluirá el mismo Alfonsín, quien no quería pagar los costos sociales a nivel desempleo y caída de los salarios, que esas medidas ocasionarían sobre la población (PALERMO Y NOVARO, 1996). Junto al Presidente, se sumarían algunos integrantes del partido, nucleados en el ala “socialdemócrata” de la Junta Coordinadora⁷⁸ (HEREDIA, 2006, p. 176).

Como señalamos, al mismo tiempo que se proponía (de manera fallida) la privatización mixta de algunas empresas estatales, el programa de reformas del Gobierno asumía la necesidad de promover un proceso de apertura y desregulación comercial en algunas áreas petroleras, del transporte y de las comunicaciones, junto con una mayor reducción del gasto público (MARGHERITIS, 2000, p. 52; THWAITES REY, 2002, p. 19-21). En ese contexto, se intentará reducir el proteccionismo industrial del 51% al 30%, con el pretexto de disciplinar a los formadores de precios y aplacar el creciente déficit fiscal. Los nuevos intentos de reforma chocarán, sin embargo, con una intensa campaña de oposición de los empresarios industriales de capital nacional que, al no ver contemplada su participación en el proyecto del Gobierno (Beltrán, 2006: 227), llegarán a denunciar la propuesta de apertura comercial como un retorno a las políticas de desindustrialización, iniciadas a mediados de la década del ’70⁷⁹ (TORRE, 1998, p. 71).

En un contexto signado por un crecimiento desmedido de los índices de inflación, del dólar paralelo y del déficit fiscal, en el marco de una fuerte puja intersectorial y de una

⁷⁷Téngase en cuenta que los grupos económicos más concentrados participaron, entre 1984 y 1987, del 66% de los grandes proyectos promovidos por el Estado, concentrando el 70% de la inversión total, y el 92% en los sectores específicos ligados a las industrias petroquímicas, del papel, cemento y siderurgia (BASUALDO, 2006, p. 255-256). Para un análisis más detallado de los beneficios extraordinarios obtenidos por los grupos económicos durante la década del ochenta, véanse Azpiazu y Basualdo (1990); Basualdo (2006, p. 251-280); Castellani (2006b); Ortiz y Schorr (2006a).

⁷⁸De todos modos, resulta importante aclarar que, a partir de 1985, con la llegada de Sourouille al ministerio de Economía, se producirá el ascenso de un sector mayoritario de técnicos extrapartidarios o “tecnócratas”, quienes controlarán la estructura de la Línea Nacional, en desmedro del ala “política” o “partidaria”, a cargo de la Junta Coordinadora (véase HEREDIA, 2006, p. 173-179; PUCCIARELLI, 2006b, p. 270-271).

⁷⁹De todos modos, hacia 1988 el Gobierno había logrado eliminar la consulta previa para la importación de diversos bienes, anular la tasa fiscal del 15% impuesta en 1985, reducir parcialmente los aranceles y derogar los precios de referencia (AZPIAZU, 1995, p. 182).

moratoria unilateral con los acreedores externos (CASTELLANI, 2006b, p. 336), el 3 de agosto de 1988 el Gobierno iniciará un nuevo plan de estabilización para intentar contener la debacle: el denominado Plan Primavera. Sus principales medidas incluían el incremento de las tarifas de los servicios públicos, el establecimiento de un acuerdo con las grandes empresas formadoras de precios por 60 días y el aumento de los salarios en la administración pública, del orden del 25%. Asimismo, se estableció una devaluación mediante una reforma del mercado cambiario, basada en un tipo de cambio comercial, al tiempo que se implementó un tipo de cambio libre para las transferencias financieras y la importación de bienes y servicios. Finalmente, se liberó la tasa de interés interna, impulsado por el endeudamiento a corto plazo del sector público. El Gobierno, por su parte, se comprometió a reducir el gasto público y a abastecer de dólares al mercado financiero (MARTÍNEZ, 1991, p. 20; ORTIZ; SCHORR, 2006a).

Sin embargo, tras un éxito inicial, los índices inflacionarios retomarán su marcha ascendente (BASUALDO, 2006, p. 281-283), mostrando la desconfianza que generaba el nuevo plan en los actores de poder. En efecto, como en etapas anteriores, pero de un modo exacerbado, continuaba la contradicción flagrante en las demandas de los sectores dominantes. Por un lado, se hallaban aquellos sectores del *establishment* que exigían aplicar en su totalidad las políticas neoliberales. Básicamente, se posicionaban en este eje la Sociedad Rural, ADEBA y los acreedores, que se hallaban en moratoria externa “de hecho” desde abril de 1988⁸⁰, y ahora eran dejados ambos de lado, debido al nuevo esquema cambiario establecido en el plan. Estos sectores no aceptaban las reformas mixtas propuestas por el Gobierno, planteando un antagonismo irrestricto al plan, que debía ser modificado en su conjunto mediante las reformas liberalizadoras (FAIR, 2013).

En la vereda de enfrente se ubicaba la mayoría de los empresarios industriales diversificados de la denominada “Patria contratista”, nucleados en la UIA, que habían acordado un congelamiento de precios con el Gobierno⁸¹ y pretendían continuar con los beneficios vinculados al Estado protector y regulador (principalmente, a partir de la permanencia de los subsidios directos e indirectos, regímenes de promoción industrial, programas de capitalización de la deuda y contratos con sobreprecios)⁸². También se ubicaba en este campo el sindicalismo de la CGT y de la UOM y la mayoría de los integrantes de la estructura partidaria del PJ. Estos sectores expresaban un discurso más estructurado en defensa del modelo “nacional y popular” (FAIR, 2013).

En ese contexto, como una muestra del fracaso del acuerdo de precios, señal de la creciente desconfianza en el Gobierno Nacional, el 6 de febrero de 1989 se inició una espiral que marcaría el recrudecimiento de la puja distributiva. En esta puja intersectorial, como señalamos, se enfrentaban la fracción de los acreedores externos, que presionaban por una devaluación monetaria con el objeto de implementar las reformas estructurales que venían defendiendo desde la crisis de la deuda, y los grupos empresariales ligados al “complejo económico estatal privado” (CASTELLANI, 2006b), quienes pretendían que continuara la transferencia de recursos de los regímenes de promoción industrial, los subsidios, los avales

⁸⁰Imposibilitado de abonar la deuda externa, frente al escaso ingreso de inversiones externas, en mayo de 1988 el gobierno de Alfonsín cayó en moratoria “de hecho”, abonando sólo los intereses de la misma.

⁸¹De todos modos, sectores de la UIA, que formaban parte del acuerdo con el Gobierno, pronto se distanciarían también del oficialismo, colocándose como opositores (BELTRÁN, 2006, p. 229-230).

⁸²Para un análisis detallado de estas contradicciones entre las distintas fracciones del sector empresarial, véanse los trabajos de Castellani (2004, 2006b) y Beltrán (2006).

estatales y los sobreprecios otorgados en los contratos con el Estado (LOZANO y FELETTI, 1991: 122; BASUALDO, 2000, 2006).

Frente al retiro del apoyo financiero del Banco Mundial por 350 millones de dólares al gobierno de Alfonsín, en el marco del incumplimiento de las metas de ajuste previstas⁸³, y el temor a la inminente victoria del peronismo en las elecciones presidenciales a realizarse dos meses después, lo que parecía significar un cambio en el modelo de acumulación que marcaría el retorno a la tradición de “populismo” y “estatismo” del peronismo⁸⁴, los grandes empresarios procedieron a una remarcación masiva de los precios, al tiempo que generaron un desabastecimiento del mercado interno (THWAITES REY, 2002, p. 25). Los agroexportadores, por su parte, retuvieron divisas en su poder⁸⁵, o la liquidaron en otras plazas (MARTÍNEZ, 1991, p. 16).

En ese contexto caótico, el Banco Central decidió abandonar la regulación del precio del dólar y se atuvo a utilizar sus escasas reservas (CLARÍN, 06/02/89). Como consecuencia de ello, el 7 de febrero de 1989 inició una “corrida” bancaria que terminó incrementando fuertemente el tipo de cambio y, en la misma medida, se tradujo en un incremento del nivel de precios, hacia principios de abril (Basualdo, 2006: 283). En efecto, el precio del dólar, que durante el mes de enero de 1989 había aumentado un 7,47%, se incrementó, sólo el 7 de febrero, un 33,3%, alcanzando una suma total de 65,3% en sólo dos días (CLARÍN, 08/02/89 y 09/02/89).

A mediados de abril, frente a las incessantes demandas de los agroexportadores, el nuevo Ministro de Economía, Juan Carlos Pugliese (reemplazante del renunciante Sourrouille) unificó y liberó el mercado de cambios, lo que llevó a una disparada del dólar y de las tasas de interés (PÁGINA 12, 18/04/89 y ss.). Los exportadores, sin embargo, no liquidaron sus divisas, lo que agravó aún más la crisis (Página 12, 04/05/89). En ese contexto, con tasas de interés que oscilaban entre un 80% y 180% mensual (Página 12, 10/05/89), el dólar se incrementaría en un 183% en junio, sumando un 3.400% desde la “corrida” del 7 de febrero (PÁGINA 12, 29/06/89). La tasa de inflación, por su parte, se elevará en un 17% en el mes de marzo y un 33,4% en abril, alcanzando, en mayo de 1989, un 78,6% mensual (PÁGINA 12, 08/04/89; CLARÍN, 06/05/89; PÁGINA 12, 02/06/89).

⁸³El Banco Mundial había exigido la reducción del déficit fiscal a la mitad, pero el Gobierno se vio imposibilitado de cumplir con lo reclamado. De este modo, y dado que el Estado drenaba cada vez más recursos, los acreedores se quedaban sin satisfacer su demanda de reanudación del pago de la deuda externa, en moratoria “de hecho” desde mayo del año anterior. En ese contexto, la banca “desplazó el peso del endeudamiento externo de la mesa de negociaciones al mercado cambiario local, en un intento de arrebatar parte del superávit comercial a sus dueños, generando una demanda real y potencial de divisas imposible de satisfacer” (véase LOZANO; FELETTI, 1991, p. 122-123).

⁸⁴Recordemos que Menem formaba parte del mismo partido que había hecho de la justicia social y la redistribución progresiva del ingreso a favor de los trabajadores, su mayor conquista. Además, había insinuado, durante la campaña electoral, que iba a regresar a las políticas “productivistas” que caracterizaban históricamente a la tradición peronista (FAIR, 2013). En ese contexto, uno de los máximos representantes de los sectores más concentrados del capital, Juan Alemann, había expresado unos meses antes de las elecciones del '89 su temor, ya que las encuestas mostraban que “va a ganar el partido de la inflación y los sindicatos” (citado en PALERMO, 1992, p. 89).

⁸⁵Desde mediados de la década del '70, los grandes grupos ligados a la exportación convertían sus ganancias a dólares para unificar su valuación y cuantificar de manera correcta las ganancias que obtenían para tomar, así, las estrategias que considerasen necesarias y adecuadas para seguir acumulando. Con el desdoblamiento del tipo de cambio, dispuesto por el Gobierno, entre un dólar comercial netamente inferior al valor real, ya no quisieron hacerlo (véase LOZANO; FELETTI, 1991, p. 122-123).

En esas circunstancias, el 14 de mayo se llevaron a cabo las elecciones presidenciales. La fórmula del peronismo, conformada por la dupla Carlos Menem-Eduardo Duhalde, resultó vencedora con el 47,51%, frente al 32,45% de la dupla radical, Eduardo Angeloz-Juan Manuel Casella (INDEC, 1998). No obstante, en los meses subsiguientes, los conflictos políticos, económicos y sociales continuarían, e incluso se agravarían hasta límites insostenibles. En ese contexto,emergerán las ollas populares para hacer frente a la crisis, movilizaciones sociales con saqueos a supermercados y comercios y una creciente desconfianza hacia la moneda nacional y hacia el propio Gobierno. Esta desconfianza e incertidumbre se expresará en nuevas remarcaciones de precios, que conducirán a una hiperinflación inédita en la historia del país, con índices que llegarán a un 78,5% en mayo y 114,5% en junio, sumando un total de 613% en sólo seis meses (CLARÍN, 07/07/89). Imposibilitado de controlar la situación de caos e ingobernabilidad, y sin ningún apoyo ni electoral, ni partidario, ni empresarial, ni sindical, a fines de junio de 1989, cinco meses antes de finalizar su mandato, Alfonsín se verá obligado a renunciar a la presidencia. Comenzaba a partir de allí la “década menemista”, y pocos imaginaban lo que vendría.

CONCLUSIONES

Este trabajo se propuso realizar un análisis histórico bibliográfico del proceso de génesis y desarrollo de las reformas pro-mercado en la Argentina, durante el período 1976-1989. El principal eje problemático residía en las diversas oscilaciones y ambigüedades en la implementación efectiva de las políticas de reforma del Estado. Como hemos podido observar, durante el conjunto de este período, lejos se estuvo de alcanzar un consenso político y social amplio, duradero y consistente, acerca de la necesidad de aplicar las reformas y ajustes estructurales. En gran medida, ello se debió a las diferentes pugnas de poder, producto la presencia de una pluralidad de demandas antagónicas entre los actores de poder. Estas pugnas, que no deben ser entendidas como formando parte de intereses pre-constituidos al juego sociohistórico en el que se estructuraron, se expresaron en el uso, por parte de los actores corporativos, de lo que definimos como la capacidad de voto político. El voto político, entonces, fue el arma central que utilizaron los actores de poder para bloquear las políticas neoliberales. Finalmente, las propias disputas y vetos políticos se expresaron en diversas marchas y contramarchas en las políticas gubernamentales, que impidieron la aplicación sistemática de las reformas ortodoxas.

Una segunda particularidad a destacar es que, durante el período de gobierno del Régimen cívico-militar, y en la experiencia posterior del radicalismo, el Estado, si bien redujo su tradicional papel regulador en lo económico e integrador en el campo social, mantuvo su poder de intervención para ponerse al servicio de los grandes empresarios locales y transnacionales. En ese contexto, observamos que, lejos de aplicarse un supuesto modelo neoliberal que habría reducido a mansalva al Estado interventor de posguerra, durante el período analizado el propio Estado continuó, si bien mediante una reorientación, con un alto grado de intervención en el mercado. En ese marco, pese a que la bibliografía especializada ha subrayado que, a partir de 1976, se inició en la Argentina una transformación profunda del patrón de acumulación vigente hasta entonces, incentivando una creciente concentración del ingreso y centralización del capital en pocas manos, se ha tendido a relegar que esta acumulación fue posible a partir de la generación de diversos ámbitos de acumulación privilegiados, favorecidos por el accionar público del Estado.

Esta modalidad de intervención estatal asimétrica incentivó, en el empresariado más concentrado, la formación de monopolios u oligopolios con escasa innovación productiva y tecnológica y el acceso a una acumulación de capital en base a cuasi rentas de privilegio. De esta manera, lejos del presunto libre mercado y la desregulación económica, fue la particular intervención y re-regulación pública del Estado la que contribuyó a generar las transformaciones acaecidas en la estructura económica y social, y, sobre todo, la que incidió en la construcción de un orden político y socioeconómico regresivo, que desincentivó la innovación productiva en el sector privado, promoviendo fuertes restricciones al desarrollo sostenido del país.

Durante la década perdida de los '90, al compás de la profunda crisis del Estado Social, el fracaso del comunismo y la imposibilidad de controlar la tasa de inflación y déficit fiscal con políticas heterodoxas, los países de América Latina profundizaron la aplicación de las políticas económicas neoclásicas. La Argentina, en ese marco, se convirtió, bajo la presidencia de Carlos Menem, en el mejor alumno del experimento neoliberal, consolidando los rasgos de concentración del ingreso, centralización del capital, reprimarización y extranjerización de la economía y exclusión y fragmentación social, que se habían iniciado con el Golpe de Estado de 1976. Junto a la Argentina, países como México, Bolivia, Venezuela, Perú y Brasil, entre otros, no fueron ajenos a los efectos arrasadores de la hegemonía neoliberal, sufriendo consecuencias similares.

Las políticas de modernización excluyente han dejado marcas profundas e imborrables sobre los países de nuestra América Latina, restringiendo fuertemente la capacidad de generar un desarrollo económico sostenido y con equidad social. No obstante, el comienzo del nuevo siglo nos ha mostrado que se puede transitar por otros senderos, a partir de la emergencia de liderazgos regionales que han logrado, no sin contradicciones, oponer un proyecto alternativo a las reformas y ajustes neoliberales. En esa sintonía, países como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina y Brasil, han edificado un nuevo proyecto político que ha revalorizado el papel regulador e integrador social del Estado, promoviendo el desarrollo de la producción industrial y la inclusión e integración social de los sectores marginalizados por el neoliberalismo. Este conjunto complejo de políticas públicas post-neoliberales, que parecen recuperar algunos elementos del modelo nacional popular de posguerra, junto con otros típicamente neo-desarrollistas, han abierto un camino de esperanza para los pueblos de que otra economía y otro modo de desarrollo es posible. Ello no implica que hayamos llegado a destino, pero sí que el rumbo apunta hacia un nuevo horizonte de mayor justicia, solidaridad e igualdad.

BIBLIOGRAFÍA

ABOY CARLÉS, Gerardo. **Las dos fronteras de la democracia argentina.** La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem. Rosario: Homo Sapiens, 2001.

ACUÑA, Carlos; SMULOVITZ, Catalina. Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. En: ACUÑA, Carlos (comp.). **La nueva matriz política argentina.** Bs. As: Nueva Visión, 1995, p. 153-202.

ANDERSON, Perry. Neoliberalismo: balance provvisorio. En: SADER, Emir; GENTILLI, Pablo (comps.). **La trama del neoliberalismo**. Mercado, crisis y exclusión social. Bs. As.: Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, 1997.

AZPIAZU, Daniel. **Programas de ajuste en la Argentina de los años ochenta**: ¿década perdida o decenio regresivo? Ponencia presentada en el Seminario “Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años ochenta, organizado por el Memorial de América Latina, San Pablo: mimeo.

_____. La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la economía. La creciente polarización del poder económico. En: AZPIAZU, Daniel y NOCHTEFF, Hugo (Ed.). **El Desarrollo ausente**. Bs. As.: Tesis-Norma-FLACSO, 1995, p. 157-233.

AZPIAZU, Daniel; BASUALDO, Eduardo. **Cara y contracara de los grupos económicos**. Bs. As.: Cántaro, 1990.

AZPIAZU, Daniel, BASUALDO, Eduardo; KHAVISSE, Miguel. **El nuevo poder económico en la Argentina de los '80**. Bs. As.: Legasa, 1989.

BARROS, Sebastián. **Orden, democracia y estabilidad**. Discurso y política en la Argentina entre 1976 y 1991. Córdoba: Alción, 2002.

BASUALDO, Eduardo. **Formación de capital y distribución del ingreso durante la desindustrialización**. Bs. As.: IDEP-ATE, 1992.

_____. **Concentración y Centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa**. Bs. As.: UNQUI, 2000.

_____. **Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial**: éxitos y fracasos. Bs. As.: La Página S.A.-FLACSO, 2004.

_____. **Estudios de historia económica argentina**. Desde mediados del siglo XX a la actualidad. Bs. As.: Siglo XXI-FLACSO, 2006.

BECCARIA, Luis. Cambios en la estructura distributiva. En: CUESTA ABAJO, AA.VV. **Los nuevos pobres**: efectos de la crisis en la sociedad argentina. Bs. As.: UNICEF-Losada. 1993, p. 93-116.

BELTRÁN, Gastón. Acción empresaria e ideología. La génesis de las reformas estructurales. En: PUCCIARELLI, Alfredo (Coord.). **Los años de Alfonsín**. Bs. As.: Siglo XXI, 2006, p. 199-243.

BRAUN, Oscar. Desarrollo del capital monopolista en la Argentina. En: **El capitalismo argentino en crisis**. Bs. As.: Siglo XXI, 1973, p. 10-43.

CAMPBELL, John; PEDERSEN, Ove (Ed.). **Neoliberal and institutional analysis**. Princeton: University Press, 2001.

CANELO, Paula. La política contra la economía: Los elencos militares frente al programa económico de Martínez de Hoz. En: PUCCIARELLI, Alfredo (Coord.). **Militares, tecnócratas y políticos**. Bs. As.: Siglo XXI, 2004, p. 219-312.

_____. La descomposición del poder militar en la Argentina. Las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987). En: PUCCIARELLI, Alfredo (coord.). **Los años de Alfonsín**. Bs. As.: Siglo XXI, 2006, p. 65-114.

_____. **El Proceso en su laberinto**. La interna militar de Videla a Bignone. Bs. As.: Prometeo, 2008.

CANITROT, Adolfo. La disciplina como objetivo de la política económica. **Desarrollo Económico**, n. 76, 1980.

_____. Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981. **Desarrollo económico**, v. 21, n. 82, 1981.

_____. **Orden social y monetarismo**. Bs. As.: Documentos del CEDES. 1983, v. 5, n. 7.

_____. La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los '80. **Boletín informativo Techint**, n. 272, 1992,

CASTELLANI, Ana. Gestión económica liberal corporativa y transformaciones en el interior de los grandes agentes económicos de la Argentina durante la última dictadura militar. En: PUCCIARELLI, A. (Coord.). **Militares, tecnócratas y políticos**. Bs. As.: Siglo XXI, 2004, p. 173-218.

_____. Los ganadores de la 'década perdida'. La consolidación de las grandes empresas privadas privilegiadas por el accionar estatal. Argentina 1984-1988. En: PUCCIARELLI, A. (Coord.). **Los años de Alfonsín**. Bs. As.: Siglo XXI, 2006a, p. 335-366.

_____. Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989. Tese (Doctorado en Ciencias Sociales) – UBA, 2006b.

_____. La relación entre intervención estatal y comportamiento empresario. Herramientas conceptuales para pensar las restricciones al desarrollo en el caso argentino. **Papeles de Trabajo**, v. 1, n. 1, 2007.

CAVAROZZI, Marcelo. **Autoritarismo y democracia (1955-1996)**. La transición del Estado al mercado en la Argentina. Bs. As.: Ariel, 1997.

DIAMAND, Marcelo. **Doctrinas económicas, desarrollo e independencia**. Bs. As.: Paidós, 1973.

DORNBUSCH, Rudiger; EDWARDS, Sebastián. **Macroeconomía del populismo en la América Latina**. México: FCE, 1990. Capítulo 1.

EZCURRA, Ana María. **¿Qué es el neoliberalismo?** Evolución y límites de un modelo excluyente. Bs. As.: Ideas, 1998.

FAIR, Hernán. La génesis del proceso de reformas neoliberales en la Argentina. Un análisis de las políticas públicas del período 1976-1983. **OIKOS**. v. 14, n. 30, p. 155-176, 2010a.

_____. Las marchas y contramarchas del proceso de reformas y ajustes estructurales durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989). Pugna distributiva, heterogeneidad empresarial y restricciones al desarrollo. **Theomai**. n. 21, p. 18-41, 2010b.

_____. La construcción y legitimación social de la hegemonía menemista. Política, discurso e ideología entre 1988 y 1995. 2013. Tesis (Doctorado en Ciencias Sociales) - Universidad de Buenos Aires (UBA), 2013.

FERRER, Aldo. **La economía argentina**. Bs. As.: FCE, 2004.

FFRENCH DAVIS, Ricardo. **Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad**. Tres décadas de política económica en Chile. Bs. As.: Siglo XXI, 2004.

GARCÍA DELGADO, Daniel. **El cambio de relaciones Estado-sociedad en el proceso de modernización en Argentina**. Instituto de investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales. Bs. As.: UBA. 1994.

HALPERÍN DONGHI, Túlio. **La larga agonía de la Argentina peronista**. Bs. As.: Ariel, 1994.

HEREDIA, Mariana. "El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA". En: PUCCIARELLI, Alfredo (Coord.). **Militares, tecnócratas y políticos**. Bs. As.: Siglo XXI, 2004, p. 313-382.

_____. La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín. En: PUCCIARELLI, Alfredo (Coord.). **Los años de Alfonsín**. Bs. As.: Siglo XXI, 2006, p. 153-198.

HILB, Claudia. **Promesa y política**. Promesas traicionadas y transición democrática. Secretaría de Gestión Institucional. Bs. As.: UBA, 1994.

LLACH, Juan. **Otro siglo, otra Argentina**. Bs. As.: Ariel, 1997.

MADOERY, Oscar. **Estado y grupos económicos**. Bs. As.: Centro Editor de América Latina, 1990.

MAINWARING, Scott. La democracia en Brasil y en el Cono Sur: éxitos y problemas. **Ágora**. n. 5, p. 135-180, 1996.

MARGHERITIS, Ana. Características e impacto de la implementación del programa de privatizaciones en Argentina. En: AA.VV, **Privatizaciones e impacto en los sectores populares**. Bs. As.: De Belgrano, 2000, p. 49-76.

MARTÍNEZ, Oscar. El escenario: febrero-julio de 1989. Terrorismo económico y desestabilización política. En: AA.VV. **El Menemato**. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem. Bs. As.: Letra Buena, 1991, p. 15-46.

NOCHTEFF, Hugo. Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina. En: AZPIAZU, Daniel; NOCHTEFF, Hugo (Eds.). **El Desarrollo ausente**. Bs. As.: Tesis-Norma-FLACSO, 1995, p. 21-156.

NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente. **La Dictadura Militar 1976-1983**. Del golpe de Estado a la restauración democrática. Bs. As.: Paidós, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Estado y alianzas en Argentina. **Desarrollo económico**, n. 64, 1977.

_____. **El Estado burocrático autoritario**. Bs. As.: De Belgrano, 1982.

ORTIZ, Ricardo; SCHORR, Martín. La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la década perdida. En: PUCCIARELLI, Alfredo (Coord.). **Los años de Alfonsín**. Bs. As.: Siglo XXI, 2006a, p. 291-333.

_____. Crisis del Estado y pujas interburguesas. La economía política de la hiperinflación. En: PUCCIARELLI, Alfredo (Coord.). **Los años de Alfonsín**. Bs. As.: Siglo XXI, 2006b, p. 461-510.

OSSONA, José Luis. Empresarios, Estado y democracia en la Argentina (1983-1989). **Cuadernos de Ciclos**. n. 4, p. 3-55, 1992.

PALERMO, Vicente. Privatizaciones. En: AA.VV., **La fe de los conversos**. 14 miradas sobre el Plan de Convertibilidad. Bs. As.: UNIDOS, 1992.

PALERMO, Vicente; NOVARO, Marcos. **Política y poder en el gobierno de Menem**. Bs. As.: Norma-FLACSO, 1996.

PORTANTIERO, Juan Carlos. La concertación que no fue: de la Ley Mucci al Plan Austral. En: NUN, José; PORTANTIERO, Juan Carlos (Comps.). **Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina**. Bs. As.: Puntosur, 1987a, p. 139-174.

_____. La transición, entre la confrontación y el acuerdo. En: NUN, José; PORTANTIERO, Juan Carlos (Comps.). **Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina**. Bs. As.: Puntosur, 1987b.

PUCCIARELLI, Alfredo. Los dilemas irresueltos en la historia reciente de la sociedad argentina. En: PUCCIARELLI, Alfredo (Ed.). **La primacía de la política**. Lanusse, Perón y la Nueva Izquierda en tiempos del GAN. Bs. As.: EUDEBA, 1999.

_____. **La democracia que tenemos**. Declinación económica, decadencia social y degradación política en la Argentina actual. Bs. As.: Libros del Rojas, 2002.

_____. La República no tiene Ejército. El poder gubernamental y la movilización popular durante el levantamiento militar de Semana Santa. En: PUCCIARELLI, Alfredo (Coord.). **Los años de Alfonsín**. Bs. As.: Siglo XXI, 2006a, p. 115-149.

- _____. Declinación política y degradación institucional de la joven democracia. La cuestión militar durante la primer etapa de la presidencia de Raúl Alfonsín. En: ANSALDI, Waldo (Comp.). **A mucho viento poca vela**. Bs. As.: Fondo de Cultura Económica, 2006b.
- SCHORR, Martín. Cambios en la estructura y el funcionamiento de la industria argentina entre 1976 y 2004. Un análisis socio-histórico y de economía política de la evolución de las distintas clases sociales y fracciones de clase durante un período de profundos cambios estructurales. 2006. Tesis (Doctorado) - FLACSO, Bs. As., 2006. Capítulo 1.
- SCHVARZER, Jorge. **Expansión económica del Estado subsidiario**. 1976-1981. Bs. As.: CISEA, 1981.
- _____. **Martínez de Hoz**: la lógica política de la política económica. Bs. As.: CISEA, 1983.
- _____. **La política económica de Martínez de Hoz**. Bs. As.: Hyspamérica, 1986.
- SIDICARO, Ricardo. Cambios del Estado y transformaciones del peronismo. **Sociedad**. n. 12/13, p. 37-57, 1998.
- _____. **La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)**. Bs. As.: Libros del Rojas, 2001.
- SIGAL, Silvia; VERÓN, Eliseo. **Perón o muerte**. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista. Bs. As.: Legasa, 2003.
- THWAITES REY, Mabel. La política de privatizaciones en la Argentina. Consideraciones a partir del caso Aerolíneas. **Realidad Económica**. n. 116, 1993.
- _____. **La (des)ilusión privatista**. El experimento neoliberal en la Argentina. Bs. As.: EUDEBA, 2002.
- TORRADO, Susana. **Estructura social de la Argentina**: 1945-1983. Bs. As.: De la Flor, 1994.
- TORRE, Juan Carlos. Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina. **Revista de la CEPAL**, n. 46, 1997.
- _____. **El proceso político de las reformas económicas en América Latina**. Bs. As.: Paidós, 1998.
- VILLANUEVA, Javier. Orígenes de la industrialización en Argentina. **Desarrollo Económico**, v. 47, n. 12, 1972.
- VILLARREAL, Juan Manuel. “Los hilos sociales del poder”. En: AA.VV. **Crisis de la Dictadura argentina**. Bs. As.: Siglo XXI, 1985.
- _____. **La exclusión social**. Bs. As.: Norma-FLACSO, 1996.

Fuentes

Diario Clarín, Página 12

INDEC. Anuario Estadístico de la República Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 1998, v. 14.

Página oficial del INDEC: www.indec.gov.ar

Artigo recebido em: 24/06/2013

Artigo aprovado em: 26/09/2013