

Claudio Belini
Juan Carlos Korol
Historia económica
de la Argentina

en el siglo XX

intro - Cap 4-6 conclusiones

FOTOCOPIADORA	
619 CEHCE	
.....	
Folio 53	S/F 1
	D/F 43

biblioteca básica
de historia

Dirigida por Luis Alberto Romero

la economía argentina de posguerra, como la reanudación de la carrera entre precios y salarios, el aumento del déficit fiscal y el desequilibrio de la balanza de pagos como resultado del fuerte endeudamiento externo se reanudaron con mayor fuerza. Si bien la dictadura militar de Levingston y Lanusse intentó dar alguna respuesta a estos desafíos, no fue sino luego del retorno del peronismo al poder que se pusieron en marcha las políticas más integrales en este plano.

En una coyuntura favorable en principio, el Plan Trienal y el Pacto Social de Gelbard brindaron respuestas a problemas de corto y mediano plazo. No obstante, el empeoramiento de las condiciones mundiales y la falta de consistencia entre los objetivos propuestos y la instrumentación de las políticas macroeconómicas condujeron al fracaso del enfoque. Aunque la política de contención de precios por vía del acuerdo entre capital y trabajo había fracasado ya a mediados de 1974, la muerte de Perón —convertido en el árbitro casi indiscutido del escenario político— la privó de su apoyo más importante. La fragilidad de la restauración institucional y el reinicio de los conflictos entre actores diversos empujaron a la adopción de políticas económicas de corto plazo. En un giro hacia el enfoque liberal, el *Rodrigazo* llevó a la economía hacia la hiperinflación y la recesión.

Mientras la inestabilidad macroeconómica se acentuaba, a mediados de la década de 1970 la estructura económica exhibía los rasgos de un largo y complejo sendero de desarrollo e industrialización. Si bien la industria gozaba de una alta protección, con un crecimiento impulsado por la demanda doméstica, algunos sectores mostraban mayor dinamismo, y capacidad tecnológica y competitiva. Por entonces, una cuarta parte de las exportaciones argentinas estaba compuesta por manufacturas de origen industrial. Sin embargo, el sendero de la industrialización quedaría trunco. Los desequilibrios macroeconómicos conducirían a adoptar políticas económicas que transformarían las condiciones en que la economía argentina venía desenvolviéndose desde los años treinta.

6. Desindustrialización, hiperinflación, convertibilidad y crisis (1976-2001)

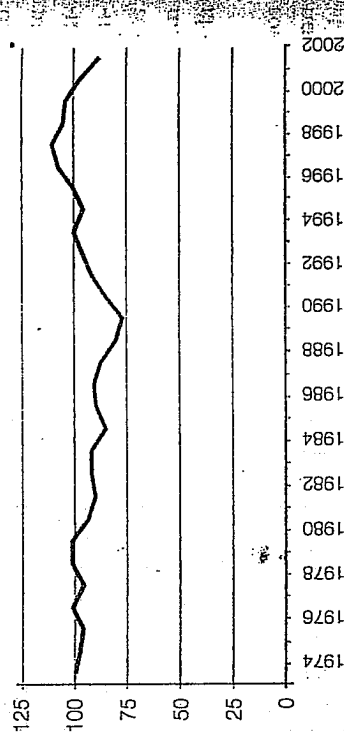
El quiebre del modelo de desarrollo producido en 1976 continuó durante las últimas dos décadas del siglo XX. En los años ochenta, el desempeño económico se vio condicionado por el peso del pago de los intereses de la deuda externa. Las políticas económicas no pudieron revertir el estancamiento ni contener la inflación, casos de los problemas que gravitaban desde mediados de la década de 1970. Luego de los estallidos hiperinflacionarios de 1989 y 1990, el gobierno peronista de Carlos Menem impuso un programa de reformas estructurales que liberalizó los mercados productivos y financieros, y transformó el papel del estado, impulsando la privatización de las empresas públicas. En 1991, se puso en marcha un régimen de convertibilidad que permitió derrotar la inflación. Las reformas alentaron el ingreso de capitales extranjeros, la modernización de algunos sectores productivos, pero también acentuaron la desindustrialización y la vulnerabilidad de la economía frente a la inestabilidad de los mercados mundiales. A partir de 1995, la volatilidad económica se profundizó y las constricciones producto de la convertibilidad empujaron a la Argentina a lo que fue percibido como la mayor crisis de su historia económica.

Estancamiento, recuperación y crisis

A partir de 1976, la economía local inició un período de grandes cambios que transformaron radicalmente la estructura productiva, marcando un quiebre en el modelo de desarrollo que, al menos desde 1930, había caracterizado el desenvolvimiento de la Argentina. El sector manufacturero dejó de ser el motor impulsor del crecimiento y, en medio de un ciclo de apertura económica y atraso cambiario, sufrió una severa reestructuración mediante la destrucción de un vasto sector del tejido industrial, el retroceso en la integración

sectorial y la pérdida de capacidades tecnológicas y empresariales, que habían madurado en el marco de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En reemplazo de la industria como motor impulsor de la economía, las políticas económicas y el entorno local e internacional alentaron la especulación financiera, los comportamientos cortoplacistas, la volatilidad del contexto macroeconómico y la fuga de capitales.

Gráfico 5. Evolución del PBI per cápita (1974-2002)
(1974 = 100)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Orlando Ferreres, *Dos siglos de economía argentina*, Buenos Aires, Fundación Norte y Sur, 2010.

En este escenario, la economía argentina entró en un prolongado período de estancamiento económico. Entre 1974 y 1998, el PBI per cápita ascendió sólo un 10%, magro incremento que oculta, sin embargo, dos ciclos bien diferenciados. Entre 1980 y 1990, el PBI per cápita descendió año tras año, representando una contracción del 23%. En cambio, entre 1990 y 1998, el PBI creció a una tasa anual promedio del 3,5%. En el marco de la convertibilidad, la apertura de la economía, la desregulación de los mercados, la reforma del estado y la privatización de las empresas públicas alentaron un crecimiento económico sectorialmente localizado y consolidaron la desindustrialización. Gran parte de este incremento del PBI per cápita fue sólo una recuperación de los niveles alcanzados en los años setenta. En efecto, recién en 1997, el PBI,

per cápita superó el nivel de 1974 y 1980. Es decir, a la economía local le tomó entre diecisiete y veintitrés años superar los niveles previos más altos alcanzados en la historia argentina.

La recuperación económica no logró, sin embargo, abrir paso a un nuevo ciclo de crecimiento sostenido. La inversión, que había declinado verticalmente durante la década de 1980, se recuperó hasta llegar al 20% del PBI, aunque sin alcanzar los niveles previos a 1974. También aumentó el consumo y la producción en algunos sectores vinculados a los recursos naturales, pero la paridad establecida por la ley de convertibilidad colocó a los sectores productivos, cada vez en mayor grado, en difíciles condiciones de competencia en el mercado internacional y local. A partir de 1998, el impacto de las crisis asiática y brasileña empujó a la economía argentina, asentada sobre frágiles bases económicas y sociales, a una profunda recesión, y al estallido de una crisis económica y social sin precedentes.

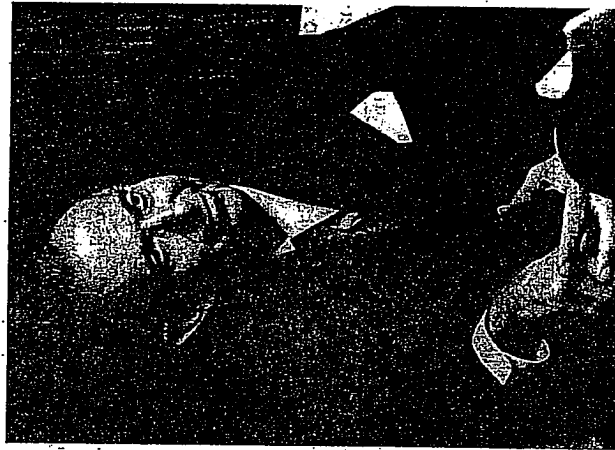
Las políticas económicas

El Plan Martínez de Hoz (1976-1981)

El autodenominado "Proceso de Reorganización Nacional" propuso formas institucionales más complejas, en un intento de no repetir la experiencia del Onganía, que ponían de relieve el interés de la Marina por participar en el gobierno. Las funciones y los cargos públicos se repartían en una proporción igualitaria entre las tres armas, y la junta militar gobernaría junto al presidente. Se creó también un organismo para la discusión legislativa, integrado en su totalidad por militares. Como en 1966, un estatuto del Proceso se antepuso a la vigencia de la Constitución Nacional.

La última dictadura militar se propuso poner fin a los cuestionamientos abiertos contra la legitimidad del orden político. Según este diagnóstico, la inestabilidad política, la radicalización de vastos sectores sociales y la violencia eran el resultado de un proceso iniciado con el ascenso del peronismo, treinta años antes. A este análisis se le sumaba un examen de razones económicas que subyacían a la crisis argentina, inspirado en los principios teóricos del liberalismo económico. Este planteo sostenía que la crisis política tenía una buena parte de su origen en un modelo de economía semicerrada y de fuerte intervención estatal, centrado en la industrialización sustitutiva. En un marco de fuerte protección arancelaria, que aislaba a ese sector de la com-

petencia mundial, obreros y empresarios se habían enfrentado por la definición de los precios y salarios, con resultados desiguales, pero en detrimento de los consumidores y del sector primario exportador. La falta de funcionamiento de las reglas del mercado había posibilitado este comportamiento negativo de los actores económicos, acentuando el estancamiento y los conflictos distributivos. En consecuencia, se requerían cambios en la estructura económica, que debilitaran los fundamentos del poder negociador de las corporaciones empresarias y de las organizaciones sindicales.



José Alfredo Martínez de Hoz ocupó el Ministerio de Economía entre 1976 y 1981.

Con el apoyo de las Fuerzas Armadas, los grupos liberales consiguieron nuevamente el control del Ministerio de Economía. Un destacado economista liberal, José Alfredo Martínez de Hoz, fue designado al frente del ministerio que ocuparía durante cinco años, un récord que sólo fue superado por Domingo Cavallo en la década de 1990. El 2 de abril de 1976, Martínez de Hoz anunció su plan económico. El ministro sostenía que el principal problema de la economía argentina era su falta de crecimiento, cuya evidencia más clara era la tendencia a la

declinación de la participación en el comercio mundial y el "estancamiento" de las exportaciones primarias. Desde su perspectiva, estos procesos eran el resultado de la aplicación de políticas económicas erradas, basadas en una fuerte intervención del estado, el fomento de la industrialización en el marco de una economía semicerrada, la distorsión de los precios relativos y el desaliento a la producción primaria exportable. Un síntoma-clave de la crisis económica era la perduración de altas tasas de inflación. Para resolver estos problemas, Martínez de Hoz proponía una progresiva liberalización económica, con la reimplantación de los incentivos del mercado, la apertura de la economía local, la racionalización del papel del estado y la privatización de empresas públicas.

El programa económico de Martínez de Hoz

El 2 de abril de 1976, el ministro de Economía Martínez de Hoz se dirigió al país para comunicar los objetivos de la política económica oficial:

"La economía argentina no tiene ningún mal básico ni irreparable. Tiene una extraordinaria potencialidad a través de sus recursos humanos y naturales [...]. La actual situación económica ha desembocado en un estado de cosas en el que el mayor aliciente se encuentra en la especulación y en las actividades del llamado mercado negro, y no en el esfuerzo productivo constante de creación de bienes y de riquezas". Para el ministro, el principal problema que enfrentaba la Argentina era la inflación "provocada esencialmente por los gastos improductivos del estado". Ella tenía efectos muy negativos, entre los que destacaba la distribución regresiva del ingreso, la parálisis del proceso de ahorro e inversión y el deterioro de la capacidad adquisitiva de la moneda en el sector interno y externo, y las crisis cíclicas en la balanza de pagos. La solución a este problema no podía venir de programas de shock "que el país no parece estar en condiciones de soportar", ni de políticas gradualistas que habían sido ensayadas en el pasado, sin resultados positivos. Por ello, era preciso adoptar un "camino intermedio", que redujera las causas de la inflación y restaurara los estímulos para la actividad económica. Entre las medidas, se destacaban una amplia reforma del estado, la racionalización de la administración pública, la liberación de los mercados y el levantamiento de los controles de precios. En cambio, con respecto al mercado laboral, sostuvo: "En una etapa inflacionaria como la que está viviendo el país y en el contexto de

un programa de contención de la inflación, no es factible pensar que puedan tener vigencia las condiciones ideales de libre contratación entre la parte obrera y la empresarial para la fijación del nivel de los salarios. Debe, pues, suspenderse toda actividad de negociación entre los sindicatos y los empresarios, así como todo proceso de reajuste automático periódico de los salarios en función de determinados índices prefijados. Será el estado el que establecerá periódicamente el aumento que deberán tener los salarios teniendo en cuenta la elevación del costo de vida".

Como ha analizado Adolfo Canitrot, la aplicación de la política económica tuvo dos fases diferenciadas. La primera, que se extendió entre 1976 y 1977, se caracterizó por su enfoque ortodoxo y por la puesta en marcha de reformas graduales. Como la moneda había sido recientemente devaluada, Martínez de Hoz no aplicó una nueva devaluación, aunque se propuso mantener el tipo de cambio real. La liberalización económica adoptó la forma de eliminación de las retenciones, el recorte del gasto público y el levantamiento de los controles de precios. También se dispuso una actualización de los impuestos y créditos oficiales, con el objetivo de revertir la erosión que provocaba la inflación. En cambio, los salarios y las jubilaciones fueron congelados y se anuló indefinidamente las negociaciones paritarias, al tiempo que quedaba prohibida toda actividad sindical.

La crítica situación del sector externo resultó aliviada por dos créditos del FMI, que mejoraron la disponibilidad de divisas. A finales de 1976, se unificaron los tipos de cambios para operaciones comerciales y financieras, y se inició una reforma arancelaria que redujo las tarifas nominales de un 94% a un 53%. Martínez de Hoz dispuso también la derogación de la ley peronista de inversiones extranjeras.

A mediados de 1977, el ministerio puso en marcha una reforma financiera mediante la puesta en vigencia de la Ley 21 495, que anuló la nacionalización de los depósitos, y la Ley 21 526, que flexibilizó las condiciones para el funcionamiento de nuevas entidades financieras. Un aspecto clave fue la liberalización de las tasas de interés, cuyo objetivo declarado era estimular la competencia y la transparencia en el sector financiero. Esta decisión tendría profundos efectos en años posteriores.

Con excepción de la reforma financiera, las medidas tomadas por Martínez de Hoz eran relativamente pocas y respondían al tipo de políticas de ajuste tradicionales aplicadas en los años sesenta. Su impacto

fue dispar, ya que, tras una contracción del PBI en 1976, al año siguiente se observó una recuperación del 5%. El incremento de la producción agraria —resultado de la maduración de transformaciones productivas de largo plazo y la caída del consumo doméstico—, sumada a la reducción de los salarios reales, permitió una mejora sustancial del sector externo. Por otra parte, la reforma aduanera no tuvo un impacto destacable en términos del volumen de importaciones, ya que los productores locales se veían indirectamente protegidos por un tipo de cambio alto, que encarecía las importaciones y el mantenimiento de un conjunto de restricciones para arancelarias.

Sin embargo, el cambio de la coyuntura no fue acompañado de la reducción de la inflación, uno de los objetivos proclamados de la política económica. La tasa de inflación minorista, que había alcanzado en 1976 un nuevo récord histórico (446%), descendió sólo hasta un 176% anual al año siguiente. La combinación del levantamiento de los controles y las retenciones con el congelamiento de salarios y jubilaciones se tradujo en una caída del salario real del 40% durante el primer año. Otro fenómeno que anticipaba los rasgos que asumiría la economía argentina después de 1977 fue la marcada elevación de las tasas de interés, provocada por una emisión monetaria inferior a la inflación y por la decisión oficial de obligar a las empresas públicas a concurrir al mercado local de capitales para solventar su financiamiento. La elevación de dichas tasas alentó el ingreso de capitales extranjeros, el endeudamiento externo de las firmas y la emisión monetaria, conspirando contra el objetivo oficial de contener la inflación.

Las privatizaciones de la dictadura

En marzo de 1976, Martínez de Hoz identificó como uno de los obstáculos al desarrollo de las fuerzas productivas la intervención del estado como empresario. Bajo el lema "Achicar el estado es agrandar la nación", el equipo económico se propuso llevar adelante un programa de reformas. En el caso de las empresas públicas más grandes, donde se consideraba inconveniente o impracticable la privatización, se aplicó un plan de "privatización periférica", con el traslado de ciertas actividades a la esfera privada, como la concesión de áreas de explotación petrolífera, contratación de construcciones de gasoductos, reparación de material ferroviario, entre otras. En las firmas comerciales e industriales que el estado había absorbido durante las décadas previas, se procedió a la

venta parcial o en bloque. El programa privatizador debió enfrentar diversos contratiempos, como las presiones de las entidades empresarias y los grupos económicos, la oposición de sectores de las Fuerzas Armadas y las dificultades de la coyuntura económica. La política de privatizaciones no tuvo los resultados esperados ya que, si bien el estado se desprendió de unas 120 empresas (sobre un total de 433 firmas registradas en 1976), la mayor parte de ellas eran de escasa importancia económica. En realidad, la presencia del estado en la economía argentina aumentó en términos relativos y absolutos. Incluso, en esos años, el estado adquirió la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad y la empresa área Austral, en el primer caso en medio de acusaciones de corrupción.

Luego de un período de transición de algunos meses, la política oficial abandonó la ortodoxia. Un grupo de economistas formados en la Universidad de Chicago —conocidos como los *Chicago boys*—, que integraba el equipo económico, alentó una orientación diferente, que se conocería como “enfoque monetario de la balanza de pagos”, en el que la política monetaria era entendida como determinante para el resultado del balance de pagos y el nivel de las reservas. La nueva estrategia consistió en la fijación oficial de un tipo de cambio —pautado mediante devaluaciones programadas y conocido popularmente como “la tablita”—, una nueva reforma aduanera que reducía los aranceles para la introducción de artículos (cuya finalización se preveía hacia 1984), y la apertura al ingreso de capitales extranjeros. Se sostenía que dicha apertura permitiría la convergencia de las tasas de inflación interna con el nivel mundial. En tanto, debía mantenerse el control sobre el déficit público y, en especial, sobre el financiamiento interno por parte de los bancos. La nueva política económica fue anunciada en diciembre de 1978 y se prolongó hasta marzo de 1981, cuando finalizó el gobierno de facto de Jorge R. Videla.

En tanto, la persistencia de una alta inflación reforzó la tendencia hacia la revaluación del peso. La alta tasa de interés y el levantamiento de las restricciones al ingreso de capitales alentaron un flujo importante de capitales. Sólo en 1979, arribaron unos 4600 millones de dólares y las reservas del Banco Central ascendieron hasta alcanzar los 10 000 millones. Los dólares se colocaban en pesos en el sector financiero, que ofrecía tasas de interés más altas que la inflación. Luego de un tiempo, la masa de pesos se transformaba en dólares, a un tipo de cambio artificialmente alto, y salía del país en la búsqueda de seguridad.

El ingreso masivo de capitales también fue la causa de la expansión monetaria y el nuevo impulso inflacionario. Para combatir estas presiones generadas por sus políticas, Martínez de Hoz decidió adelantar el programa de reducción arancelaria. Los productores locales debieron hacer frente a una doble amenaza: el incremento de los costos financieros internos y el recrudecimiento de la competencia externa, reforzada por el dólar barato y la reducción de los aranceles. La rentabilidad de las empresas industriales declinó a un ritmo acelerado. Incluso los productores pampeanos, aunque beneficiados por ventajas comparativas extraordinarias, se vieron perjudicados por el atraso cambiario, que reducía considerablemente sus ingresos. En estas condiciones, la actividad económica se paralizó. El PBI se contrajo un 3,4% en 1978, ascendió en 1979 y volvió a caer en 1980. La producción industrial fue la principal afectada, en especial la industria textil, de la madera y la rama de metales básicos. A finales de 1979 y en 1980, estalló una recesión que provocó un gran número de quebrantos.

Mientras tanto, el endeudamiento externo se elevaba. Las condiciones internacionales eran excepcionales debido a la existencia de una masa de capitales que buscaba una colocación lucrativa. Estos flujos de capital se habían generado, en su mayor parte, como efecto de la traslación de ingresos que había beneficiado a los países productores de petróleo. A los petrodólares se les sumaban los capitales que, debido a la recesión que afectaba a las economías centrales y las políticas de liberalización financiera posteriores a la crisis del keynesianismo, optaban por trasladarse allí donde se ofrecían condiciones favorables para su reproducción.

La deuda externa argentina había crecido durante el período 1977-1978 debido a la adquisición de material de guerra en medio de la profundización de las tensiones con Chile por el conflicto limítrofe del canal de Beagle. A partir de la aplicación de la reforma financiera y “la tablita”, el proceso se agudizó. En esos años, las empresas públicas y el estado contrajeron importantes deudas en el extranjero, que sirvieron para engrosar las reservas monetarias y asegurar la continuidad del programa cambiario y la especulación financiera. Entre 1979 y 1980, la deuda externa privada se incrementó un 200%. Gran parte de ella fue contraída por un número reducido de grupos económicos, que tenían inversiones diversificadas en la producción y los servicios. Estos grupos, que detallamos más adelante, fueron también los principales receptores de los subsidios otorgados por la política de promoción industrial y los planes de obras públicas. La fuerte concentración eco-

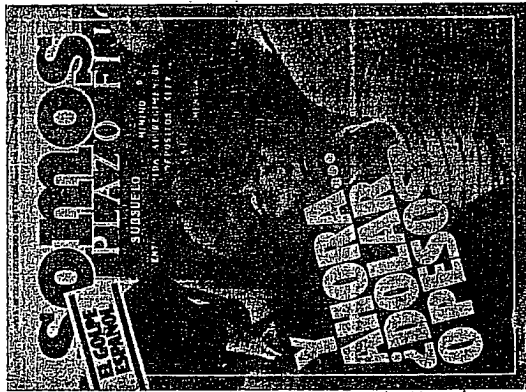
nómica originada por la política de apertura externa y el incremento de la tasa de interés convirtió a estos grupos en actores destacados de los procesos económicos de las siguientes décadas.

Cuadro-10. Deuda-externa argentina total, privada y pública (1975-1981)
(en millones de dólares corrientes)

Año	Deuda pública	Deuda privada		
		Total	Bienes de capital	Financiera
1975	5 295	3 854	-	-
1976	5 189	3 090	-	-
1977	6 044	3 634	-	-
1978	8 357	4 139	851	2 343
1979	9 960	9 074	1 180	5 785
1980	14 459	12 703	1 367	8 912
1981	17 170	15 647	1 113	12 888
				1646

Fuente: Jorge Schwarzer, *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hypamérica, 1986.

A comienzos de 1980, era inminente una crisis financiera y cambiaria. En marzo de 1980, la decisión del Banco Central de intervenir y liquidar el Banco de Intercambio Regional (BIR), el Banco Los Andes, el Banco Oddone y el Banco Internacional provocó una corrida bancaria. La confianza en el mantenimiento del tipo de cambio se había quebrado. El retiro de depósitos y la compra de dólares que se giraban al exterior se acentuaron durante el resto del año. El equipo económico se vio obligado a restaurar la garantía oficial sobre los depósitos del sistema bancario y conceder un apoyo especial mediante adelantos del Banco Central. Nada de esto frenó la presión sobre el tipo de cambio; ni la elevación de la tasa de interés. La crisis financiera se vio agravada por la inestabilidad política que generaba la designación del nuevo presidente entre los miembros de la junta militar. No obstante, el gabinete económico eludió cualquier medida destinada a frenar la fuga de capitales y corregir la apreciación cambiaria.



Revista *Somos*, febrero de 1981. Durante 1980 comenzó a derrumbarse el programa cambiario de la dictadura.

Después de Martínez de Hoz

En marzo de 1981, el general Roberto Viola asumió la presidencia y Lorenzo Sigaut, un conocido opositor a la política de Martínez de Hoz, fue nombrado al frente del Ministerio de Economía. Su designación fortaleció las expectativas de un cambio brusco de las reglas de juego. Por desgracia, las tensiones sobre el tipo de cambio eran muy graves. Durante 1980, la emisión monetaria había crecido de manera extraordinaria para cubrir los depósitos de los bancos intervenidos y los adelantos concedidos a otras entidades. Al mismo tiempo, la fuga de capitales había consumido gran parte de las reservas del Banco Central. La demanda doméstica de dólares condujo al gobierno a incrementar la deuda pública de manera extraordinaria.

En abril de 1981, las autoridades económicas dispusieron una devaluación monetaria del 30%; sin embargo, la especulación no se detuvo. En junio de ese año, Sigaut efectuó dos devaluaciones adicionales. El año finalizó con una inflación superior al 100%, un nivel similar al alcanzado en 1980. Pero lo peor fue la aguda crisis de la economía real: el PBI cayó un 6% en 1981, empujado por una severa crisis industrial, que afectó en particular a las industrias metalúrgicas, textil y electrónica.



El dirigente nacional de SMATA habla durante la asamblea en la Fábrica Argentina de Engranajes (FAE), en Wilde, cuando se decidió ocupar el establecimiento para preservar la fuente de trabajo. La apertura económica combinada con atraso cambió provocó el cierre de miles de establecimientos y la pérdida de unos 400 000 empleos en la industria entre 1975 y 1982. Fotografía: gentileza diario *La Nación*.

A finales de 1981, Viola fue desplazado y el general Leopoldo Galtieri lo sucedió como presidente. Roberto Alemann, un economista liberal que había declarado a mediados de ese año que el peso estaba sobrevaluado, retornó al Palacio de Hacienda. No obstante, la delicada situación económica sólo permitió administrar la crisis. En abril de 1982, las Fuerzas Armadas desembarcaron en las Islas Malvinas, un plan que había sido guardado en secreto de tal forma que ni el propio ministro de Economía estaba enterado. En esas condiciones, Alemann sólo administró la economía de guerra. En agosto, el anuncio de México de la imposibilidad de pagar los intereses de la deuda provocó el estallido de la crisis de la deuda latinoamericana y profundizó las dificultades para la economía argentina.

Las iniciativas más importantes tomadas en los años finales de la dictadura consistieron en la socialización de las deudas contraídas durante la fiesta de la denominada "plata dulce". El fuerte peso del

endeudamiento externo e interno de las empresas y de los grupos económicos hacía presagiar una quiebra generalizada. El ministro Dagnino Pastore y el presidente del Banco Central, Domingo Cavallo, implementaron un programa destinado a aliviar el peso del endeudamiento de las empresas con el sistema bancario por medio de préstamos a tasas de interés muy bajas, que implicaron una licuación de los pasivos. Pero la carga más pesada era el endeudamiento externo de los privados, ya que las devaluaciones periódicas de la moneda habían incrementado su peso en forma considerable. En una medida polémica, el estado asumió esas deudas, favoreciendo de este modo a las empresas privadas. Sus consecuencias se perciben claramente al constatar que la deuda externa ascendía en 1983 a unos 45 000 millones de dólares. Las condiciones del mercado mundial de capitales volvían muy difícil obtener nuevos préstamos o refinanciar parcialmente las obligaciones contraídas. El pago de los vencimientos requería que el estado obtuviera constantes superávits en las cuentas fiscales y en la balanza comercial.

La pesada herencia del "Proceso"

Luego de ocho largos años de una dictadura salvaje, que había llevado a extremos inusitados la violencia y la represión sobre el cuerpo social, y conducido al país a una breve y penosa guerra con una de las naciones más importantes del globo, la asunción del presidente Alfonsín fue recibida con gran entusiasmo por la ciudadanía. Desde el comienzo, las prioridades del gobierno radical se concentraron en la trabajosa tarea de reconstruir las libertades públicas, la convivencia democrática entre los partidos y el juicio a quienes desde el poder habían cometido y tolerado flagrantes violaciones a los derechos humanos.

En cambio, la política económica mereció una atención menor, en parte porque se desconocía la gravedad de los desafíos que afrontaba la economía argentina, en parte porque el presidente sentía una natural inclinación por los problemas políticos. Durante el primer año del gobierno radical, la política oficial fue conducida por Bernardo Grinspun, un economista radical que había colaborado con el equipo económico del presidente Illia. Durante su breve gestión, Grinspun se propuso revertir la aguda caída del PBI producida durante los años 1981 y 1982, la reducción de los salarios reales, que continuaban siendo un 30% menores a los de 1976, y la caída del consumo doméstico. El diagnóstico del ministro reproducía el realizado en 1983 por el equipo económico radical presidido por Eugenio Blanco. Por ello,

para reactivar la economía, Grinspun puso en marcha políticas monetarias y crediticias expansivas. Pero estas políticas no tuvieron el efecto buscado: ya no eran compatibles con las restricciones impuestas por la pesada deuda externa, el fuerte desequilibrio de las cuentas públicas y el ritmo de la inflación.

En este marco, la deuda externa se convirtió en el condicionante más importante para el éxito de una estrategia económica. El feroz endeudamiento de los años de la última dictadura militar, la elevación de las tasas de interés internacional y la imposibilidad de obtener nuevo financiamiento luego del estallido de la crisis de la deuda mexicana imponían restricciones inusuales. Es probable que, en un principio, el gobierno radical confiara en que la restauración de la democracia sería acompañada de gestos favorables por parte de los acreedores privados y públicos internacionales. Sin embargo, ello no ocurrió. Por el contrario, muy pronto los organismos internacionales de crédito reclamaron al país la puesta en marcha de políticas ortodoxas. El pago de los intereses de la deuda exigía a la economía un esfuerzo titánico, sólo alcanzable en medio de condiciones excepcionales. Se calculaba que entre un 6% y un 8% del PBI debía destinarse al pago de los intereses; un monto que, según Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, constituía una carga más pesada que la impuesta en 1919 a la República de Weimar. Estas transferencias requerían que la Argentina obtuviera superávits comerciales permanentes, a costa de los niveles de consumo e inversión. En el caso de la Argentina, este requisito era imposible de cumplir debido al ya mediocre desempeño durante la década de 1970.

Para empeorar la situación, la mayor parte de la deuda externa privada había sido estatizada, por lo cual el gobierno nacional debía enfrentar esos compromisos. Para ello, el estado debía lograr un superávit considerable en su presupuesto, pero el desequilibrio de las cuentas públicas hacía que fuera imposible pensar en una corrección de corto plazo y permanente.

El gobierno no desconocía la importancia de la deuda externa. Aunque inicialmente se aseveró que el país sólo pagaría los compromisos legítimos, esta propuesta fue olvidada muy pronto. Los bancos se negaron a cualquier negociación previa a un acuerdo con el FMI. Como los vencimientos de la deuda eran a corto plazo, la estrategia de Grinspun de negociar encontraba límites precisos. En marzo de 1984, el gobierno se vio obligado a aceptar un crédito de otros países latinoamericanos y del Tesoro norteamericano para hacer frente al pago de los intereses y evitar la cesación de pagos.

A finales de 1984, la política económica mostraba signos de agotamiento. Si bien se había logrado una mejora de los salarios reales, el costo de vida se había elevado un 627%, el déficit público continuaba creciendo y el ritmo de la actividad económica se desaceleraba. Para empeorar las cosas, el gobierno había fracasado en su estrategia de desplazar a la cúpula sindical peronista mediante la sanción de una ley, redactada por el ministro de Trabajo Antonio Mucci, que disponía una profunda democratización de la vida sindical. Aunque el proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados, donde el radicalismo tenía mayoría, fue rechazado por la cámara alta por un voto, a sólo dos meses de la inauguración del mandato presidencial. Por otra parte, la tentativa sirvió para unificar al movimiento obrero peronista contra el gobierno radical.

Luego de la renuncia de Mucci, Alfonsín debió negociar una nueva ley para normalizar los sindicatos y devolver el edificio de la CGT, intervenido desde 1976. En este proceso, los sindicatos peronistas —principal organización estable del partido opositor— se vieron fortalecidos. En septiembre de 1984, la CGT declaró el primer paro general y un mes después acordó con el oficialismo la normalización de los sindicatos. En los años siguientes, bajo el liderazgo de Saúl Ubaldini, la CGT se convertiría nuevamente en un actor político insoslayable.

El plan Austral, las restricciones políticas

y el fracaso de Alfonsín

En febrero de 1985, Grinspun fue reemplazado por Juan Vital Sourrouille, un economista sin filiación partidaria que se desempeñaba como secretario de Programación Económica. La situación económica empeoró notablemente durante el primer semestre del año; el ritmo de la inflación se aceleraba hasta alcanzar niveles del 30% mensual, la actividad industrial caía y la desocupación se mantenía en niveles cercanos al 5% de la población económicamente activa (PEA). Algunas provincias, con sus presupuestos desbordados, optaron por la emisión de bonos, lo que ponía de relieve el fuerte deterioro de la situación monetaria.

Con una economía al borde de la hiperinflación, el equipo económico se lanzó a la aplicación de un ambicioso programa. El diagnóstico oficial era que el incremento del ritmo inflacionario y la profundización de la recesión debían ser atacados por medio de una política de *shock* que, combinando medidas ortodoxas y heterodoxas, lograra detener la inflación, revertir las expectativas inflacionarias de los actores econó-

micos y crear, en el corto plazo, las condiciones para el crecimiento. Entre las medidas aplicadas en los planes de estabilización ortodoxos se destacaron el compromiso oficial de no emitir moneda para financiar el déficit estatal y, luego de un acuerdo con los acreedores externos, el equilibrio de las cuentas externas. Entre las medidas heterodoxas se encontraba el cambio de la moneda (el austral reemplazó el peso argentino), que fue acompañado de un mecanismo de desagio para anular las previsiones inflacionarias establecidas en los contratos firmados en pesos. En segundo lugar, la aplicación de un control de precios sobre artículos de consumo popular.

Convenientemente mantenido en secreto, el plan Austral fue anunciado a mediados de junio de 1985 y tuvo un impacto importante. El público recibió con renovadas esperanzas la nueva moneda y se quebraron las expectativas inflacionarias. El costo de vida, que según los cálculos alcanzaría un incremento del 1000% anual, comenzó a disminuir hasta un 2% mensual hacia finales de 1985; en total, la inflación minorista de ese año alcanzó un 672%. Este resultado positivo concitó el apoyo de los círculos financieros mundiales y del Tesoro norteamericano, que veía en el plan tal vez la última oportunidad antes del quiebre de la economía local. En el ámbito nacional, el éxito inicial de la política económica contribuyó al triunfo del radicalismo en las elecciones parlamentarias de noviembre, con un 43% de los votos sobre el 34% obtenido por el peronismo.

El impacto positivo de la política antiinflacionaria continuó durante 1986. El costo de vida alcanzó un 90% anual —la menor tasa registrada desde 1974—, en tanto que el PBI superó el incremento del 7%, con una notable reactivación en el sector manufacturero. Pero la mejora de la economía escondía tensiones que estallarían pocos meses después. Como ha señalado Jorge Schwarzer, un conjunto de factores económicos y políticos ayudaron a comprender el fracaso del plan y sus consecuencias. El programa implicaba una reducción drástica de la inflación, lo cual efectivamente ocurrió durante los primeros meses. Sin embargo, ya en 1986 se observaron aumentos de precios, en particular impulsados por los productos agropecuarios, donde no se fijaron precios máximos, incompatibles con los objetivos oficiales. La inflación de ese año, la más baja desde 1974, era sustancialmente mayor a las previsiones oficiales, que la ubicaban en el 30%.

Más importante aún, el pago de los intereses de la deuda externa continuó ejerciendo un peso casi imposible de solventar, en tanto exigía un superávit comercial y de las cuentas públicas de magnitudes considerables y

en forma sostenida. Como el resto de América Latina, la Argentina tampoco logró negociar con los acreedores internacionales mejoras en las condiciones de financiamiento que permitieran compatibilizar el cumplimiento de los compromisos externos con el crecimiento económico.



El presidente Raúl Alfonsín dialoga con su ministro de Economía, Juan Vital Sourrouille, que se despide de su cargo, en la residencia de Olivos, el 31 de marzo de 1989. Fotografía: Presidencia de la Nación.

En tercer lugar, el compromiso gubernamental de no emitir moneda para financiar el déficit público demandaba un esfuerzo considerable para el ajuste del presupuesto y el control de los gastos. Pero el Palacio de Hacienda no tenía aquí la autoridad suficiente para imponer un drástico recorte de gastos y el presidente no siempre acompañaba las decisiones de su equipo económico. Una fuente importante de déficit provenía de las empresas del estado, cuya administración escapaba al control directo del Ministerio de Economía. Durante décadas, las empresas se habían respaldado en las transferencias del Tesoro a la hora de cubrir el déficit que se derivaba de las bajas tarifas, la inflación, los planes de inversión o el incremento del empleo.

Las provincias también desempeñaron un papel importante en la ampliación de los gastos y el déficit de las cuentas públicas. La crisis de algunas economías regionales, el aumento del empleo público como

mecanismo compensatorio y de clientelismo político, y el uso de los bancos provinciales como fuente de créditos destinados a usos diversos elevaron el déficit de las cuentas públicas de varias provincias y atizaron los reclamos a favor de mayores transferencias desde el gobierno federal. El control del Senado por los gobernadores peronistas sirvió para mejorar su posición negociadora frente al gobierno de Alfonsín, que en varias oportunidades cedió.

Los pedidos de las empresas del estado, los reclamos de las provincias y el débil respaldo presidencial al equipo económico explican que la meta de acabar con el déficit público se volviera insostenible en el mediano plazo. Si bien en un principio el gobierno radical hizo un esfuerzo importante, que se tradujo en una contracción del déficit fiscal, que representaba el 10% del PBI en 1983 y descendió a un 4% en 1986, al año siguiente volvió a trepar al 7%. Por entonces, el plan Austral mostraba signos de agotamiento. En 1987, la inflación ascendió hasta el 131% y el PBI creció sólo un 3%. La protesta social, que incluía una buena dosis de conflicto político entre el peronismo y el radicalismo, se acentuó; en 1986, la CGT llevó adelante cuatro paros generales. Al año siguiente, en un intento de ampliar sus bases políticas, Alfonsín designó ministro de Trabajo a Carlos Alderete, un sindicalista que representaba al Grupo de los 15, opuesto a la conducción cegetista de Ubaldo y Miguel. Aunque la medida no moderó el conflicto con los sindicatos, obligó al presidente a hacer importantes concesiones. Algo similar ocurrió con los empresarios llamados "capitanes de la industria", que presionaron hasta obtener políticas sectoriales afines a sus intereses.

El triunfo peronista en las elecciones legislativas de septiembre de 1987, que significó la pérdida de la mayoría radical en la cámara baja, fue un duro golpe para la estrategia de negociación con las corporaciones sindicales y empresarias. El presidente reordenó su gabinete y alejó, a través de su ministro de Obras Públicas Rodolfo Terragno, una reforma del estado, que incluyó la privatización parcial de Aerolíneas Argentinas, de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) y otras empresas estatales menores.

La creciente debilidad del oficialismo alimentó la profundización de la crisis económica. El persistente deterioro de los términos del intercambio acentuó las dificultades de la economía argentina. El superávit comercial de 4600 millones de dólares alcanzado en 1985 se redujo a sólo unos 500 millones en 1987. En estas condiciones, el pago de los intereses de la deuda externa se volvió insostenible. En abril de 1988, la Argentina ingresó en cesación de pagos. Cuatro meses más tarde, el

gobierno lanzó el plan Primavera, que disponía un acuerdo de precios y salarios, y establecía un aumento de las tarifas públicas con el objetivo de recomponer los ingresos del estado. En este plano, el gobierno eludió la creación de nuevos impuestos, que debía contar con la aprobación del Congreso, y se decidió por un desdoblamiento del mercado cambiario, lo cual implicaba imponer retenciones a las exportaciones tradicionales. Si bien hubo una mejora circunstancial del sector externo, provocada por una caída de la producción de los países que competían con la Argentina, el gobierno fracasó en su intento de corregir el déficit fiscal y de llevar a cabo la reforma del estado, que tropezó con una dura oposición del peronismo y los sindicatos.

Las hiperinflaciones de 1989 y 1990

A finales de 1988, las dificultades económicas fueron más evidentes. El costo de vida había trepado a una tasa anual del 350%, similar al de 1983, el déficit fiscal seguía ascendiendo y la balanza de pagos mostraba una tendencia deficitaria. La cesación de pagos impedía alcanzar cualquier apoyo financiero externo, al tiempo que las elecciones presidenciales, programadas para mayo de 1989, incrementaban la inestabilidad económica. A ello contribuyó la postura del candidato peronista Carlos Menem, cuyas propuestas eran tan vagas como alarmantes para los mercados; Menem propuso una "revolución productiva", de contenidos imprecisos, que debía acompañarse con un "salario". El deterioro de la coyuntura económica se aceleró al calor de la campaña electoral y obligó al ministro Sourrouille a presentar su renuncia en marzo de 1989.

Las tensiones acumuladas desataron fuertes presiones especulativas que terminaron por agotar las reservas del Banco Central y luego provocaron una estampida del dólar. De inmediato, los precios se elevaron al ritmo de la devaluación, provocando el estallido de la hiperinflación. El 14 de mayo, la victoria de Menem dio nuevo impulso a la especulación y la hiperinflación. Tras un fracasado intento de convenir una transición ordenada, donde Alfonsín asumiría el costo de la aplicación de un programa de estabilización, el presidente renunció para permitir la entrega anticipada del gobierno. Para entonces, la inflación minorista había alcanzado una tasa del 115% mensual.

La asunción de Menem en julio de 1989 no clausuró la crisis. Durante los dos años siguientes, las urgencias de la economía continuaron consumiendo la atención de las autoridades. La gravedad de la situación convenció a Menem de que su novel gobierno sólo podría subsistir si echaba por la borda las concepciones económicas de su movimiento

y las reemplazaba por un programa de corte neoliberal. El contexto internacional, marcado por la caída del Muro de Berlín, el derrumbe de las economías socialistas y el renacimiento de las ideologías neoliberales, le ofreció los argumentos para convencer a sus seguidores de que un cambio radical de programa era inevitable. Más importante aún: el impacto negativo de la hiperinflación, que afectó los ingresos de amplios sectores de las clases populares y los sectores medios asalariados, y el estallido de conflictos sociales y saqueos en las grandes ciudades del Litoral y el interior del país tuvieron un efecto disciplinador sobre los actores económicos y sociales, que el presidente no dejó de emplear a favor de su reorientación.

La reconstitución de la alianza que había llevado a Menem al gobierno se inició el día siguiente al triunfo electoral. El presidente decidió ceder el manejo de la economía a Bunge & Born, uno de los grupos empresarios más enfrentados con el primer peronismo y cuyos propietarios, los hermanos Jorge y Juan Born, habían sido secuestrados en septiembre de 1974 por Montoneros. Dos altos ejecutivos del grupo, Miguel Ángel Roig y Néstor Rapanelli, implementaron un plan de estabilización que consistía en una devaluación del austral del 170%, incrementos de tarifas e impuestos, y acuerdos de precios con las empresas líderes. El gobierno también logró la sanción de dos leyes, de Emergencia Económica y de Reforma del Estado, las cuales cedían al Poder Ejecutivo importantes atribuciones legislativas en lo relacionado con la política fiscal, impositiva y en la privatización de las empresas públicas, que el peronismo ahora veía como la fuente de todos los males. Para convencer al *establishment* de la sinceridad del giro ideológico realizado por el menemismo, el presidente convocó a Álvaro Alsogaray y sus seguidores, los adversarios más duros del peronismo, para colaborar con la tarea privatizadora. Entonces, se anunció la privatización de Aerolíneas Argentinas, ENTEL y la concesión de las líneas ferroviarias a empresas privadas.

Gracias al respaldo político del presidente, el plan Bunge & Born tuvo un impacto inicial muy favorable, provocando la declinación de la inflación mensual a tasas de un dígito. Sin embargo, pronto resurgieron los problemas. La reorientación propuesta por el menemismo causó también una división en el movimiento obrero y una fractura en la CGT entre el grupo liderado por Ubaldini y Miguel por un lado, y el dirigente menemista Luis Barrionuevo, por otro lado. Al mismo tiempo, las reformas de las leyes laborales e impositivas generaron nuevas tensiones entre las principales corporaciones y el gobierno. El lento avance oficial en la reducción del déficit público y el fracaso en la con-

tención de la inflación se expresaron a fines de ese año en el estallido hiperinflacionario, la acentuación de los conflictos laborales y el recrudecimiento de los saqueos de negocios en las grandes ciudades.

El gobierno decidió retomar el control de la política económica designando a Antonio Erman González, un contador riojano cercano al presidente, como ministro de Economía. Éste aplicó un conjunto de medidas de claro signo ortodoxo, como el levantamiento de los controles de precios, la liberación del mercado cambiario y la libre cotización de la moneda. Para reducir la oferta monetaria y eludir el riesgo de un *crack* de los bancos, el gobierno anunció el plan Bonex, que consistía en la conversión compulsiva de los depósitos a plazo fijo en bonos de la deuda pública a un tipo de interés bajo con respecto a los intereses pagados en el mercado a otras inversiones. Como consecuencia, la tasa de cambio aplicada significó una pérdida económica para los depositantes. También se incrementaron las tarifas públicas, lo que realimentó la hiperinflación. El combate contra ella se concentró en la aplicación de un conjunto de medidas que limitaron el gasto público, como la suspensión de los pagos del estado, los reembolsos a las exportaciones y las transferencias aseguradas por las leyes de promoción industrial, un rígido control sobre las erogaciones de las empresas públicas, el retiro o despido de empleados públicos y la suspensión de algunos servicios ferroviarios, entre otros. Al mismo tiempo, el gobierno incrementó sus ingresos mediante la generalización del impuesto al valor agregado (IVA). Por su parte, el Banco Central restringió los descuentos a las entidades privadas, lo que las obligó a congelar y reducir su cartera de créditos. El conjunto de las medidas tendió a mejorar la posición del austral frente al dólar y moderó la inflación, aunque al costo de sumergir la economía en la recesión.

La segunda hiperinflación tuvo mayores efectos disciplinadores sobre el cuerpo social. La nueva relación de fuerzas le permitió al gobierno quebrar la resistencia de los gremios más afectados, como los ferroviarios, y moderar la actitud combativa en el seno de la CGT de Ubaldini y Miguel. Más importante aún, las violentas transferencias de ingresos y la inestabilidad que experimentó la sociedad durante las hiperinflaciones de 1989 y 1990 alentaron un nuevo clima, que privilegiaba el mantenimiento de la estabilidad monetaria a cualquier costo. Las viejas creencias e ideas sobre el papel central que el estado debía cumplir en la economía, que tenían los programas de los partidos mayoritarios y se extendían incluso sobre sectores empresariales, se derrumbaron. La anomia social y el recrudecimiento del indivi-

dualismo permitieron un avance desordenado de los programas de reformas neoliberales.

El sueño de la convertibilidad

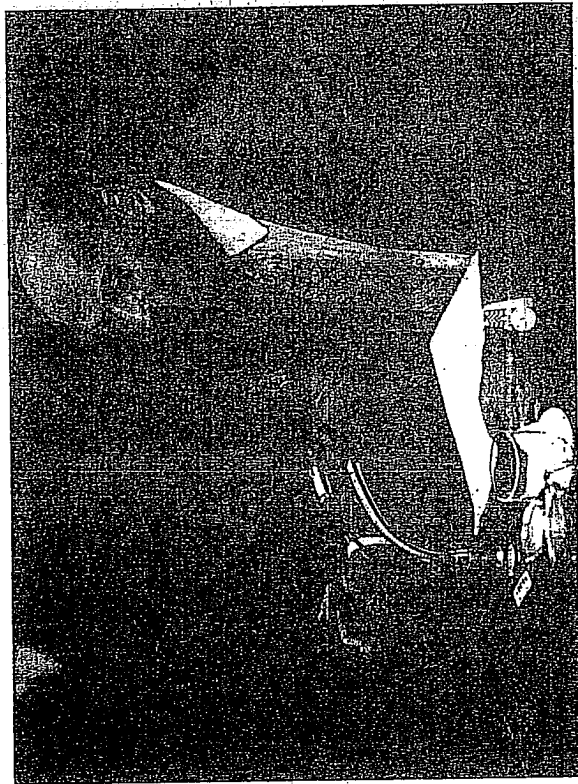
A comienzos de 1991 se produjo una nueva estampida del dólar, la tercera desde el verano de 1989. El atraso cambiario acumulado el año anterior y un anunciado déficit en las cuentas públicas alentaron este nuevo golpe especulativo. El episodio puso en evidencia que las medidas tomadas durante el primer bienio eran insuficientes para alejar el peligro de la hiperinflación. González fue reemplazado por Domingo Cavallo, quien dispuso una serie de medidas destinadas a reducir el déficit fiscal y logró estabilizar el valor de la moneda.

En abril, se anunciaron reformas más drásticas, que modelarían la macroeconomía argentina durante la siguiente década. Se sancionó la Ley 23 928, que estableció la convertibilidad de la moneda nacional con respecto al dólar a un tipo de cambio fijo. Para ello, la ley establecía que el Banco Central se vería obligado a mantener reservas en dólares por el 100% de la base monetaria (es decir, los billetes y monedas en circulación). La convertibilidad buscaba la estabilización de los precios a la paridad establecida en el tipo de cambio, pero, al limitar la base monetaria a las reservas del Banco Central, renunciaba al empleo de la política monetaria como instrumento de política económica. Al mismo tiempo, la ley y la autonomía conferida al Banco Central clausuraban la posibilidad de que en el futuro el déficit del Tesoro fuera cubierto con emisión monetaria.

La Ley de Convertibilidad —pieza clave de la política de estabilización— logró aplacar la hiperinflación. La tasa de inflación minorista, que había alcanzado el 2314% anual en 1990, descendió al año siguiente al 172%, al 25% en 1992 y a sólo un 4,2% en 1994. Sin embargo, la paridad entre el peso y el dólar, y la inflación residual provocaron una sobrevaluación monetaria que, en ausencia de deflación o de fuertes incrementos de la productividad, perjudicaron al sector real de la economía. En efecto, los costos internos de producción se mantuvieron muy altos, e impactaron en forma negativa sobre la competitividad en el mercado mundial.

La política de estabilización fue acompañada de la reforma del estado, la desregulación de los mercados y la apertura de la economía. Dos áreas clave para los postulados económicos del peronismo fueron objeto de revisión y se implementaron políticas inspiradas en el neoliberalismo: el papel del estado empresario y las regulaciones sobre el

mercado laboral. El programa de privatizaciones avanzó a pasos agigantados, mediante la transferencia de las áreas petroleras, las empresas que generaban y distribuían energía eléctrica, Gas del Estado, los puertos, las rutas nacionales, el subterráneo de Buenos Aires, SOMISA y la petrolera YPF. La venta de las empresas se realizó con gran celeridad, concediendo enormes ventajas financieras y garantizando a los concesionarios el control monopolístico de los mercados. En total, el estado nacional recibió poco más de 10 000 millones de dólares en efectivo y 14 000 millones en títulos de la deuda externa en valores nominales. Si bien se trató de sumas significativas, no representaban el valor real de los activos transferidos y, además, el estado se hizo cargo de las deudas de esas empresas y del personal excedente.



Domingo Cavallo, ministro de Economía entre 1991 y 1996, disertando, sobre medidas para bajar el gasto público. Banco Nación, 27 de febrero de 1995. Fotografía: gentileza Agencia Télam.

El gobierno justicialista de Menem también decidió impulsar una reforma laboral que comenzó a desmontar las regulaciones que el fundador del peronismo había instaurado en los años cuarenta. La Ley 24 013 de 1991, elaborada entre el gobierno y la UTA, autorizó a los empresarios a emplear trabajadores en forma temporaria y redujo los

costos laborales. Las reformas incluyeron las normas sobre seguros y accidentes de trabajo y, en 1994, el sistema previsional, mediante la creación de un sistema privado de capitalización. El avance en estas áreas particularmente sensibles al sindicalismo peronista se vio facilitado por la división del movimiento obrero; la mayoría de los gremios nucleados en la CGT aceptó las reformas y se dispuso a negociar beneficios y compensaciones que aseguraran el control sobre los fondos de las obras sociales y fortalecieron el monopolio de su representación. Otros gremios, liderados por los trabajadores del transporte, crearon el Movimiento de Trabajadores Argentinos e intentaron reflotar el ideario peronista. Por fin, surgieron nuevas corrientes que mostraron una oposición frontal y decidida a las políticas neoliberales. Muy pronto, el impacto de las reformas sobre el mercado laboral y el incremento de la desocupación erosionaron el poder negociador de los sindicatos y su peso dentro del partido oficial.

En el comercio exterior también se profundizaron los cambios. Gallo suspendió el sistema de licencias de importación e impuso una nueva reforma arancelaria, que redujo los niveles de protección a un promedio cercano al 10%. En segundo lugar, se aceleró la conformación del Mercosur (junto con Brasil, Uruguay y Paraguay), cuyos objetivos finales eran la adopción de un arancel externo común (lo que sucedió en 1995) y la creación de una zona de libre comercio entre los países miembros que, con la excepción de una serie de productos (entre los que se destacaban el azúcar y la industria automotriz), recién se alcanzaría en 1999.

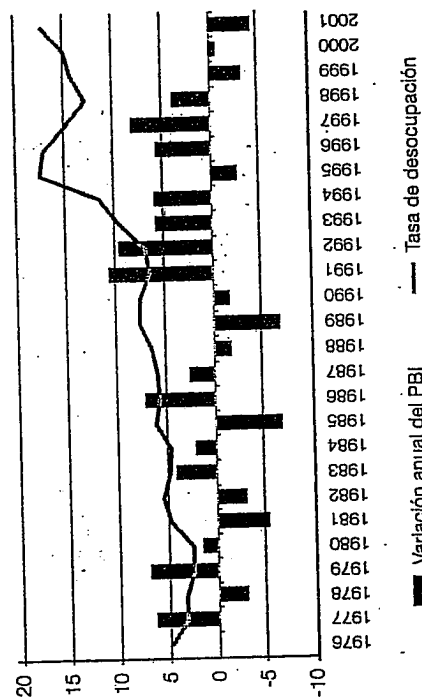
¿Cómo reaccionó la economía argentina ante estas transformaciones en el régimen de incentivos y el marco regulatorio? Luego de tres años consecutivos de contracción durante la hiperinflación, entre 1991 y 1992, el PBI creció a una tasa del 10% anual. La expansión de la producción continuó durante la década, aunque se desaceleró luego de la breve recesión de 1995, un efecto de la crisis mexicana que había estallado en diciembre de 1994.

La expansión económica en los tempranos años noventa fue impulsada por el fuerte ingreso de capitales extranjeros y las privatizaciones. El flujo de capitales extranjeros permitió elevar las importaciones, y si bien las exportaciones argentinas crecieron en forma considerable, no alcanzaron a compensar el incremento de las compras externas. Con la excepción del bienio 1990-1991, el balance comercial argentino mostró un persistente déficit, sólo compensado por la llegada de capitales y el incremento de la deuda externa. El endeudamiento fue

alentado por la apertura económica y por la abundancia de capitales y la caída de la tasa de interés en el mercado internacional. La deuda externa local ascendió de unos 64 000 millones en 1990 a unos 100 000 millones en 1995 y a 146 000 millones al final de la década. Como resultado de estos procesos, la economía local se volvió más vulnerable a los cambios en el mercado internacional.

En el gráfico 6 se observan, en primer lugar, las bruscas fluctuaciones que padeció la economía argentina en todo el período: en once de los veintiséis años se produjo una recesión aguda. En segundo lugar, en la década de 1980 la economía se estancó de manera similar a lo ocurrido en toda América Latina luego de la crisis de la deuda. En cambio, entre 1991 y 1998, con la excepción de la recesión de 1995, la economía creció. Si bien el balance de los años noventa fue más positivo, es claro que el desarrollo económico se desaceleró luego de 1994. La crisis mexicana de ese año y luego las crisis asiática, brasileña y rusa de 1997-1998 empujaron a la Argentina a una nueva crisis a finales de la década de 1990.

Gráfico 6. Variación anual de crecimiento del PBI y tasa de desocupación (1976-2001) (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Orlando Ferrares, *Dos siglos de economía argentina*, Buenos Aires, Fundación Norte y Sur, 2010.

El crecimiento económico durante los años noventa también tuvo sus particularidades. El incremento de la actividad no alcanzó al sector manufacturero, que sufrió un nuevo período de crisis y reversión. Algunas industrias que lograron progresar mostraron una notable modernización de los equipos, que permitió ahorrar mano de obra. En otros sectores de la economía, como el terciario, si bien se crearon puestos de trabajo, no fue posible compensar la caída del empleo industrial y del sector público. De esta forma, la expansión económica de la década de 1990 fue acompañada por un inusitado incremento de la desocupación, cuya tasa, que había alcanzado el 8% durante las hiperinflaciones, ascendió a partir de 1992 hasta superar el 11% en 1994 y alcanzar el 17% al año siguiente. La desocupación volvió a descender durante la segunda fase de crecimiento, entre 1996 y 1998, pero hacia el final de la década superaba el 14%.

Más importante aún, la deuda pública continuó profundizándose. En efecto, si bien las privatizaciones habían sido presentadas como un mecanismo destinado a aliviar el peso de la deuda (especialmente la externa) sobre la economía local —que había alcanzado en la década de 1980 niveles históricos que representaban más del 50% del PBI—, al final del siglo volvió a convertirse en un severo límite para la economía local. Luego de una breve caída al comienzo de la década, ascendió año tras año hasta alcanzar los 130 000 millones de dólares en 2000 (el 45% del PBI), lo que representaba un incremento del 54% con respecto a 1990.

La crisis de fin de siglo (1998-2001)

En 1995, el impacto de la recesión mexicana puso a prueba la fortaleza de la convertibilidad argentina. La decisión de la Reserva Federal de los Estados Unidos de incrementar la tasa de interés y la quiebra de la confianza en las economías denominadas "emergentes" alentaron una fuga de capitales, la cual contrajo las reservas del Banco Central, intensificó la iliquidez y redujo la demanda agregada. Sólo el respaldo financiero del FMI permitió capear la recesión, aunque al precio de un mayor endeudamiento. La recuperación económica se basó en el ingreso de capitales en forma de préstamos al gobierno. Sin embargo, ya se presentaban algunos problemas en el sector real de la economía. El peso, atado al dólar, sufrió una nueva apreciación, con lo que la competitividad de la producción nacional frente a la importada declinó y la exportación de productos argentinos se vio perjudicada en extremo. Incluso los productores pampeanos sufrieron los efectos del atraso cambiario.

Un nuevo *shock* externo empujó a la Argentina a la depresión. El estallido de la crisis asiática a mediados de 1997 y la recesión rusa de 1998 impactaron negativamente sobre Brasil, principal cliente comercial de la Argentina. La recesión brasileña y la devaluación del real perjudicaron al país, al reducir las exportaciones a aquel mercado y encarecer los productos argentinos.

Los efectos más negativos de la recesión se desencadenaron en diciembre de 1999, cuando asumió el gobierno la Alianza, una coalición de partidos encabezada por la Unión Cívica Radical y el FREPASO, que reunía a peronistas enemistados con el menemismo. El presidente Fernando de la Rúa y su equipo económico adoptaron el diagnóstico propuesto por el FMI, que consistía en atacar el déficit fiscal como el origen de los problemas económicos y financieros del país. José Luis Machinea y Ricardo López Murphy, en su breve ministerio, orientaron sus políticas (la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1999 y la Ley de Déficit Cero de 2001) a recrear la confianza externa mediante la ampliación de los impuestos y recortes de gastos, que llegaron a incluir reducciones de salarios y jubilaciones. A finales de 2000, el gobierno anunció el "blindaje", un programa de apoyo financiero con préstamos del FMI, los bancos locales y las AFJP para garantizar vencimientos de la deuda por 40 000 millones de dólares. Seis meses más tarde, el gobierno lanzó el "megacanje", un programa de refinanciación de la deuda que resultó muy costoso en términos de las obligaciones comprometidas. Ninguna de estas iniciativas logró frenar la fuga de capitales ni la dolarización de la economía.

La convertibilidad se había transformado en un muro de contención que impedía pensar en otras alternativas de política económica. Paradójicamente, un gobierno de signo político opositor al menemismo —el cual había implantado la convertibilidad— rehuyó hasta último momento la alternativa de devaluar la moneda. En marzo de 2001, en un intento postero por mantener el régimen monetario, el presidente De la Rúa designó a Domingo Cavallo al frente del Palacio de Hacienda. Sin embargo, su figura no logró revertir la delicada coyuntura. En la segunda mitad de 2001, la corrida contra el peso y la salida de depósitos se aceleraron aún más. En diciembre, Cavallo estableció el "corralito", medida que impedía retirar el dinero de los bancos aunque permitía utilizar esos fondos dentro del sistema financiero, para evitar el colapso bancario. La medida puso fin a la ilusión y desató la crisis social y política más aguda de la historia argentina. El corto siglo-XX terminaba como había empezado en 1914: con una grave crisis económica.

Los sectores de la producción

La nueva faz del agro pampeano

Según se analizó en el capítulo anterior, en la década de 1970 la agricultura pampeana experimentó un período de profundas transformaciones y expansión de la producción, que se prolongó hasta mediados de los años ochenta. La introducción de semillas mejoradas de maíz, sorgo granífero, trigo y girasol —que permitieron un importante incremento de los rendimientos—, la difusión del cultivo de la soja, de las nuevas formas de utilización del suelo y las prácticas agronómicas asociadas a este cultivo, y el empleo más intensivo de maquinarias, herbicidas y pesticidas configuraron un conjunto de transformaciones productivas y tecnológicas que modificaron al sector.

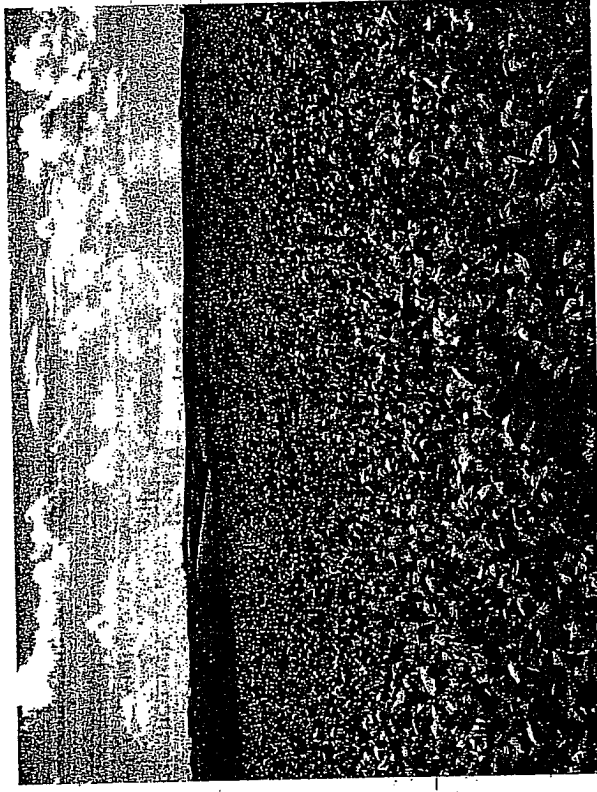
Este crecimiento fue impulsado, hasta finales de los años setenta, por el aumento de la productividad de la tierra. Pero durante el primer lustro de los años ochenta, la expansión de la producción fue atizada por una ampliación de la superficie cultivada. Una severa crisis ganadera y la mayor rentabilidad de la agricultura impulsaron el traslado de las tierras dedicadas a la ganadería hacia la agricultura, elevando la superficie cultivada a 5 millones de hectáreas. Gracias a estos procesos, a mediados de la década de 1980 se alcanzó una cosecha récord de 44 millones de toneladas, lo que implicaba un aumento del 60% con respecto a la de 1972-1973.

En cambio, a partir de 1977 la ganadería retrocedió de manera considerable. Entre ese año y 1986, el número de cabezas de vacunos cayó un 17%. Y si bien se llevaron adelante emprendimientos destinados a modernizar la tecnología ganadera mediante el desarrollo de las pasturas cultivadas y las inversiones en infraestructura, estos progresos se vieron limitados por la crisis sectorial. Como consecuencia de ello, la participación de la Argentina en el mercado mundial de carnes cayó desde un 31% entre 1962-1966 hasta un 7% entre 1981-1983.

La "agriculturización" de la pampa produjo cambios importantes en la especialización productiva de sus subregiones. El norte de la provincia de Buenos Aires y el sur de las provincias de Santa Fe y Córdoba, que habían constituido un área especializada en el cultivo de maíz, acentuaron su perfil agrícola, aunque dedicado ahora a la expansión sojera. Otras áreas, tradicionalmente ganaderas, se orientaron a la agricultura, como el oeste de Buenos Aires y el nordeste de Santa Fe.

El cambiante entorno macroeconómico no siempre benefició al sector, a pesar de que —como expresaron los hacendados de la política

económica— se trataba de liberar las fuerzas productivas de las trabas impuestas por el intervencionismo estatal. A partir de 1976, la política económica de Martínez de Hoz favoreció al sector por medio de la eliminación de las retenciones y la puesta en marcha de una generosa política de crédito oficial, medidas recibidas con gran entusiasmo. Sin embargo, hacia 1978, el cierre del mercado europeo para las carnes argentinas y la combinación de atraso cambiario con altas tasas de interés deterioraron los ingresos de los productores.

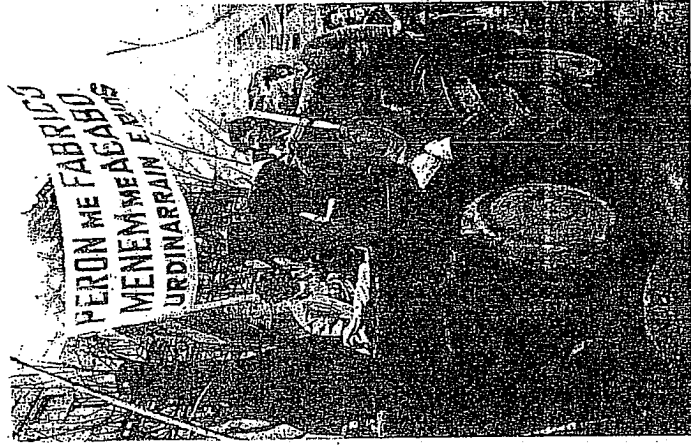


Cultivo de soja. Se transformó posteriormente en un decisivo componente de las exportaciones argentinas e impulsor del crecimiento económico del país.

A mediados de la década de 1980, se detuvo el crecimiento del agro pampeano iniciado veinte años antes. La brusca reducción de los precios mundiales de los cereales, la acentuación del proteccionismo en los Estados Unidos y Europa, los grandes subsidios que esos países otorgaron a sus productores y un entorno macroeconómico local que castigaba la actividad productiva y desalentaba las exportaciones provocaron una lenta pero constante contracción de la producción. El gobierno de Alfonsín no logró revertir este proceso. Si bien se puso en marcha el Programa Nacional Agropecuario (PRONAGRO) y se redujeron las

retenciones, que habían sido reimplantadas en 1980, los ingresos de los productores cayeron verticalmente. A finales de la década, la hiperinflación y la volatilidad económica acentuaron los problemas.

La década de 1990 marcó el inicio de cambios importantes. Las políticas de desregulación de los mercados y de apertura económica afectaron al sector primario. Entre 1991 y 1993, se dispuso la liquidación de las juntas nacionales y demás organismos públicos que, durante más de sesenta años, habían participado en la regulación de los mercados de los productos, la fijación de los precios sostén y la comercialización. Las privatizaciones alcanzaron a los silos y elevadores de granos, y a los puertos, que fueron otorgados a empresas privadas en concesión.



Tractorazo en la Plaza de Mayo, en julio de 1993, organizado por la Federación Agraria, CONINAGRO y Confederaciones Rurales Argentinas en protesta por la política económica menemista. A principios de la década de 1990, los pequeños y medianos productores se vieron muy perjudicados por la caída de los precios internacionales y los incrementos de los costos. Las protestas se extendieron por todo el país. Fotografía: gentileza diario La Nación.

Más importante aún, el gobierno menemista eliminó también las retenciones —demanda histórica de las entidades agropecuarias— y los aranceles para la introducción de maquinarias e insumos destinados al agro. La estabilidad macroeconómica permitió, asimismo, el incremento del crédito bancario oficial y privado a tasas muy por debajo de las vigentes con anterioridad. Estas políticas redujeron los costos de la producción y configuraron un escenario de mayor estabilidad. El fuerte despegue de los precios mundiales de los cereales y las oleaginosas, iniciado entre 1994 y 1998, mejoró las expectativas de los productores. Mayores ingresos y costos menores de insumos y gastos de comercialización alentaron a los productores pampeanos a iniciar una profunda transformación productiva, caracterizada por el despliegue de las inversiones en el sector y el empleo de nuevas tecnologías, que permitieron aumentar la productividad de manera notable.

A partir de 1994, la producción de cereales y oleaginosas se elevó a una tasa del 6,6% anual. Esto se explica tanto por una ampliación del área sembrada, en detrimento de la ganadería, como por un incremento de la productividad a tasas del 2,7% anual. El desarrollo de la producción fue impulsado por dos productos, el maíz y la soja, en tanto que el trigo creció a un ritmo menor. La producción de maíz alcanzó un récord de 19 millones de toneladas en 1998, lo cual implicó un aumento del 100% con respecto a la década de 1980. La producción de soja, una oleaginosa que comenzó a expandirse comercialmente a mediados de los años setenta, se elevó un 39%, en especial mediante la ampliación del área cultivada. En ambos casos, el empleo de nuevas semillas híbridas, el incremento notable del uso de fertilizantes químicos, la utilización de herbicidas como el glifosato, y las nuevas prácticas agronómicas, como la siembra directa, es decir, posterior a la cosecha, incorporando el rastreo del cultivo anterior y mejorando los suelos, permitieron esta gran expansión.

En el caso de la soja, este proceso fue alentado por un cambio apreciable en la demanda mundial de alimentos, originada por la mejora de los ingresos en algunas economías emergentes: Brasil, Rusia, India, y China (BRIC). El incremento de la producción local le permitió a la Argentina convertirse en uno de los principales exportadores mundiales de harinas y aceites de soja.

Otros sectores del agro pampeano que impulsaron el crecimiento durante los años noventa fueron la industria lechera y la avícola. La producción de leche y sus derivados se vio impulsada, a principios de los años noventa, por el incremento de los ingresos y la demanda

del mercado brasileño. El sector agroindustrial recibió fuertes inversiones, incluso extranjeras, concentradas en la esfera industrial, que permitieron su modernización. En 1998, la producción de leche fue un 49% superior respecto del trienio 1989-1991. Por su parte, la producción aviar creció notablemente debido a los cambios en las pautas del consumo doméstico y la modernización de la industria, que permitió una reducción de los precios. El consumo anual ascendió de 11 kilogramos per cápita en 1991 a 25 en 1999. En cambio, el consumo de carne bovina cayó de 75 a 67 kilogramos en el mismo período.

La ganadería bovina atravesó también una etapa de cambios. Aunque se produjeron importantes inversiones con la intensificación del engorde a corral y la Argentina logró —en forma temporal— ser declarada país libre de aftosa, en su conjunto, la producción no creció. La demanda doméstica se debilitó y, luego de 1996, las exportaciones se vieron muy perjudicadas por la enfermedad de la "vaca loca" en Europa y, cuatro años más tarde, por el rebrote de la fiebre aftosa en Argentina.

Los cambios en la producción agraria pampeana estuvieron acompañados de transformaciones en la esfera de la organización de la producción y en la naturaleza y características de los agentes económicos, especialmente la agricultura. El productor tradicional que, a partir del control de la tierra —a través del arrendamiento o como propietario—, organizaba la explotación directa de su establecimiento, empleando mano de obra familiar y equipos propios durante la siembra, comenzó a ser reemplazado por un nuevo actor económico. Se trató de un grupo heterogéneo de empresas, de orígenes diversos (contratistas, empresas arrendatarias, propietarios con equipos subutilizados, capitales financieros), con diversas formas jurídicas (sociedades comerciales, uniones transitorias, fondos de inversión, fideicomisos, entre otros), y cuya tarea principal consiste en combinar la realización de las tareas principales de la siembra y la cosecha y, complementariamente, el almacenamiento. Pero, a diferencia del chacarero o el estancieros, el factor clave no es la propiedad o no de la tierra, sino la función empresarial: la coordinación y el conocimiento de las dimensiones financieras, tecnológicas, productivas y jurídicas del negocio agropecuario. Se trata de una empresa más dinámica, que se adapta mejor a las condiciones del mercado mundial.

El surgimiento de este nuevo actor no fue totalmente detectado por las estadísticas y censos agropecuarios. En el nivel de la estructura de propiedad de la tierra, continuó observándose durante el período la partición de las grandes propiedades. Sin embargo, el nuevo patrón

de organización productiva y las nuevas tecnologías productivas, como la siembra directa, el uso masivo de fertilizantes químicos y de semillas transgénicas incrementaron los recursos y alentaron el aumento de la escala de las explotaciones en detrimento de las pequeñas unidades y a favor de las medianas y grandes.

Las economías del interior

En la segunda mitad de la década de 1970, el conjunto de las economías regionales sufrió de manera más homogénea las consecuencias de la política económica de Martínez de Hoz. La crisis se desató con fuerza instalada a finales de los años setenta. El atraso cambiario afectaba la rentabilidad de los productores, impidiendo la exportación de productos como el algodón, té, tabacos y tung. El turismo interno también se resintió, debido a que el atraso cambiario alentaba los viajes de las clases medias al extranjero. La caída de los salarios reales y la apertura de la economía amenazaban a otros sectores, como los productores de yerba mate y tabaco. La industria vitivinícola padeció una de sus crisis más graves, provocada por una caída del consumo per cápita, que alcanzó un 16% entre 1976 y 1981. Luego de 1981, la devaluación de la moneda asestó un duro golpe a los productores, fuertemente endeudados en su mayoría, quienes no podían hacer frente a las obligaciones contraídas. Este fue el caso de los productores de algodón del Chaco, los de frutas del Alto Valle de Río Negro y los propietarios de viñedos en Mendoza, entre otros. La crisis se prolongó hasta mediados de la década de 1980. Entonces, tuvo lugar un incremento importante de la producción, asociado a nuevas inversiones y cambios en las formas de organización. Según estimaciones realizadas por Reca y Parellada, entre 1985 y 1997, el crecimiento del volumen de producción agrícola no pampeana mostró un dinamismo mayor al de la región pampeana (68% frente a un 61% respectivamente).

Los principales cultivos no pampeanos continuaron siendo la caña de azúcar y la vid. En el primer caso, las políticas neoliberales eliminaron los mecanismos de intervención afianzados durante medio siglo, como los cupos de producción, los precios oficiales y las cuotas de abastecimiento, aunque ello no supuso el fin de la protección aduanera. De cualquier manera, se produjo una notable caída del área sembrada. La liberación de derechos de importación para la introducción de bienes de capital alentó la mecanización de la cosecha y la reducción de los costos. Al mismo tiempo, el sector expulsó mano de obra y sufrió una mayor concentración, con el desplazamiento de una tercera parte de los productores. En el caso de Tucumán, la reconversión del azúcar

se vio compensada por la expansión de los cultivos de cítricos, especialmente del limón, que convirtieron a la Argentina en el segundo productor mundial detrás de los Estados Unidos, y en uno de los principales exportadores.

La producción vitivinícola sufrió cambios de importancia que comenzaron en los años ochenta. En dos décadas, el área cultivada cayó de 324 000 hectáreas a 211 000 (un 35%), en tanto que la producción de uva descendió un 25%. La desregulación de la industria, la contracción del mercado doméstico y el ingreso de empresas extranjeras alentaron un cambio en la industria: la producción de vinos de mesa comunes descendió y se elevó la elaboración de vinos de calidad. A finales de la década de 1990, la industria logró colocar en el mercado externo un 9% de su producción.

En el Noreste, la economía algodonnera sufrió cambios significativos. La reversión en el desarrollo de la industria hilandera local orientó fuertemente la producción hacia el mercado externo, en especial el brasileño, y convirtió al país en uno de los cinco exportadores mundiales más importantes. Entre 1985 y 1998, la producción de fibra creció un 87% gracias a la ampliación de la superficie cultivada y, en menor medida, a los rendimientos. El ingreso de capitales extranjeros, el uso de nuevas semillas y la mecanización de la cosecha impulsaron cambios considerables en la estructura de la producción, con el aumento del tamaño medio de las explotaciones, la disminución de los pequeños productores y los minifundistas, la incorporación de grandes productores con capacidad económica para imponer innovaciones productivas. La concentración fue especialmente intensa en la industria del desmó, con la introducción de nuevos equipos modernos y eficientes por parte de grandes empresas privadas, el surgimiento del *pool* de siembra y la pérdida de importancia de las cooperativas, que tradicionalmente habían ocupado un lugar destacado. Hacia el final de la década, la expansión sojera comenzó a afectar el cultivo algodonnero, ya que ofrecía menores costos de siembra y mayores márgenes de ganancia. Paralelamente, la presencia de un sector productivo con tecnologías de siembra y cosecha modernas y eficientes comenzó a impulsar el reemplazo del algodón por la soja.

El cultivo del arroz también conoció un auge importante en el Noreste del país. Durante la década de 1990, la producción ascendió desde 350 000 toneladas a cerca de 1 000 000 en 1999, a una tasa anual del 14%. Concentrada en las provincias de Entre Ríos y Corrientes, este producto se benefició de la demanda brasileña, principal destino de la

producción. El ingreso de empresas brasileñas, la mejora de las semillas y de los rendimientos explican este dinamismo productivo.

La expansión productiva también caracterizó a la producción frutícola de Río Negro. La reconversión de las unidades productivas, el reemplazo del sistema tradicional de distribución de los frutales por el sistema "por espaldera", que permite plantar con mayor cercanía los frutales, el uso de químicos y de nueva tecnología permitieron incrementar la producción de manzanas y peras. Dicha expansión fue acompañada por un proceso de concentración económica en el sector agrario, la comercialización y la industria. Sin embargo, a partir de 1996, esta economía regional se vio perjudicada por el atraso cambiario y la intensa competencia de Brasil, que primero sustituyó sus importaciones y luego comenzó a rivalizar en el mercado mundial. Otras provincias de la región patagónica, como Santa Cruz, se vieron beneficiadas por la explotación petrolífera y la pesca, o bien por la promoción industrial, como Tierra del Fuego. El dinamismo de la economía patagónica se expresó a través de un intenso crecimiento demográfico, que la convirtió en la región de mayor progresión durante la década de 1990.

En conjunto, el agro no pampeano y los cultivos industriales en especial conocieron una etapa de transformaciones productivas e incrementos de la producción. Tradicionalmente ligados al mercado interno y la industrialización, algunos de estos cultivos se reorientaron hacia el mercado externo, aunque los dos mayores —el azúcar y el vino— continuaron vinculados de manera central con la demanda doméstica. Recién a partir de finales del siglo XX, el crecimiento agrícola en el interior se vería impulsado por la expansión de los cultivos pampeanos, como la soja.

Retroceso y desarticulación del sector manufacturero

A mediados de la década de 1970, el crecimiento del sector industrial se detuvo. La crisis mundial y el deterioro del entorno macroeconómico local marcaron el fin de un ciclo. A partir de 1976, la implementación de la política económica de Martínez de Hoz condujo a la crisis de la ISI. En principio, las medidas tomadas (devaluación, congelamiento de salarios y liberación de precios) parecían constituir sólo la fase descendente del ciclo que había caracterizado el desempeño de la economía y de la industria argentina en las décadas previas. Aunque durante 1976 la caída de la demanda doméstica contrajo la producción industrial, al año siguiente la situación ya había mejorado. En el orden de las políticas sectoriales, la última dictadura militar sancionó un nuevo régimen

de promoción industrial (la Ley 21 608/77), a tono con la anterior legislación, a los que se sumaron leyes especiales para algunas provincias como La Rioja, Catamarca, San Luis, San Juan y Tierra del Fuego.

Asimismo, la dictadura sancionó nuevas leyes sobre transferencia de tecnología y de inversiones extranjeras, que levantaban las restricciones impuestas por el gobierno peronista y se proponían alentar una mayor eficiencia en el sector manufacturero. En el mismo sentido, Martínez de Hoz impulsó, por Decreto 3008/76, una reforma arancelaria que contemplaba reducciones de los derechos para los productos industriales, desde un 90% en promedio hasta un 53%. Esta reforma disminuyó la protección redundante, pero no provocó un aumento de las importaciones ni afectó a las empresas locales debido a que continuaban en pie barreras para arancelarias.

A partir de 1978, la combinación de tasas de interés altas, el progresivo atraso cambiario y el adelantamiento de un nuevo programa de reducción arancelaria (que debía concluir en 1984) configuraron un entorno muy desfavorable y provocaron la "desindustrialización". Entre 1975 y 1982, el PBI industrial cayó un 20%, cerraron miles de establecimientos -entre ellos, el 20% de las fábricas de mayor tamaño- y la inversión se contrajo año tras año. El empleo industrial, que había superado 1 500 000 personas, perdió cerca de 400 000 puestos de trabajo. La participación del sector industrial en el PBI descendió de 28% a 22% en el mismo período.

La desindustrialización afectó principalmente al complejo metal-mecánico -que había liderado el crecimiento desde la posguerra- y a la industria electrónica de consumo. Entre 1974 y 1982, la producción automotriz declinó un 50%. General Motors y Citroën cerraron sus puertas, mientras que otras terminales decidieron fusionarse para enfrentar la crisis. Algo similar ocurrió en la industria del tractor, donde, por primera vez en veinte años, se autorizó la importación de unidades, descendió la producción y dos empresas extranjeras (John Deere y Massey Fergusson) abandonaron el mercado. La apertura tuvo consecuencias más negativas aún sobre la industria electrónica (televisión y audio), donde la competencia externa se vio reforzada por la renovación tecnológica, que estaba transformando al sector a escala mundial. En este caso, la apertura destruyó capacidades tecnológicas maduras y amplió de manera notable la dependencia tecnológica y económica del extranjero.

En cambio, otras industrias -que elaboraban insumos básicos como, acero y laminados, cemento, aluminio, pulpa y papel y productos pe-

troquímicos- incrementaron su participación en el PBI industrial. Estas ramas producían bienes de menor valor agregado, se basaban con mayor énfasis en la dotación de recursos del país y eran sectores de menor complejidad tecnológica. Otras ramas que recuperaron posiciones fueron las de alimentos y bebidas, y la industria textil, amparadas por la proliferación de regímenes de promoción de la inversión industrial en las provincias.

La crisis de la ISI fue acompañada de una reversión del crecimiento de la producción industrial en manos de empresas transnacionales, un hecho inédito desde la década de 1920. La participación de estas firmas en la producción industrial declinó del 30% en 1974 al 28% en 1981, aunque la caída fue mayor en las ramas más concentradas: del 50% al 43%. Fue allí, precisamente, donde se observó el retro de varias filiales extranjeras o su fusión con otras empresas transnacionales. Estos cambios pusieron de manifiesto la consolidación de un grupo de grandes empresas y grupos económicos, de capital nacional, que fortalecieron su posición en los mercados más concentrados, especializándose en la elaboración de bienes intermedios, como cemento, acero, laminados, productos químicos, papel y aluminio.

Los "capitanes de la industria" se convirtieron en los principales beneficiarios de las transformaciones estructurales de los años del "Proceso", en detrimento, en especial, de las pequeñas y medianas empresas e incluso de algunas grandes firmas, que no se adaptaron al nuevo entorno económico. Durante las décadas de 1980 y 1990, se profundizaron las transformaciones iniciadas a mediados de la década de 1970, que implicaron una acelerada desindustrialización de la economía argentina, la desarticulación del sector manufacturero y la pérdida de un gran número de puestos de trabajo. Entre 1983 y 2000, la participación del sector industrial en el PBI -que había llegado a representar un 28% en 1976- pasó del 22% a sólo el 16%. Al mismo tiempo, la industria argentina de finales del siglo XX mostraba una importante reversión y una mayor heterogeneidad estructural, con el desarrollo de industrias de bienes intermedios como el acero, el aluminio, los productos petroquímicos, y el desplazamiento de las ramas que habían liderado el crecimiento durante la ISI, como el complejo metal-mecánico y la industria textil. La menor integración de la industria implicó también que el sector manufacturero fuera a fines del siglo XX más dependiente de las importaciones de insumos y partes que en el pasado. Por último, señalemos que la industria era un sector con un bajo impacto en términos de ocupación obrera, ya que, a lo

largo de ambas décadas, y especialmente durante los años noventa, expulsó mano de obra de manera constante.

Sin embargo, el comportamiento del sector manufacturero durante los años ochenta y la década siguiente se vio condicionado por factores algo diferentes, por lo que es preciso diferenciar dos etapas. Las discontinuidades tuvieron su origen en las condiciones de la economía mundial, en especial el mercado de capitales, las políticas macroeconómicas implementadas por los gobiernos de Alfonsín, Menem y De la Rúa, y sus repercusiones sobre la evolución de la economía local.

La década de 1980 se inició con una grave crisis-económica que repercutió de forma muy negativa sobre el sector industrial. La crisis de la deuda y los problemas de la balanza de pagos pusieron fin a la apertura impulsada por Martínez de Hoz. Durante el siguiente decenio, la economía y el sector industrial se cerraron a la competencia externa. El desequilibrio del sector externo obligó a restablecer los controles sobre las importaciones por medio de licencias y a elevar los aranceles. Al mismo tiempo, el predominio de un tipo de cambio subvaluado desalentó las importaciones. En conjunto, las importaciones se contrajeron en forma drástica, aunque algunas industrias (como la automotriz y la electrónica) aumentaron sus compras en el exterior, garantizadas por las leyes de promoción industrial.

La década de 1980 estuvo marcada por el estancamiento de la economía; el PBI descendió un 1% anual, pero la contracción del producto bruto industrial casi duplicó ese ritmo de descenso (1,9% anual). La inversión en el sector también se contrajo, como ocurrió con el conjunto de la economía. El empleo industrial cayó más del 40%, de manera tal que, en 1990, la industria ocupaba 300 000 obreros y empleados menos que en 1974. En definitiva, la industria había dejado de ser el sector impulsor de la economía.

La desindustrialización no impactó en todas las ramas por igual. Las más afectadas fueron el complejo metalmeccánico y el textil, ya que ambas sufrieron fuertes contracciones en el producto, en el número de fábricas y el personal empleado. En cambio, aquellas que elaboraban bienes intermedios tuvieron un desempeño positivo: la siderurgia, la petroquímica, la industria de la celulosa y la del cemento. En la mayoría de los casos se trataba de la maduración de proyectos (estatales o privados) que, iniciados a principios de los años setenta con el propósito de profundizar la industrialización y sustituir las importaciones de bienes intermedios, contaban con el apoyo oficial a través de una serie de grandes subsidios garantizados por las leyes de promoción indus-

trial, la protección en el mercado interno y la provisión preferencial de materias primas e insumos a bajo costo. Estos fueron los casos de las petroquímicas General Mosconi y Bahía Blanca (bajo control estatal), la fábrica de pasta química Alto Paraná (Celulosa Argentina), las de papel de diarios Papel Prensa (Clarín, La Nación y La Razón) y Papel del Tucumán (grupo petrolero Bidas), la productora de aluminio Aluar (grupo Madanes), y las plantas siderúrgicas de Acindar y del grupo Techint. La contracción del mercado doméstico condujo a algunas de estas empresas a volcar parte de su producción en el mercado mundial, de forma tal que la Argentina se convirtió, en esos años, en exportadora de productos siderúrgicos y petroquímicos. Otra industria que mostró un fuerte dinamismo exportador fue la de aceites vegetales. La expansión de la producción de oleaginosas y la creciente demanda mundial alentaron la modernización del sector, la concentración y centralización de los capitales, y el aumento notable de su capacidad exportadora.

El incremento de las exportaciones industriales, que había comenzado en la etapa previa a 1974, constituyó un cambio considerable. Las ventas de productos industriales se expandieron notablemente si se las compara con el mal desempeño del sector durante los años ochenta. En 1990, las exportaciones totalizaron 9300 millones de dólares, lo que representaba un incremento del 294% con respecto a 1974. La composición de las ventas mostraba también los signos de los cambios estructurales operados en el sector. Si bien se había acentuado el peso de los productos de origen industrial en detrimento de los provenientes de la agroindustria, predominaban las ventas de productos homogéneos de reducido contenido tecnológico (acero, aluminio, plásticos y resinas). En cambio, las ventas de vehículos y maquinaria, equipos para la industria, textiles, calzado y libros declinaron de manera pronunciada.

La década de 1990 marcó el inicio de una nueva etapa. El contexto internacional se modificó tras la acentuación de las políticas de liberalización económica, la reducción de las tasas de interés internacional y el reinicio de los flujos de inversión extranjera. El gobierno de Menem impulsó una apertura comercial de una magnitud desconocida, mediante la eliminación de las trabas para arancelarias y sucesivas reformas arancelarias. La apertura comercial se concretó en 1991, cuando el gobierno canceló el sistema de permisos previos y los derechos que regían para la introducción de textiles y artículos electrónicos. Al mismo tiempo, se modificó la estructura arancelaria y se redujo su nivel, que pasó de un 26% en 1989 a sólo un promedio del 10% tres años más tarde. Las privatizaciones, las desregulaciones de los mercados y la eliminación

de algunos de los regímenes de promoción sectorial también implicaron cambios que, al disminuir las transferencias y los subsidios oficiales, afectaron la rentabilidad industrial. Por último, la convertibilidad tuvo dos efectos diferenciados. Por un lado, al reducir drásticamente la inflación, mejoró las condiciones de estabilidad para los agentes económicos; por otro lado, el creciente atraso cambió afectó al sector manufacturero al abaratar las importaciones.

Luego de un momento inicial, entre 1990 y 1993, en que la producción industrial creció a altas tasas anuales, que en gran medida constituían una recuperación tras una larga década de estancamiento, el PBI industrial mostró un dinamismo menor al conjunto de la economía; entre 1993 y 1998, el PBI industrial creció un 2,8% anual, mientras que la economía crecía a un 4% anual. El despegue se detuvo ese año y, entre 1998 y 2001, la producción industrial cayó un 6,4% anual; hacia 2001, ésta se encontraba por debajo de la de 1993. La participación del sector en el PBI continuó descendiendo y pasó de representar el 18% en 1993 a sólo el 15% en 2001.

Durante la década de 1990, se consolidaron los cambios estructurales iniciados en 1976, que consistían en una mayor desarticulación industrial, el retroceso de las industrias de tecnología compleja, el aumento del peso de la rama de alimentos y bebidas y de las industrias de bienes intermedios, y de la participación de componentes importados en la producción local. El crecimiento industrial estuvo liderado por esas actividades y por la reactivación de la industria automotriz, que se integró al Mercosur. La trayectoria de esta industria permite ejemplificar, con algunas salvedades, lo sucedido con la industria argentina en general durante esta década. El reingreso de las transnacionales y la reestructuración de la industria en el Mercosur, alentada por las grandes empresas —que obtuvieron apoyo oficial en el marco de la ausencia de políticas específicas—, implicaron un aumento notable de los componentes importados en detrimento de las fábricas de autopartes argentinas. La mayor parte de este sector desapareció y, si bien la industria local logró exportar, el saldo comercial (la diferencia entre importaciones y exportaciones) fue negativo. La estabilidad macroeconómica y los programas de asistencia oficial posibilitaron una reactivación de la demanda local. En 1993, la producción doméstica alcanzó las 342 000 unidades, superando por primera vez el récord de 1974.

En tanto, el entorno macroeconómico y las estrategias diseñadas por los empresarios continuaron alentando la expulsión de mano de obra y favorecieron una redistribución del ingreso en detrimento de los traba-

jadores. El nuevo contexto también impulsó transformaciones de peso en el tejido industrial. En la década de 1990, se reinició un importante flujo de inversiones extranjeras, que alcanzó la suma de 78 000 millones de dólares. Aunque en principio la inversión se concentró en las empresas privatizadas, luego se volcó a la adquisición de empresas industriales privadas, en especial en los sectores que lideraron el crecimiento. Las transnacionales contaban con grandes ventajas para refinar los procesos de reconversión productiva, modernización tecnológica y en su capacidad para operar en una economía abierta, en el marco de una nueva etapa de globalización. Por su parte, los grupos económicos locales —que se habían fortalecido durante los años ochenta gracias a los vínculos con el estado y su posición oligopólica en un mercado pequeño— se reorganizaron, especializándose en algunas actividades de menor dinamismo a escala internacional y baja complejidad tecnológica. Hubo también un flujo de inversiones a los mercados latinoamericanos. Por último, la concentración económica y la transnacionalización de la industria afectaron negativamente a las pequeñas y medianas empresas, que poseían escasas capacidades para enfrentarse a un entorno competitivo y hostil. Muchas de ellas optaron por abandonar la producción y comercializar productos importados.

El fin de la ISI: ¿agotamiento o transformación?

A mediados de la década de 1970, la crisis mundial agravó las dificultades y los desequilibrios de la ISI, conduciendo a una transformación radical de la economía argentina. En la historiografía, esa crisis es interpretada tradicionalmente como resultado del agotamiento de la ISI, entendida ésta como el resultado del tamaño relativamente pequeño del mercado doméstico y el reducido dinamismo del sector industrial. Si bien estos factores desempeñaron un papel no menor en la profundidad de la crisis económica y el final de una etapa de desarrollo económico, no es menos cierto que el sendero elegido —la apertura indiscriminada de la economía, la sobrevaluación del tipo de cambio y el fuerte endeudamiento externo— no constituyó un colofón inevitable de la ISI. Una interpretación más integral permite reconocer que las economías latinoamericanas más industrializadas emprendieron caminos diversos, con resultados muy distintos en el mediano plazo. Mientras en los países del Cono Sur (Argentina y Chile) predominaron las políticas monetaristas, la apertura económica y el abandono de la industria como motor del desarrollo, en

Brasil la industrialización se profundizó, con mayor desarrollo de las industrias básicas y el incremento de su capacidad competitiva, en tanto que en México la explotación de nuevos yacimientos de petróleo y su exportación alentaron un aumento notable de las importaciones y una reversión en la sustitución de importaciones, pero sin desindustrialización. El endeudamiento externo —un proceso común en la región— tuvo sin embargo diferentes consecuencias, ya que en la Argentina, Chile y México sirvió para financiar la fuga de capitales, pero en Brasil reforzó el desarrollo económico. La explicación de la evolución económica argentina requiere, pues, una mirada atenta a otros factores económicos —el estado y sus políticas— y sociales —las estrategias de los empresarios y otros actores económicos—, y los conflictos sectoriales—, y a los vínculos entre las naciones latinoamericanas y las potencias mundiales.

El poder económico

Las transformaciones estructurales producidas a partir de mediados de la década de 1970 estuvieron acompañadas por cambios profundos en la naturaleza y la composición del empresariado, y en las organizaciones corporativas que buscaban representar sus intereses. La política de apertura ensayada durante la última dictadura militar alentó la desindustrialización y promovió un agudo proceso de centralización económica. Los principales sectores afectados por el abandono de la ISI fueron los sectores menos concentrados de la industria —las pequeñas y medianas empresas de capital nacional— y, paradójicamente, las grandes empresas transnacionales que, durante la etapa “compleja” de la ISI, habían liderado el proceso económico, debido al papel central que ocuparon en las industrias metalmecánicas, productoras de equipos y de insumos químicos y petroquímicos.

En cambio, a partir de la década de 1980, se fortaleció el poderío económico y el papel dirigente de una fracción concentrada del empresariado: los grandes grupos económicos de capital nacional y extranjero. Estos tenían un origen lejano —algunos incluso habían sido fundados durante la etapa de la especialización agroexportadora, anterior a 1914—, pero la mayoría de ellos había surgido al calor de la ISI. Su estrategia económica residía en la diversificación de sus inversiones en diversos sectores productivos y financieros, lo que les permitió eludir los riesgos propios de una etapa marcada por el abandono de la industrialización como eje del desarrollo y obtener ventajas de la

integración de la economía local al mercado financiero internacional. La centralización del poder económico también se vio favorecida por la denominada “privatización periférica” y las políticas de compras del estado durante esos años decisivos. El liderazgo de los grupos económicos continuó afianzándose durante la década de 1980, al calor de las políticas económicas y los regímenes de promoción industrial.

No obstante, a partir de 1990, las reformas económicas impuestas por el menemismo configuraron un nuevo escenario que obligó a estas empresas a reconsiderar sus estrategias. La nueva fase de apertura en el marco de la convertibilidad y con un tipo de cambio sobrevaluado expuso una vez más a varios sectores productivos a la competencia internacional. Esto provocó algunos problemas en las industrias controladas por los grupos, aun en aquellas que exportaban un porcentaje importante de su producción.

Más importante aún, la reforma del estado y las privatizaciones de las empresas públicas implicaron una reestructuración de la economía argentina, de dimensiones inusuales. En efecto, a finales de la década de 1980, las empresas estatales continuaban ocupando una posición central en la economía local. La privatización acelerada implicó un reordenamiento de los sectores económicos predominantes e impuso importantes condicionamientos al funcionamiento de la economía. Las privatizaciones alentaron la asociación entre grupos económicos locales, la banca acreedora internacional y las empresas extranjeras, que lograron adjudicarse la mayor parte de los activos transferidos por el estado. Grupos como Acindar, Techint, Macri, Pérez Companc, Carvaglio & Zorroaquin, Benito Roggio, Astra, Bunge & Born, Soldati y Loma Negra, entre otros, contaron con notorias ventajas para liderar el proceso de reestructuración y privatización. Como resultado, fortalecieron su poderío económico por medio de la concentración de empresas, el avance en la integración de la producción y la diversificación de sus activos. La adquisición de las empresas públicas industriales y de servicios a través de los bonos de la deuda —con la excepción de YPF— de baja cotización, la absorción de la deuda y del personal excedente por parte del estado federal y los ingresos que implicaban las tarifas resguardadas por el marco regulatorio impuesto permitieron una rápida recuperación de la inversión realizada.

Este proceso culminó tan pronto como asomaron los primeros síntomas de la crisis de la convertibilidad. A partir de 1995, la transnacionalización y extranjerización de la economía local adquirió nuevo impulso a través de la compra de empresas privatizadas y de firmas industriales

líderes por parte de capitales extranjeros. Al mismo tiempo, los grupos económicos locales remitieron los capitales obtenidos de las ventas hacia el exterior, acentuando así los problemas del sector externo e iniciando una fuga masiva de capitales.

Las transformaciones estructurales en la cúpula empresarial posteriores a 1976 repercutieron sobre las organizaciones corporativas. En el sector industrial, el desplazamiento de los pequeños y medianos empresarios implicó la pérdida de importancia de la CCE, que había alcanzado un lugar dominante entre las entidades patronales durante el tercer gobierno peronista. En su lugar, tras una intervención oficial hasta 1981, la UIA recobró su rol como principal entidad representativa de los intereses industriales, incorporando en su seno a sectores heterogéneos y programas no totalmente coincidentes.

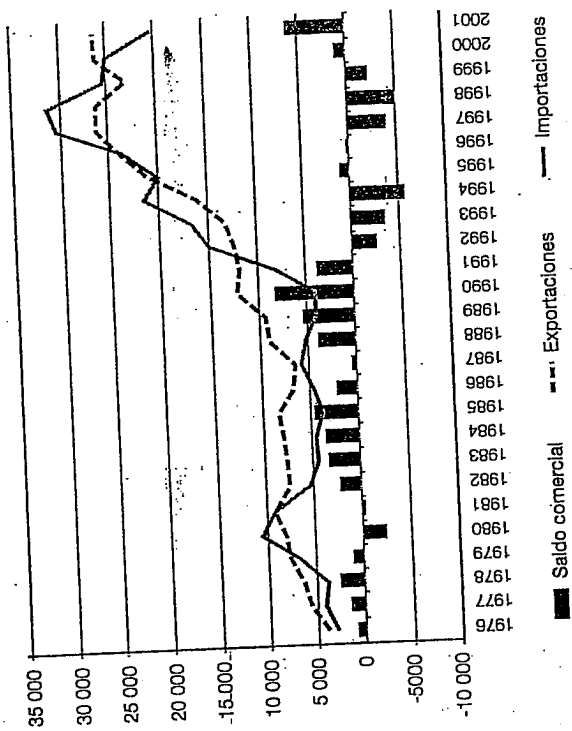
El estancamiento de la economía en la década de 1980 y el creciente consenso empresarial a favor de la aplicación de reformas estructurales en pos de la liberalización económica –entendida ésta de manera diversa entre las corporaciones– dieron lugar al surgimiento del Grupo de los Ocho, entidad informal de las principales entidades empresariales del país: SRA, UIA, Cámara Argentina de Comercio, Bolsa de Comercio, Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA), Cámara Argentina de la Construcción y Unión Argentina de la Construcción. Estas entidades jugarían un papel clave en la presión a favor de las reformas económicas en la década siguiente. Una entidad que pretendió agrupar a grandes empresarios y que sostuvo una ideología liberal y favorable a las reformas del mercado fue el Consejo Empresario Argentino, que se integró con representantes de grandes empresas locales y multinacionales. Por último, el ascenso de los grupos económicos durante el “Proceso” dio lugar a la conformación de un agrupación informal que reunía a empresarios –tal vez los más importantes del país–, conocidos como los “capitanes de la industria”. Con posturas que iban desde el neoliberalismo al desarrollismo, integraron sus filas miembros de los grupos Arcor, Astra, Bunge & Born, Fortabat, Macri, Madanes, Mastellone, Pérez Compan y Pescarmona, entre otros.

El nuevo rostro del comercio exterior

Una de las características más destacadas de las últimas décadas fue el crecimiento y la transformación del comercio exterior. Hasta los años setenta, la Argentina padeció una severa restricción externa, que du-

rante décadas había provocado ciclos de crecimiento y freno de la actividad productiva. Tras la breve apertura externa de Martínez de Hoz y la crisis de la deuda, el balance comercial argentino mostró superávits constantes durante los años ochenta. Este comportamiento se explica por la imposición de controles a las importaciones y la necesidad de conseguir saldos favorables para pagar los intereses de la deuda. Las exportaciones no superaron los 9000 millones de dólares alcanzados en 1981 y a lo largo de varios años estuvieron muy por debajo de ese monto. La situación cambió en la década de 1990: en sólo cinco años (1991-1996), las exportaciones se duplicaron y la participación argentina en el comercio mundial ascendió del 0,35% al 0,49%. A partir de entonces, el valor de las ventas se estabilizó en torno de los 25 000 millones de dólares.

Gráfico 7. Evolución del comercio exterior argentino. (1976-2001)
(en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Orlando Ferreres. Dos siglos de economía argentina. Buenos Aires, Fundación Norte y Sur, 2010.

Cuadro 11. Composición de las exportaciones argentinas en 1980, 1990 y 2000 (porcentaje sobre el valor total)

1980		1990		2000	
Productos primarios	39,8%	Productos primarios	27,0%	Productos primarios	20,2%
Cereales	20,0%	Cereales	11,1%	Cereales	9,1%
Oleaginosas	8,3%	Oleaginosas	6,7%	Oleaginosas	3,8%
Lanas sucias	2,9%	Pescados y mariscos	2,4%	Pescados y mariscos	2,2%
Manufacturas de origen agropecuario	36,7%	Manufacturas de origen agropecuario	37,7%	Manufacturas de origen agropecuario	29,8%
Carnes	12,0%	Grasas y aceites	9,3%	Grasas y aceites	6,3%
Grasas y aceites	6,5%	Carnes	7,0%	Pieles y cueros	3,1%
Pieles y cueros	4,6%	Pieles y cueros	3,9%	Carnes	3,0%
Manufacturas de origen industrial	19,8%	Manufacturas de origen industrial	27,2%	Manufacturas de origen industrial	31,2%
Metales comunes	3,9%	Metales comunes	9,4%	Material de transporte	7,4%
Productos químicos	3,9%	Productos químicos	4,2%	Metales comunes	5,3%
Máquinas y aparatos eléctricos	3,9%	Máquinas y aparatos eléctricos	3,4%	Productos químicos	5,2%
Combustibles	3,4%	Combustibles	7,9%	Combustibles	18,6%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC, Anuario estadístico argentino, 1983-1986, 1993 y 2002-2003.

No obstante, el incremento de las exportaciones no alivió el problema del desequilibrio externo, ya que, como se observa en el gráfico 7 (p. 275), las importaciones crecieron con mayor rapidez, estimuladas por la apertura de la economía, la desregulación de los mercados y las privatizaciones. Durante los años noventa, el saldo comercial fue negativo, con la excepción de los años de crisis 1995 y 2001. Sólo la devaluación de 2002 y el cambio de los precios relativos permitieron iniciar una nueva etapa, marcada por el incremento de las exportaciones y un superávit comercial significativo en la primera década del siglo XXI.

El incremento de valor del comercio exterior y de su importancia con relación al PBI estuvo acompañado de considerables cambios en el origen del flujo comercial, con el aumento de la participación del Mercosur, en especial de Brasil. También se modificó la composición de las exportaciones: como se observa en el cuadro 11, el de productos primarios dejó de ser el rubro principal, superado por las manufacturas de origen agropecuario y, hacia fines de siglo, por productos industriales. Otro hecho notable fue el incremento de las exportaciones de combustibles, que, de ser un rubro marginal de las ventas, alcanzó a representar algo menos del 20% del total en 2000.

La imagen de una Argentina exportadora de granos y carnes, que aún hoy persiste en el imaginario popular, no es representativa de la nueva realidad. La diversificación del comercio exportador y la incorporación de la soja confirieron una mayor complejidad a los intereses vinculados a las exportaciones, a las relaciones de los exportadores con el gobierno y de los productores agrarios con el mercado interno.

La nueva sociedad. Polarización y marginación.

A partir de la recuperación democrática de 1983, continuaron y se profundizaron las tendencias iniciadas a mediados de la década de 1970 con el quiebre del modelo de desarrollo en relación con la distribución regresiva del ingreso, el deterioro de los salarios reales, la profundización de la pobreza y la marginalidad. Estos cambios configuraron una sociedad muy diferente de aquella que se había robustecido a partir de la década de 1940, y especialmente durante la década 1963-1973, gracias al proceso de industrialización y la redistribución progresiva del ingreso.

Resulta interesante observar que las transformaciones sociales de las últimas dos décadas no pueden ser totalmente percibidas a través de las estadísticas existentes, que sólo han tomado algunos índices, regiones o zonas del país, que no permiten construir series extendidas en el tiempo. Si la creciente polarización social y el deterioro de las condiciones de vida de amplias franjas de la población son palpables para quienes han vivido las últimas décadas, parece que la sociedad se niega a reconocer los nuevos y dolorosos cambios.

Una de las transformaciones más importantes tuvo lugar en el mercado del trabajo. Del lado de la oferta de mano de obra, las décadas de 1980 y 1990 estuvieron marcadas por un incremento notable de la PEA, que pasó de representar el 35% de la población total en 1980, a un 40% en 1990 y a un 42% al final del siglo. Esto se explica, entre otros factores, por el deterioro de los ingresos reales, que ha empujado a una porción más amplia de la población (en especial a las mujeres y a los menores) a la búsqueda de trabajo para obtener un ingreso adicional para sus familias. Sin embargo, el aumento de la oferta no fue acompañado de un incremento de la demanda. El estancamiento de la economía en los años ochenta y los cambios producidos en los noventa —con la pérdida de más de medio millón de puestos de trabajo— configuraron un escenario de ascendente desocupación. Como se observa en el gráfico 6 (p. 255), durante la década de 1980, la desocupación se mantuvo en niveles relativamente bajos, aunque entre 1981 y 1989, la tasa se duplicó. En el siguiente decenio, la desindustrialización, las privatizaciones y la reforma del estado impulsaron un aumento extraordinario de la desocupación. Con la excepción del período 1995-1998, cuando el despegue del PBI impulsó una caída de la desocupación, la evolución de la tasa parece mostrar que se trata de un fenómeno estructural y que el crecimiento económico es una condición necesaria para revertirlo, pero no suficiente.

La desocupación estuvo acompañada de otros fenómenos, como la subocupación, el empleo informal y la precariedad laboral. Por un lado, al erosionar el papel negociador de los sindicatos, el aumento de la desocupación ejerció un papel disciplinador sobre los trabajadores. Por otro lado, las reformas laborales de 1991, 1995 y 1999 permitieron a los empresarios utilizar diferentes formas de empleo temporario, reducir los costos laborales y descentralizar las negociaciones paritarias. Como resultado de estas transformaciones, el mercado de trabajo quedó segmentado y se profundizó la brecha entre el empleo formal y los trabajadores informales o "en negro".



Villa Miseria. En el Gran Buenos Aires, la población con necesidades básicas insatisfechas alcanzó el 34% a fines del siglo XX. Fotografía: gentileza diario La Nación.

La evolución de los salarios reales y de la participación de los asalariados en la distribución del ingreso muestra la creciente polarización social. Entre 1974 y 2006, el salario real cayó un 40%, aunque debe advertirse que los estallidos hiperinflacionarios provocaron descensos temporarios muy pronunciados. Por su parte, la participación de los asalariados en la renta nacional —que en 1974 había alcanzado el 48%— cayó hasta el 29% en 1983, se recuperó durante los años de la democracia y los primeros tiempos de la convertibilidad, para descender nuevamente al 32% en 2000.

La declinación de la clase media, considerable durante la década de 1980, se acentuó en el siguiente decenio, cuando también se contrajeron las clases trabajadoras asalariadas. En cambio, el aumento de la pobreza y de la indigencia —fenómenos que afectaban a sectores muy minoritarios en los años ochenta— cambió el perfil de la sociedad argentina. Los datos para la región metropolitana muestran también un persistente incremento de los pobres y de los indigentes, es decir, de la población cuyo ingreso no alcanza a cubrir un umbral mínimo de necesidades básicas o imprescindibles para la sobrevivencia. Hacia fines de siglo, ambos porcentajes alcanzaban el 27% y el 7% respectivamente. Se produjo cierta convergencia con los indicadores sociales de otros países de la región. Para buena parte de los sectores medios esto significaba un proceso de "la-

tinioamericanización", inaceptable para aquellos que habían imaginado pertenecer a una sociedad-europea.

Conclusión

A mediados de la década de 1970, en el contexto internacional marcado por la crisis del petróleo y la recesión con inflación en las economías centrales, la Argentina inició una nueva etapa en su historia económica, marcada por el abandono de la industrialización como sendero de desarrollo, el auge de la especulación financiera y el incremento de la desigualdad social. El quiebre se inició silenciosamente, ya que en un principio las políticas económicas aplicadas por la dictadura tomaron la forma clásica de los planes de estabilización aplicados en las décadas precedentes para resolver los problemas de desequilibrio de la balanza de pagos. Sin embargo, a finales de la década de 1970, se eligió un nuevo rumbo, tendiente a integrar la economía al mercado mundial. La primera apertura de esos años tomó la forma de un programa heterodoxo que combinaba una brusca reducción de las barreras arancelarias y los controles sobre el flujo de capitales con un esquema de devaluaciones programadas. Aunque el objetivo era la contención de la inflación, su resultado fue un incremento notable del endeudamiento externo y la destrucción de parte del tejido industrial del país. Si bien esta fase de la política económica de Martínez de Hoz fue breve, tuvo consecuencias cruciales sobre la estructura social —en especial tras el fortalecimiento de un sector concentrado del empresariado— y transformó radicalmente el funcionamiento de la economía argentina.

En efecto, durante la década de 1980, la economía argentina volvió a cerrarse, ahora como resultado del incremento de la deuda externa, la reversión de las condiciones favorables en el mercado mundial de capitales y las renovadas dificultades para la producción primaria exportable en el mercado mundial. La cúspide empresarial argentina logró transferir a la comunidad el peso de las deudas contraídas en los años de la apertura financiera y, con ello, fortaleció los condicionamientos y límites para la aplicación de políticas económicas. A falta de un acuerdo regional entre los países deudores que permitiera negociar en mejores términos el pago de los intereses de la deuda, la Argentina se sumergió en una profunda crisis.

En los años ochenta, la economía argentina se estancó y padeció importantes fluctuaciones anuales en la evolución de la producción y del

empleo. En este contexto, la autoridad y las capacidades del estado se debilitaron, el conflicto por la distribución del ingreso reapareció y el desborde inflacionario alcanzó nuevos récords. Estas condiciones de inestabilidad, crisis de la producción y deterioro de la distribución del ingreso abonaron una perspectiva crítica sobre las políticas económicas hasta entonces aplicadas y resquebrajaron el consenso más o menos amplio entre los principales actores políticos acerca del papel del estado y la industrialización en la economía.

Sin embargo, el triunfo de las ideologías neoliberales y conservadoras no tuvo lugar sin cesuras. El estallido de las hiperinflaciones de 1989 y 1990 y sus severas consecuencias sociales contribuyeron a disciplinar a la sociedad y a madurar un nuevo consenso en torno de las transformaciones que debían introducirse en la estructura económica del país. El nuevo clima de ideas, surgido de la crisis de la Unión Soviética y la caída del Muro del Berlín, abonó el nuevo sendero. Fue necesario que el peronismo (el movimiento político que había cristalizado las perspectivas favorables al intervencionismo estatal, la industrialización y el mercado interno) asumiera el nuevo programa para que éste se impusiera sin mayores contratiempos.

La segunda apertura —conducida por Menem durante casi diez años— asumió formas y métodos más radicales, propios de los actores políticos encargados de aplicarlas, casi todos ellos conversos de la última hora al neoliberalismo. La reforma del aparato estatal, la transferencia de servicios y funciones de la esfera federal a las provincias, las privatizaciones de las empresas públicas —realizadas con extrema celeridad y de forma masiva—, la apertura del mercado de bienes y servicios a la competencia internacional, un nuevo ciclo de integración financiera en un contexto mundial más favorable, la puesta en marcha de una política externa alineada en extremo con los Estados Unidos introdujeron cambios sustanciales en la economía del país. El éxito más rotundo —y en gran medida el único sobre el que se apoyaba el nuevo consenso social— consistió en el quiebre de la inflación por medio de la puesta en marcha del régimen de la convertibilidad. Con él se consumaba también el retiro del estado, ya que este nuevo sistema monetario implicaba la renuncia a la aplicación de políticas monetarias y crediticias activas.

El "modelo" —como entonces fue denominado el ciclo de reformas neoliberales— mostró algunos resultados favorables, como la reactivación del aparato productivo luego de varios años de estancamiento, la maduración de otras transformaciones en el sector primario exportador y las economías regionales, y el aumento del consumo, atizado por

el sueño de la convertibilidad: el "dólar alto". Sin embargo, muy pronto los efectos negativos se acentuaron: la brecha entre ricos y pobres se amplió, y la desocupación alcanzó niveles tan desconocidos históricamente como difíciles de revertir. El "modelo" tampoco bastó para fundar reglas de juego estables, consensuadas y transparentes. Las acusaciones sobre la falta de transparencia en las privatizaciones y el tráfico de influencias para quedarse con los activos estatales, así como, algo más tarde, la presión ejercida por Menem para lograr una nueva reforma constitucional que lo habilitara para un tercer mandato en 1998 constituyen sólo dos ejemplos que revelan la falta de estabilidad y previsión.

Sin embargo, no fue sólo lo que puso fin a esta experiencia ni reveló los límites de las reformas neoliberales. El factor principal provino de las crisis asiática y brasileña, que introdujeron nuevas y pesadas tensiones sobre los desequilibrios económicos de la Argentina. El "modelo" mostró sus frágiles bases de sustentación y su incapacidad para inaugurar un período de crecimiento sustentable.

Conclusiones

La grave recesión económica iniciada en 1998 condujo, a finales de 2001, hacia el derrumbe de la convertibilidad. En enero de 2002, la devaluación de la moneda, el corte del flujo de créditos externos e internos y el quiebre de la cadena de pagos empujaron a una nueva y más profunda recesión. A la pronunciada caída del PBI iniciada en 1998 se sumaron los efectos del incremento del tipo de cambio real, que provocaron una redistribución del ingreso a favor de los exportadores, redujeron en pocos meses un 30% los salarios reales y deprimieron la demanda doméstica. Entre 2001 y 2002, el PBI per cápita declinó un 24%, lo que la convierte –según Albrieu y Fanelli– en una de las crisis más agudas de la historia argentina.

El cambio de los precios relativos originado en la devaluación incentivó la producción doméstica destinada al mercado local, en especial la de bienes industriales que empleaban mano de obra de manera intensiva, cuyo costo se había abaratado, y que, por supuesto, benefició al sector exportador. A partir de 2003, la puesta en marcha de una política económica heterodoxa y anticíclica y, sobre todo, la renegociación de una parte mayoritaria de la deuda externa y de la delicada y compleja trama de intereses afectados por la salida de la convertibilidad y la maxi-devaluación, alentaron la recuperación de la economía real.

Entre 2002 y 2006, el PBI ascendió un 38%. Entre los sectores productivos, la industria lideró la recuperación económica, con un incremento del 49%. Esta expansión se basó, en un principio, en la utilización de la capacidad instalada ociosa, que alcanzaba un nivel medio del 56% para el conjunto del sector, pero llegaba hasta un mínimo del 21% para la industria automotriz, y en la incorporación de mano de obra, lo que quebró una década de reducción continua del empleo industrial. Otros sectores también contribuyeron a la recuperación del PBI, especialmente el comercio, la construcción, los transportes y las comunicaciones. En cambio, el sector primario –el menos perjudicado por la crisis de 1998-2001– mostró comparativamente un menor dinamismo.