



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



DE ALFONSÍN A MENEM

*Estado nacional y endeudamiento
externo: transformaciones económicas,
políticas y sociales entre 1983 y 1993*

Dra. María de Monserrat Llairó
Marcela Díaz
Compiladoras

CEINLADI
*Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos
para el Desarrollo y la Integración*

AÑO 2008

ÍNDICE

Introducción

Dra. María de Monserrat Llairó / 5

La argentina neoliberal. De Alfonsín a Menem

Dra. María de Monserrat Llairó / 7

Conformación del MERCOSUR y orígenes de la propuesta del ALCA

Dra. María de Monserrat Llairó / 27

Las políticas de desindustrialización. Desde el proceso militar al menemismo

Juan Santiago Fraschina / 47

Desempeño del sector industrial durante gobierno de Raúl Alfonsín (1983 -1989)

Priscila Palacio / 77

De la democracia de masas al realismo. Estado y voluntad política frente a los condicionamientos de la deuda externa (1983-1993)

Marcela V. Díaz / 113

Tecnología y sistemas de organización del trabajo en países periféricos. Pérdida de valor en los procesos de producción. El caso argentino (1983-1993)

Miguel F. Gutiérrez / 145

INTRODUCCIÓN

El presente libro forma parte de las investigaciones realizadas por algunos integrantes del CEINLADI, en el marco del Proyecto UBACYT (2004-2007) N° E017 “Estado nacional y endeudamiento externo argentino: transformaciones sociales, políticas y económicas ante el condicionamiento de la deuda”.

En el mismo se analizaron las transformaciones del Estado argentino desde el comienzo del gobierno de Raúl Alfonsín (1983), en un país que retornaba a la democracia en un contexto marcado por los efectos de la crisis de la deuda externa latinoamericana, hasta 1993, durante la gestión del primer gobierno de Menem, cuando Argentina se incorpora al plan Brady y acepta sus cláusulas. Estas transformaciones fueron resultado de las políticas que cada uno de los dos gobiernos puso en práctica frente al condicionamiento impuesto por la deuda externa, en un contexto mundial marcado por el auge del neoliberalismo, la desregulación de los mercados y la presión de los organismos financieros internacionales. El análisis del período aborda distintos aspectos.

El primer capítulo “La Argentina neoliberal. De Alfonsín a Menem”, recorre los pormenores del proceso que lleva a la imposición de las políticas neoliberales en el itinerario del gobierno de Alfonsín, y los primeros años del gobierno de Menem, haciendo hincapié en el tema de la gobernabilidad vinculado con el desarrollo. En el segundo capítulo “Conformación del MERCOSUR y orígenes de la propuesta del ALCA” se aborda la problemática de la integración regional y la consolidación del MERCOSUR, en el marco del predominio de las políticas guiadas por los principios del Consenso de Washington, y se analizan sus perspectivas frente a la propuesta del ALCA, planteada por el gobierno norteamericano al promediar la década del 90.

El tercer capítulo “Las políticas de desindustrialización. Desde el Proceso militar al menemismo”, de Santiago Frascina, efectúa un análisis desde la perspectiva económica, de los efectos del cambio en el patrón de acumulación, desde un modelo de industrialización por sustitución de importaciones hasta uno ligado a la valorización financiera que se inició en la Argentina con la dictadura del 76, pero que los gobiernos democráticos se ocuparon de profundizar en un contexto internacional que favorecía estas mutaciones.

El capítulo cuarto “Desempeño del sector industrial durante gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)”, de Priscila Palacio, presenta un estudio sobre el desempeño del sector industrial durante la presidencia de Raúl Alfonsín, y analiza las fuertes fluctuaciones que evidenció ese sector durante el período bajo estudio.

El capítulo quinto, de Marcela V. Díaz, “De la democracia de masas al realismo. Estado y voluntad política frente a los condicionamientos de la deuda externa (1983-1993)” examina las transformaciones operadas en el manejo de las

relaciones exteriores de la nación y en el concepto de soberanía, a partir el abandono de la voluntad política –que expresaron los discursos del ministro Dante Caputo y la primera etapa del gobierno de Alfonsín, en consonancia con las expresiones latinoamericanas que afirmaban la unidad frente al tema de la deuda externa–, y el pasaje a un “realismo” que desarticuló el concepto de nación soberana, durante la gestión de Menem y su canciller Guido Di Tella.

La problemática del trabajo se analizó en el capítulo sexto de Miguel F. Gutiérrez “Tecnología y sistemas de organización del trabajo en países periféricos. Pérdida de valor en los procesos de producción El caso argentino (1983-1993)” considerando la pérdida de valor en los procesos de producción así como las transformaciones tecnológicas y en la organización del trabajo propias del período a nivel internacional y sus efectos a nivel local.

Las metodologías de trabajo que se utilizaron en el libro corresponden a un grupo de investigación interdisciplinario que procuró analizar, en estrecha relación, tanto la dimensión política como la económica y la social de los procesos históricos.

Creemos que esta década constituye un momento paradigmático que permite analizar las razones de la descomposición de un modelo de Estado cuya vigencia estructuró buena parte de la historia argentina. La restauración democrática puso en evidencia las transformaciones estructurales de la sociedad, producto de la política del gobierno militar y de los efectos que tuvo la crisis de los 70 sobre la lógica del capital. Las políticas emprendidas por los primeros gobiernos democráticos, en el marco de los condicionamientos internacionales impuestos para el pago de la deuda externa, terminaron de alterar los pilares sobre los que se había asentado el Estado desde la segunda posguerra. El fracaso de los intentos de resolución conjunta, con Latinoamérica, del tema de la deuda fue expresión de la pérdida de eficacia de estrategias tradicionales.

Esperamos que esta investigación constituya un aporte para enriquecer las reflexiones teóricas sobre la historia reciente del país y contribuir al debate de sus proyecciones a futuro.

DRA. MARÍA DE MONSERRAT LLAIRÓ

LA ARGENTINA NEOLIBERAL. DE ALFONSÍN y MENEM

Dra. María de Monserrat Llairó

Introducción

El propósito de este capítulo es explicar los pormenores del neoliberalismo en la Argentina, proceso que se inicia de modo ambiguo con el gobierno de Alfonsín y culmina plenamente durante el menemismo. El tema del endeudamiento externo, herencia que la democracia argentina recibió de las políticas implementadas por la dictadura militar, fue clave para dar cuenta de la rapidez con que se asumieron los dictados de la nueva economía de mercado que alteraban profundamente las bases del Estado nacional argentino. El contexto de la globalización de los noventa brindó el marco que volvió posibles estas transformaciones.

El concepto de gobernabilidad se analiza en estrecha asociación con el marco de las condiciones básicas para el desarrollo y se puntualizan sus alcances, aunque su visualización se percibirá al término del período que nos ocupa, es decir hacia la crisis del 2001 que pone en cuestión el modelo neoliberal.

Por último se tratan temas vinculados con este período como la puesta en marcha del Mercosur y la propuesta de integración regional, cuya trascendencia y posibilidades exceden la coyuntura en la que se firman los acuerdos constitutivos.

El abordaje de los temas requiere señalar que, en las últimas décadas del siglo XX, se han dado, en el sistema internacional, aceleradas y profundas mutaciones que, a partir de la transnacionalización de las actividades económicas, han penetrado y transformado las estructuras económicas políticas y sociales de cada uno de los Estados nacionales.

La complejidad del fenómeno de la globalización puede comprenderse como una metamorfosis del capitalismo a escala mundial. El término globalización ha modificado diferentes conceptos aceptados anteriormente por la ciencia económica. Se sustenta en un proceso histórico que comienza en la década de los setenta con la crisis del sistema fordista de producción, y continúa con la afirmación de la doctrina neoliberal como matriz filosófica y económica de las políticas macroeconómicas. Los paradigmas triunfantes, reflejados como “pensamiento único”, consagraron el libre comercio, la presencia mínima del Estado en la economía y la desregulación de los mercados, tendencias que se sustentaron sobre el avance tecnológico en las telecomunicaciones y la

informática. Los actores esenciales de este proceso de globalización son las instituciones internacionales, los Estados-naciones industrializados y las empresas multinacionales. El predominio de la economía financiera abre interrogantes acerca de la consistencia de este sistema y sus complejos efectos sociales: la tendencia a la marginación de vastos sectores de la población mundial, con un corte entre “incluidos” y “excluidos” que no se produce solamente entre regiones o países sino en el interior de cada uno de ellos, incluso en el mundo más desarrollado.

La experiencia argentina de los ochenta y noventa se inscribió en ese complejo panorama mundial, pero asumió las características del modelo impuesto con extrema pasividad. Así las transformaciones alcanzaron mucha profundidad: mostraron la debilidad del Estado y su incapacidad para poner frente a las presiones exteriores.

El gobierno de Alfonsín y el retorno a la democracia. La economía interna y la deuda externa

Luego de los años de la dictadura, la Argentina presentaba, en vísperas de las elecciones de octubre 1983, un panorama político diversificado. Por un lado, el peronismo había perdido fuerza política, y daba una imagen de desorden partidario, un programa desgastado y sus figuras políticas presentaban aspectos muy discutibles en cuanto a transparencia y de legitimidad en la conducción pública. Los sectores de la derecha se vieron atraídos por la legendaria figura liberal de Álvaro Alsogaray, quien trató de cautivar a agrupaciones minoritarias de diversa índole, y que nunca habían conseguido tener relevancia en las urnas, para formar un partido con mayor representatividad. De esta manera se formó la UCD (Unión del Centro Democrático), con el apoyo de sectores profesionales e intelectuales que, de acuerdo al marco económico internacional, apoyaban la nueva economía de mercado. La izquierda se reunió en el PI (Partido Intransigente) liderado por Oscar Alende, formado por sectores de jóvenes de posturas progresistas¹. Sin embargo es la figura de Alfonsín, el líder renovador de la Unión Cívica Radical, quien conquista el favor popular y obtiene el 51,7 % de los votos, al vencer en una elección histórica (porque es la primera vez que el peronismo es derrocado en las urnas) al candidato justicialista Italo Luder. El radicalismo parecía ofrecer, frente a los demás partidos, una imagen más

¹ La figura de Oscar Alende, formó el Partido Intransigente, a partir de 1972, como desprendimiento de la UCRI (Unión Cívica Radical Intransigente).

coherente, que vinculaba la democracia a la ética, y se contraponía a las repetidas fórmulas de sus adversarios. El gobierno de Alfonsín estuvo condicionado por diversos factores: en primer lugar, por las Fuerzas Armadas y el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura; en segundo lugar, por el Partido Justicialista y sobre todo por los sectores sindicales; en tercer lugar, por la crítica situación económica agravada por el fuerte endeudamiento externo. Es indudable que estos tres factores fueron problemas constantes durante todo su período de gobierno. El presidente Alfonsín asumió una actitud más dura con los integrantes de las Juntas Militares por violación a los derechos humanos, que la que hubieran puesto en marcha los justicialistas, en el caso de que hubieran obtenido la presidencia. A su vez, el Partido Justicialista frustró la propuesta del gobierno de reordenamiento sindical y otras iniciativas oficiales. Desde el Senado donde tenía mayoría, se opuso a la Ley de reordenamiento sindical (también llamada Ley Mucci por el nombre del ministro de Trabajo), propuesta por el ejecutivo, que forzaba el reconocimiento de las minorías en los sindicatos, asegurando de esta manera un cierto nivel de descentralización en cuanto al manejo de fondos. Tal intento de reforma generó la oposición de los sindicatos –la CGT se unificó desde 1984 bajo la dirección de Saúl Ubaldini–, que efectuaron 13 paros contra el gobierno alfonsinista en todo su mandato. Sin embargo, Alfonsín supo cómo mantener su terreno contra las desavenencias en ascenso. En las renovaciones parlamentarias de 1985, los radicales retuvieron su mayoría en la cámara baja, ya que los divididos peronistas continuaron perdiendo el apoyo de la clase media. Sin embargo en las elecciones provinciales de 1987, los candidatos peronistas al Congreso aventajaron a los radicales con un 41% frente a su 37 % y extendieron su dominio a casi todos los gobiernos provinciales.

La economía demostró ser uno de los temas más difíciles de resolver. Al incremento de la pobreza, resultado de las reformas estructurales del gobierno *de facto*, se sumaba la inflación sostenida –430% anual en 1983– y las presiones de los acreedores externos para hacer frente al pago de deuda externa acumulada por la dictadura.

En 1983, la deuda externa (heredada del régimen militar) ascendía a 45.000 millones de dólares y la inflación del año fue del 430%. Bajo estas durísimas condiciones a fines de 1983, luego de las elecciones democráticas de octubre de ese año, asumió la primera magistratura del país el Dr. Raúl Alfonsín, poniendo término a siete años de régimen militar².

² Mario Cafiero, Javier Llorens, *La Argentina robada*, Buenos Aires, Macchi, 2002.

En 1984, el presidente Alfonsín, en la Asamblea de la ONU, planteaba la cuestión de la deuda externa junto con Brasil y otros países latinoamericanos y pedía una reconsideración de la misma³.

Por los intereses, el gobierno argentino debía abonar cada año un 8% de su PBI. Pero, con el alza de las tasas a nivel internacional, la deuda se incrementaba permanentemente, mientras que se aceleraba el deterioro de los términos del intercambio.

Los bancos acreedores exigieron al gobierno un acuerdo con el FMI para implementar un “plan de ajuste”, antes de renovar sus créditos. Estos sectores ejercieron una fuerte presión diplomática especialmente sobre el presidente norteamericano Ronald Reagan, quien aconsejaba negociar con el FMI. Durante varios meses el gobierno de Alfonsín estuvo frenando dicha propuesta. Hasta trató de convocar a una acción solidaria con los países latinoamericanos, y amenazó con declarar una moratoria unilateral. Pero el esfuerzo resultó en vano, la presión económica internacional se impuso. A fines de 1984, el gobierno concretó un nuevo acuerdo con el FMI que suponía derivar un elevado porcentaje para el pago de intereses de la deuda. La gravedad de este problema se manifestó precisamente a fines de 1984, cuando la deuda del país se componía de cerca de 40 mil millones de dólares en concepto de capital y 6 mil millones en concepto de intereses (provenientes en su mayoría del período anterior). Durante 1985, Alfonsín realizó una fuerte apuesta sobre la política exterior, incorporando a la Argentina al “Movimiento de Países no Alineados” y al “Grupo de Cartagena” para el tratamiento más equitativo de la deuda externa. También apoyó al “Grupo de Contadora” que mediaba en el conflicto de América Central⁴.

Al comenzar el año Juan V. Sorrouille, es designado Ministro de Economía y el presidente Alfonsín anunció una “economía de guerra”. La inflación alcanzó al 30% mensual y la desocupación al 4.5%.

El 14 de junio de 1985, el ministro Sorrouille anunció el “Programa de Reforma Económica” por el alto impacto de la inflación. El mismo se popularizó como “Plan Austral”, y proponía un tratamiento de shock: el Banco Central cesaba de emitir moneda para financiar el déficit fiscal. Se creaba un nuevo signo

³ En el ámbito económico nacional, para paliar la marginación social que alcanzaba a amplios sectores de “nuevos pobres”, se lanzó el PAN, el “Plan Alimentario Nacional”, que consistía en la entrega de cajas con alimentos para los sectores más desposeídos de la sociedad. Se creó también el “Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil”. El gobierno otorgó aumentos salariales y la inflación se disparó: hacia fines de año llegó casi al 700%. El dólar pasó de 30 a 200 pesos.

⁴ Marta Bekerman, “El impacto fiscal del pago de la deuda externa. La experiencia argentina 1980 - 1986”, *Desarrollo Económico*, Vol. 29, N° 116, Buenos Aires, enero – marzo 1990.

monetario, el “austral”, que valía 1000 pesos argentinos y se fijaba así una nueva paridad con cada dólar (a 0.80). Se aplicaba un desagio a los contratos, para eliminar la indexación prevista y se congelaban precios y salarios, luego de un aumento previo del 22%⁵. La clave residía en eliminar las expectativas que traía aparejado un rebote inflacionario, que a su vez, generaba un círculo vicioso. En sus comienzos, se impone el “Plan Austral” con éxito ya que es acompañado por la opinión pública: la inflación baja del 30% mensual al 2% y se produce una reactivación del consumo. Como contrapartida, a pesar de la caída de la inflación, el poder adquisitivo de los salarios baja un 21%. La CGT inició un plan de lucha oponiéndose a estas medidas económicas implícitas en el “Plan Austral”.

La falta de recursos para el pago de esa deuda obligó a la Argentina a contratar un nuevo sistema de financiamiento denominado “on leading”, que instrumentaba un acuerdo entre el Banco Central (en calidad de deudor) y el gobierno argentino (en calidad de garante), con el “Comité” de bancos acreedores del exterior representados por uno de los bancos en calidad de banco agente⁶.

Dicho convenio se firmó el 27 de agosto de 1985 y se llamó “Term Credit Agreement” que otorgó un préstamo de 3700 millones de dólares a un plazo de diez años de devolución.

La finalidad de esta nueva financiación fue permitirle al Banco Central lo siguiente: a) cancelar deudas externas vencidas y a vencer durante 1985; b) prorrogar el vencimiento de las obligaciones contraídas con anterioridad a la firma de este acuerdo; y c) mejorar el rendimiento del comercio exterior argentino. Los bancos del exterior dieron el préstamo en cuatro pagos, cuando el FMI entregó los fondos prometidos en la refinanciación de la deuda externa argentina. Los fondos se destinaron el 33% al Banco Central y el 66% al sistema “on leading” de préstamos.

Por otro lado, Alfonsín anunció que se estudiaría una “Reforma del Estado” a la vez que inició una visita a los Estados Unidos. En su reunión en la Casa Blanca, Reagan criticó al “régimen marxista-leninista” de Nicaragua, mientras Alfonsín defendió el principio de autodeterminación de los pueblos y cuestionó el apoyo de los Estados Unidos a los “contras” en ese país centroamericano. En el Congreso norteamericano, Alfonsín protestó contra la presión de los acreedores extranjeros en el cobro y los intereses de la deuda. Sin embargo, en Houston, frente a los grandes empresarios petroleros

⁵ Marta Bekerman, “Los flujos de capital hacia América Latina y la reestructuración de las economías centrales”, *Desarrollo Económico*, Vol. 28, N° 116, Buenos Aires, octubre – diciembre 1988.

⁶ Jorge Schwarzer, *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, Buenos Aires, A-Z editora, 1998.

norteamericanos, anunciaba la apertura de la explotación de hidrocarburos a las empresas privadas. En 1986, se firmó el “Acta” de integración económica con el Brasil.

Al mismo tiempo, el ministro Sorrouille anunciaba la segunda fase del Plan Austral, donde se trataba de incrementar las exportaciones y de promover importaciones (que no se concretaron en su debida forma), como así también de establecer “flexibilizaciones”: con un aumento controlado de tarifas y tipo de cambio, otorgando incrementos salariales. Como consecuencias de ello se produjo entonces un rebrote inflacionario: en julio, la inflación aumenta un 8.8% y el dólar vale 1.02 australes. Por intermedio del Banco Central se dictó la “ley de blanqueo de capitales”. A fines de ese año, la inflación alcanza el 80%, y las exportaciones caen notablemente.

En 1987, la Argentina integra con Brasil y México el “grupo de los tres mayores deudores” para tratar en común el grave problema de la deuda externa.

Para evitar mayores desequilibrios económicos, el gobierno argentino decidió efectuar un ajuste al programa económico vigente, que se conoció como el “Australito”. Se incrementaron los salarios, pero la inflación llegó, en agosto de 1987, al 13% mensual. Para profundizar las medidas económicas se creó un “Consejo Empresario Asesor”, al tiempo que se anuncian privatizaciones y desregulaciones de empresas y servicios públicos.

Algunos miembros del elenco gobernante y de la Unión Cívica Radical propusieron un plan económico alternativo. La inflación anual era entonces del 170%. Debido a la grave crisis quedaban solamente 500 millones de dólares como saldo del comercio exterior, lo cual generaba un agotamiento de las reservas del Estado.

La situación económica del país era grave. El gobierno intentó un nuevo plan económico: el “Plan Primavera” (agosto de 1988), que trató de lograr un acuerdo con el sector empresario para estabilizar los precios⁷.

La CGT lanzó en contra de este plan el duodécimo paro general, mientras se lograba un acuerdo con el Banco Mundial para refinanciar deudas y obtener préstamos. La inflación se redujo al 7% mensual. Se iniciaron acuerdos económicos para privatizar bienes del Estado: Aerolíneas Argentinas, ENTEL y Telefónica y nuevos contratos petroleros.

Para complacer a los gobernadores peronistas (del principal partido de la oposición) se lanzó un bono especial y se aprobó una nueva ley de coparticipación

⁷ Alfredo Eric Calcagno, *La perversa deuda*, Buenos Aires, Legasa, 1988

federal. En la exposición rural, el sector se quejó fuertemente de la política radical, especialmente en cuanto a las retenciones a las exportaciones agropecuarias.

En ese año, las dificultades financieras hicieron fracasar las gestiones ante los bancos acreedores. La inflación subió en enero al 8.9%. Fracasó así el “Plan Primavera”, se modificó el tipo de cambio y se produjo una corrida hacia el dólar. Esta crisis económica derivó en la renuncia del ministro de economía Juan Sorrouille, quien fue reemplazado por Juan Carlos Pugliese.

El 6 de febrero de 1989, el gobierno de Alfonsín dejó de sostener el tipo de cambio, lo que produjo una nueva disparada del dólar, al igual que los precios. A medida que se aproximaban las elecciones presidenciales, avanza el proceso inflacionario y se entra en “Hiperinflación”.

En abril de 1989, la inflación llegó al 33% desembocando en una grave crisis social y política, que posibilitó el triunfo, el 14 de mayo en las elecciones presidenciales, del candidato justicialista Carlos S. Menem. En ese mes la inflación llegó al 78.4%. Los contratos se pactan en dólares; se interrumpen los circuitos económicos y hay desabastecimiento⁸. La desvalorización de la moneda avanza tan rápidamente, que muchas personas, el mismo día de cobro convierten su sueldo en mercaderías. Se producen saqueos a supermercados en varias partes del país. Bajo estas condiciones asumirá el nuevo gobierno peronista. Alfonsín traspasó, adelantándose seis meses, el poder al candidato presidencial elegido, Carlos Menem, quien asumió el 8 de julio. La inflación de junio fue del 114% y la de julio del 196%:

Más allá de las condiciones finales de su gestión, hay que destacar que el gobierno de Alfonsín avanzó en la reestructuración de las obligaciones de la deuda externa por medio de la renegociación de los vencimientos, la implantación de políticas como el “Plan Austral” para el logro de la estabilidad, y la apertura de la economía, tratando de alentar la exportación de bienes nacionales y la reactivación del nivel de actividad interna.

El ascenso de Carlos Saúl Menem

La nueva política económica argentina que puso en marcha la primera presidencia de Menem, tuvo su origen en los efectos generados por el abrupto final de la confrontación ideológica Este-Oeste, y la consolidación de los principios de la libertad económica propios del modelo de mercado libre.

⁸ María Seoane, *El saqueo de la Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 2003

La reforma económica instauró una economía de mercado. La base ideológica de esta cuestión diseñaba un sistema en el cual se estableció con claridad que correspondía a la empresa, y no al Estado, que fuera el motor de la actividad económica. En este sistema, la competencia y las leyes del mercado, procuraban alcanzar la eficacia en la asignación de los recursos disponibles, buscando el crecimiento económico fundamentalmente en la actividad privada. Estos cambios económicos fueron llevados a cabo por un gabinete en el cual se sucedieron: Miguel Roig (por un breve período debido a su fallecimiento); Néstor Rapanelli, que al igual que Roig eran del grupo Bunge y Born; Erman González, y finalmente Domingo F. Cavallo, quien llevó a cabo las reformas económicas más representativas del gobierno de Carlos Menem.

Las reformas económicas más importantes fueron:

- La convertibilidad.
- La reforma del Estado.
- La apertura de la economía tanto al movimiento de bienes como de capitales.
- Un marcado proceso de integración regional: el Mercosur.
- La deregulación y las privatizaciones.

Una de las medidas más importantes fue la introducción conjunta de la ley de convertibilidad y la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central⁹.

La convertibilidad establecía una política monetaria predecible cuya prioridad absoluta era la estabilidad de precios. La Carta Orgánica del Banco Central brindaba el instrumento para lograr el objetivo de establecer la independencia de sus autoridades del Poder Ejecutivo y de fijarle un margen muy estrecho para desenvolver sus actividades, impidiendo todo tipo de discrecionalidad que pudiera alterar aquel objetivo.

De manera que su gobierno consolidó una tendencia neoliberal, que se iría afirmando con claridad a través de medidas y discursos públicos. Esta situación provocó sobresaltos en ciertos sectores del peronismo que no veían con buenos ojos la actitud del gobierno, que parecía oponerse a la tradición del peronismo. El sector sindical, de corte netamente peronista, se declaró en contra de las medidas adoptadas por el gobierno, lo que provocó la división de la CGT. Esta situación, sumada a los crecientes niveles de desocupación y los acuerdos de los dirigentes con el gobierno, terminó por debilitar la fuerza política del sindicalismo.

⁹ Mario Damill, "El balance de pagos y la deuda pública bajo la convertibilidad", *Boletín Informativo Techint* N° 303, Buenos Aires, julio–septiembre de 2000.

El giro dado por el justicialismo en el poder a partir del menemismo reflejaba las tendencias mundiales. Podemos considerar que esta nueva política económica reproducía a su modo el accionar de ciertos partidos europeos, como el laborismo, que al igual que el Justicialista tenían arraigo en los sectores populares, quienes ante las diversas circunstancias económicas internacionales, se vieron obligados a pactar con sus adversarios de ayer y lanzar programas que contenían fuertes elementos de las ideas del capitalismo liberal, propias de fines del siglo pasado. La desarticulación de la economía de planificación centralizada soviética, a partir del acontecimiento emblemático de la caída del Muro de Berlín en 1989, que fue seguido por el derrumbe de los regímenes socialistas del Este, constituía otro ejemplo para fundamentar la nueva orientación de la Argentina. Se difundieron por entonces las predicciones sobre el fin de la historia, formuladas por Francis Fukuyama, que anunciaban una nueva era donde los conflictos Este-Oeste se diluían para dejar paso a la confrontación entre el mundo globalizado y aquellos países que ofrecían resistencia a las transformaciones tecnológicas e ideológicas. El endeudamiento de la periferia generaba condiciones para que los acreedores ejercieran presiones sobre los deudores.

Las medidas implementadas en la Argentina de Menem no constituyen un caso aislado. Se inscriben en las políticas ortodoxas recomendadas por el Consenso de Washington, documento elaborado inicialmente por John Williamson en 1989, que se convirtió en el decálogo de recetas impulsadas por los organismos financieros internacionales para que los países emergentes pudieran “crecer”. Tales medidas implicaban la implementación de reformas que transformaban la estructura de los países que las pusieron en práctica.

Otras condiciones que favorecieron la drástica transformación iniciada por el menemismo, que se hizo en el marco de la democracia, fueron que las debilidades y el déficit del aparato estatal, incrementados en décadas de gobiernos *de facto*, se atribuían a la ineficacia del sector público; la convicción de estos argumentos, asumida sin mayores reflexiones sobre sus consecuencias, despertó en sectores medios y altos una predisposición generalizada a las privatizaciones de las empresas públicas como modo de equilibrar el déficit fiscal.

Al respecto Torcuato Di Tella dice¹⁰: “En esta área, las actitudes eran a menudo contradictorias. Por ejemplo, en 1986, una gran mayoría en los grandes centros urbanos pensaba que el Estado debía controlar los precios (83%) y congelar los alquileres (75%), así como dar trabajo a toda persona que lo necesitara (83%). Esto refrendaba la pauta de creer en la acción del Estado cuando

¹⁰ Di Tella, Torcuato S.: *Historia Social de la Argentina Contemporánea*, Troquel, Buenos Aires, 1998.

lo puede beneficiar a uno, sin pensar necesariamente en su factibilidad o en sus consecuencias secundarias. Al mismo tiempo, sin embargo, se creía en la mayor eficacia de la empresa privada por comparación con la estatal. En una encuesta realizada en 1990, el 78% de la gente opinaba que era mejor que en una sociedad la mayor parte de las empresas estuvieran en manos privadas y no en las del Estado, y un 71% consideraba más urgente aumentar la producción en vez de insistir en la distribución...”.

En enero de 1990, el ministro de Economía, Erman González, sorprendió a la población al transferir certificados bancarios con intereses a títulos a diez años, confiscando en la práctica los ahorros de la clase media (el “Plan Bonex”).

Esta y otras medidas no frenaron el aumento escalonado de los precios: la hiperinflación seguía vigente. La política de fuerte restricción monetaria logró provisoriamente frenar el estallido de los precios y permitió aumentar la popularidad del presidente Menem, no obstante lo cual se produjo un deterioro en la relación entre los sectores del peronismo ortodoxo. Algunos (como el “Grupo de los ocho”) se separaron del Partido Justicialista formando un bloque aparte, pero en las urnas no obtuvieron una respuesta acorde a sus expectativas.

Contrariando los principios básicos del peronismo clásico, Menem comenzó un programa de privatizaciones de compañías estatales, vendiendo las empresas estatales a inversores privados. En junio de 1990, vendió ENTEL, la compañía telefónica estatal a un consorcio de inversores españoles italianos y franceses. En julio de 1990 vendió Aerolíneas Argentinas, a Iberia de España, también anunció su intención de proceder a la privatización de la electricidad, el carbón y el gas natural, el ferrocarril y la flota mercante del Estado. A partir de ese momento la doctrina económica neoliberal parecía salir triunfante.

En 1991, asumió como ministro de Economía Domingo Cavallo, quien amplió la campaña de privatizaciones, la cual representó varios millones de dólares para el gobierno en 1994, y centró su programa en la denominada “Ley de Convertibilidad”, que estableció un tipo de cambio 1 a 1 entre el peso argentino y el dólar americano y obligó a reducir el gasto público de acuerdo a los ingresos. La adhesión a ese modelo de tipo de cambio fijo se convirtió en la clave de la credibilidad económica y estimuló una entrada sustancial de capitales privados. Domingo Cavallo también acordó con los organismos financieros internacionales, que respaldaban su programa de reformas, una reestructuración de la deuda externa argentina en 1992 (Plan Brady).

La convertibilidad produjo un éxito inmediato: la inflación descendió del 4.900 % anual en 1989 a menos del 4% anual en 1994, alcanzando el crecimiento económico cercano al 6% anual. Este proceso fue llamado por los principales

medios económicos internacionales el “Milagro económico argentino”, y fue exhibido como prueba cabal de la racionalidad de las medidas del Consenso de Washington.

La refinanciación de la deuda externa: el Plan Brady

En julio de 1989 cuando asume Menem, el Estado se encontraba en cesación de pagos. En el orden externo la banca acreedora privada y el de los acreedores estatales (FMI) originó una serie de concertaciones que, con el apoyo de la banca particular y el saneamiento de la economía argentina, junto al “Plan de Convertibilidad”, permitieron acordar el “Plan Brady” en marzo de 1992¹¹.

¿En que consistió el Plan Brady? En primer término, debemos tener en cuenta para su análisis que el gobierno argentino le debía a los bancos comerciales 30.954 millones de dólares, de los cuales 7.880 millones correspondían a intereses vencidos. El 30 de enero de 1992, en Nueva York, el entonces Ministro de Economía Domingo Felipe Cavallo, le proponía al comité de bancos acreedores, pagar dicha deuda con bonos. Esta propuesta ya tenía el visto bueno del Fondo Monetario Internacional.

La oferta argentina tuvo la forma de un menú integrado por varias alternativas, de las cuales el banco acreedor elegiría la más conveniente a sus intereses. Finalmente el acuerdo logrado estipulaba las siguientes características principales: a) el pago al contado de 400 millones de dólares; b) una quita del 35% en los bonos con descuento; 3) la tasa de interés Libor (nunca superior al 9% anual) más un porcentaje para los bonos con descuento; d) una tasa de interés anual, aumentando un cuarto de punto porcentual por año hasta alcanzar el 6% anual en el séptimo año, en los bonos par; e) compra de bonos cupón cero de la Tesorería de los Estados Unidos por 3000 millones de dólares, para garantizar la operación¹².

Este acuerdo convirtió al Plan Brady en un mecanismo de “refinanciación” más que de “reducción” de la deuda.

¿Quiénes se beneficiaron con el Plan Brady? Todos aquellos que pudieron aprovechar la mayor oferta de créditos externos (los bancos intervinientes, los deudores que ya existían y los nuevos, alentados por los nuevos

¹¹ María Seoane, Op.Cit.

¹² Dieter W. Benecke y Renata Nacimiento, “El Consenso de Washington revisado”, *Diálogo Político*, Año XX, N° 4, Buenos Aires, diciembre 2003.

créditos que se otorgaban). Los que se perjudicaron fueron los contribuyentes impositivos, en la medida que para pagar había que aumentar la recaudación

Por otra parte, los préstamos otorgados por el FMI, el préstamo “stand by” y el acuerdo posterior de “facilidades de entendimiento” fueron las bases a ese “Convenio” de reducción y consolidación de la deuda externa que luego, también se celebraría con la banca privada¹³.

En julio de 1992 se acordó un contrato de refinanciamiento como el establecido con el “Club de París”. Estos pactos fueron aceptados por la banca internacional, abriéndose así un flujo de capitales por la colocación de “obligaciones negociables” de varias firmas locales e inclusive por la emisión y aceptación de “euro bonos” emitidos por un banco oficial. A ello hay que agregarle el aumento y la fluidez del comercio internacional y el restablecimiento de las transacciones comerciales, que ayudaron a la renegociación de la deuda externa argentina, beneficios que al gobierno de Alfonsín no se le habían presentado.

Políticas económicas y reforma del Estado

Otro factor que ayudó para el financiamiento de la deuda externa fueron las “Privatizaciones” que le permitieron al Estado reducir la deuda interna y externa (cerca de 6 mil millones de dólares); el gobierno no midió las consecuencias sociales de estas políticas, que dejaron gran cantidad de empleados públicos sin su fuente natural de ocupación, quedando al margen del sistema laboral¹⁴.

Completando la acción en el reordenamiento del endeudamiento externo, el gobierno de Menem encaró un severo ajuste fiscal en el orden interno, para corregir el déficit estatal. De esta manera, dispuso la Reforma del Estado y de Emergencia Económica, reguladas por las leyes 23.696 y 23.6697, respectivamente. Estas leyes reconocían como antecedentes a los Decretos 640/87, 679/88 y el 680/88, sancionados por el gobierno anterior, que suspendían las ejecuciones contra las cajas de previsión por el cobro de reajustes jubilatorios contra el Estado, y se efectuaba una auditoria de los juicios.

La ley 23.696 disponía la ejecución de sentencias y laudos arbitrales, con algunas excepciones. Esto no fue suficiente y al continuar el estado de

¹³ Fondo Monetario Internacional, *Informes Económicos sobre la Argentina*, Washington, 1998 - 2005

¹⁴ Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre, “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143, Buenos Aires, octubre – diciembre de 1996.

“Emergencia Económica Nacional” se dispuso en 1991 por medio de los Decretos 34/91, 53/91 y 383/91, convalidados por la ley 23.982, la suspensión de todos los juicios que se tuvieran por cobro de dinero contra la Administración Pública Nacional, entidades autárquicas, empresas y organismos del Estado. La suspensión de los pagos y los juicios se prorrogó hasta el 23 de agosto de 1991, fecha en que se dictó la Ley de Consolidación de la Deuda Pública.

Por esta ley 23.982, se consolidaban en el Estado las obligaciones que consistían en el pago de dinero, con fecha límite de las contraídas hasta el 1° de abril de 1991.

Las obligaciones que se consideraban consolidadas eran las reconocidas por el sistema judicial, un acto administrativo, un laudo arbitral o un acuerdo transaccional. Se establecía una “gran moratoria” con vencimientos de los pasivos internos hasta un plazo un plazo máximo de 16 años, con 7 años de gracia, a partir del cual el Estado amortizaba el capital en 120 cuotas mensuales y conjuntamente se pagaban los intereses. Los acreedores podían optar por suscribir a la par por el importe de los créditos “Bonos de Consolidación” (BOCON) cuyo primer pago comenzaría a efectuarse en 1997¹⁵.

En el ámbito monetario, una de las medidas más importantes fue la sanción conjunta de la ley de convertibilidad (1 de enero de 1992) y la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central.

La convertibilidad estableció una política monetaria predecible cuya prioridad absoluta era la estabilidad de precios. La reforma de la Carta Orgánica del Banco Central brindó el instrumento para lograr la independencia de sus autoridades del Poder Ejecutivo.

Estas reformas establecieron el marco necesario para lograr la estabilidad monetaria y como consecuencia, frenar la inflación que se había desatado desde fines de los años ochenta. Este era un requisito indispensable para que los agentes económicos pudieran hacer planes de inversión y consumo de mediano y largo plazo, y para que pudieran asignar eficientemente los recursos.

La estabilidad económica permitió un aumento de las inversiones por parte de los empresarios, tanto de las existentes como en la búsqueda de nuevas oportunidades de inversión, al sustituir a las políticas de las devaluaciones y de la especulación.

Otro aspecto que no debemos olvidar fue la reforma del sistema financiero. Esta consistió en la creación de un nuevo marco regulatorio prudencial, que abrió el sistema a la competencia e impuso niveles de capital y liquidez,

¹⁵ Jorge Schvarzer, Op.Cit.

acorde con los parámetros internacionales, adaptados a las características de nuestra economía.

El Banco Central dejó a un lado el papel de controlar los movimientos de capitales, las tasas de interés y la asignación de crédito, para pasar a ocuparse de regulaciones prudenciales para la actividad bancaria. Ello creó un marco de previsibilidad sobre su accionar que le dio mayor confianza a los inversores en el sistema financiero internacional.

El Estado pretendía lograr un equilibrio fiscal y de precios, sin duda una precondition para el crecimiento económico, ya que el Estado no podía gastar más de lo que recaudaba. Sin embargo, a pesar de estas medidas, la disciplina fiscal no siempre se cumplió.

La apertura de la economía y en particular de su cuenta de capital, permitió que los capitales que ingresaran o se fueran del país no estuvieran expuestos a ningún tipo de restricciones. Esta reforma económica implicó un cambio institucional, debido a que llevó a un permanente monitoreo por parte de los inversores externos, quienes permanentemente estaban atentos para reaccionar frente a cualquier cambio en los indicadores de la economía argentina y en particular sobre todos aquellos que indicaran una posible modificación en la solvencia del Estado frente al cumplimiento de pagos de sus obligaciones internacionales¹⁶.

La reforma del Estado, que lo ha redimensionado concentrándolo en tareas específicas, también trajo aparejado múltiples cambios institucionales. La privatización de empresas públicas redujo su capacidad de hacer política a través del manejo de las tarifas, del empleo y de los programas de inversión de esas empresas¹⁷.

La desregulación, al eliminar la intervención del Estado en la fijación de precios de bienes y servicios, significó liberar importantes sectores de la actividad privada de la tutela oficial, sin como contrapartida asegurarse el control y el cumplimiento de las metas acordadas entre ambos sectores, el público y el privado. Se generó así un incremento en el número de desocupados, quienes quedaron al margen del sistema productivo.

Para fines de la década del ochenta y comienzo de los noventa, se instaló en la opinión pública en general la concepción ideológica de que existía una

¹⁶ Bernardo Kosacoff, Adrián Ramos, “Reforma de los noventa, estrategias empresariales y el debate sobre el crecimiento económico”, Boletín Informativo Techint N° 310, Buenos Aires, mayo – agosto 2002.

¹⁷ Ricardo Sidicaro, La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001), Buenos Aires, EUDEBA, 2003.

corrupción institucional que se hallaba en ese Estado regulador, empresario y deficitario, porque precisamente, el Estado no sólo recurría a permanentes cambios en los precios de bienes y servicios, ya sea por vía de regulaciones o bien, como consecuencia de su accionar empresario, sino que además, adicionalmente por vía del manejo de la política monetaria y cambiaria, podía producir importantes redistribuciones de riqueza según lo deseara. El gobierno de Menem por el contrario, redujo las funciones del Estado, y produjo una transferencia de ingresos hacia los más favorecidos por el nuevo contexto del país: los sectores que respondían al capital extranjero.

Los límites del modelo

Uno de los resultados de la Ley de Convertibilidad fue el ingreso de capitales del exterior, beneficiados por una coyuntura financiera internacional que favoreció la llegada de los mismos hacia mercados que comenzaron a denominarse “emergentes”. Por otra parte, el gobierno nacional suspendió su tradicional política de intervención en la fijación de los salarios del sector privado; así la determinación de precios y salarios pasó a ser libre y sujeta como norma al comportamiento de los mercados. También se estimuló un cambio profundo del sistema de jubilaciones (con la introducción del sistema privado) y del sistema laboral, empezándose a generalizar la denominada “flexibilización laboral”.

Contrariamente a las teorías que preveían que tales medidas incrementarían el empleo, se produjo un insólito aumento en los niveles de desocupación: si durante el gobierno de Alfonsín habían llegado al 8%, durante las dos presidencias de Menem, prácticamente se duplicaron sus índices.

La ley de Convertibilidad nació como una necesidad de poner reglas muy rígidas en un país que venía de continuas crisis y de una larga historia de inflación. La aplicación del mismo redujo drásticamente dicha tasa a niveles normales de los países desarrollados. La eliminación del impuesto inflacionario y la reaparición del crédito (a largo plazo y con un bajo interés) en un contexto internacional favorable a los países en vías de desarrollo, en especial los de América Latina, generaron en el período 1991/1995 una fuerte expansión de la demanda, y del nivel de actividad económica interna.

Las crisis financieras que se sucedieron en la segunda mitad de la década del noventa, mostraron claramente que la expansión previa había generado un desequilibrio (en las cuentas externas) difícilmente sostenible en el tiempo. Ello fue consecuencia del mencionado incremento de la demanda de consumo, en un contexto de fuerte distorsión de precios relativos. Parte de esta política tuvo fines

electoralistas, y parte tuvo el objetivo de pretender incentivar la inversión y con ello el aumento de la productividad. Fue evidente también la extrema dependencia de la economía argentina de la coyuntura financiera internacional. El llamado efecto “Tequila” provocó la salida masiva de capitales especulativos que habían sostenido la economía argentina. Los Estados Unidos y Europa, a raíz de un crecimiento sostenido de sus economías, fueron, en contrapartida, quienes atrajeron los capitales que habían ido hasta ese momento hacia los mercados emergentes.

La distorsión de precios relativos, resultado de la fuerte apreciación del tipo de cambio, produjo claros problemas de competitividad, lo que marcó una diferencia importante con las experiencias de Chile y del sudeste asiático. En estos dos casos, el tipo de cambio favorable convirtió las exportaciones en el factor dinámico del crecimiento; desde ya no fue este el caso de la Argentina.

El modelo económico menemista no generó competitividad para la economía argentina, y tampoco incrementó las exportaciones. Este modelo resultaba mucho más costoso en términos sociales y de desempleo, porque excluía un sector amplio de la población, y porque brindaba una estructura de precios relativos que tenía poco que ver con lo que fue el punto de partida del gobierno; al mismo tiempo, carecía de instrumentos adecuados para la reconversión laboral y económica.¹⁸

El Plan no contempló políticas específicas en relación con la producción y los mecanismos compensadores en el campo social. Tampoco existieron políticas destinadas a impulsar a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), a la exportación e impulsar el avance tecnológico y regional, para la reactivación de estos sectores industriales. La falta de medidas tendientes a aumentar la demanda de mano de obra marcó límites al crecimiento inicial, y además dio lugar a una distribución regresiva del ingreso. A esto se sumaron las políticas públicas que incrementaron los costos sociales, como la reestructuración del Estado y la precarización laboral, lo que trajo como consecuencia la creciente marginalidad de vastos sectores de la sociedad y una profunda inequidad en la distribución del ingreso.

Durante este período, se aplicaron los principios del “Consenso de Washington”, como la disciplina fiscal, la apertura del mercado y el equilibrio de la balanza de pagos, entre otros. Se dejó de lado un principio fundamental que proclamaba que estos instrumentos debían darse en el marco del control del

¹⁸ Machinea, José Luis: “Las reformas están para quedarse”. En: Revista *Enoikos*, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Año V, N°12, Buenos Aires, 1998.

Estado Nacional, y no quedar librados a la voluntad de las empresas privadas fundamentalmente de capital extranjero.

Si bien los años noventa fueron la década de los economistas liberales, la teoría neoliberal del “derrame”¹⁹ demostró su terrible equivocación, porque el Estado no actuó en su medida contra la concentración de la riqueza y de la renta de quienes participaron activamente en el proceso de apertura y globalización. Esto significó que el Estado estuvo “ausente”, lo que generó en la sociedad argentina una gran concentración de la riqueza y la enorme vulnerabilidad de los sectores más desprotegidos.

Las gobernabilidad en el marco de las reformas neoliberales

La gobernabilidad es un concepto elusivo, cuya definición y presencia en el debate público depende de la percepción que una sociedad tenga, acerca de cuán firme o precario es su proceso de gobierno, y de los factores de los cuales depende ese proceso.

El análisis de este tema suele realizarse desde un punto de vista restringido, limitándose exclusivamente a cuestionar el funcionamiento del gobierno y su capacidad de gestión; pero la legitimidad y la estabilidad del gobierno dependen de un conjunto más amplio de variables. Estas variables podrán captarse con más facilidad y realismo si se examinan los principales procesos de los cuales en los hechos dependen la gobernabilidad de los países: el fortalecimiento de la sociedad civil, la evolución de la cultura cívica, la orientación y el comportamiento de la economía, y la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo.²⁰

Es claro, sin embargo, que el problema de la gobernabilidad, ligado al ámbito de la política, se presenta cada vez más como el marco de condiciones bajo las cuales es posible el desarrollo.²¹

La política económica que se adopte es, entonces, una de las condiciones de la gobernabilidad. En un plano más estricto, se entiende por gobernabilidad a la conjunción de una serie de variables: la capacidad para preservar la estabilidad del

¹⁹ según la cual el mercado haría que la riqueza llegase a la sociedad.

²⁰ Tomassini, Luciano: “Desarrollo económico e inserción externa de América Latina: Un proyecto elusivo”, Revista de Estudios Internacionales, N° 97, Santiago de Chile, enero-marzo 1992.

²¹ Tomassini, Luciano: “Estado, Gobernabilidad y Desarrollo”, Serie Monográficas N° 9, BID. Washington, 1993.

sistema, asegurar la continuidad de una estrategia, y protegerla.²² En primera instancia el modelo económico vigente, y su capacidad de dar respuesta a las demandas de la sociedad civil, es una variable decisiva de la gobernabilidad. El marco imperante bajo el cual los países industrializados fueron gobernables durante el período de alto crecimiento económico, es muy diferente al que podría resultar en una etapa de recesión económica y contracción del gasto público y reducción de la esfera gubernamental.

La gobernabilidad no nace y no depende fundamentalmente de la eficiencia, la honestidad y la transparencia con que funciona la maquinaria del Estado, sino del establecimiento de un consenso nacional por un lado, y por el otro, de la trílogía de la estabilidad, el crecimiento y la integración moral.

En la Argentina las mutaciones producidas en los últimos años alteraron el valor funcional de las instituciones básicas de la sociedad. Una de las grandes fracturas de la democracia en la región pasa por las relaciones entre el sistema político y la sociedad civil. Los índices de la asistencia a la salud, a la educación, la seguridad en los barrios, ciudades y en los pequeños pueblos, inclusive, son cada vez menores. Los índices de personas desocupadas o subempleadas, se incrementaron en los últimos años de la década del noventa, provocando una importante exclusión y marginalidad social.²³ Esta situación social conllevó a que estos sectores no pudieran acceder a la satisfacción de las necesidades mínimas; por lo tanto, no tendrán posibilidad de alcanzar los niveles educacionales mínimos para poder insertarse en la exigencia del mundo laboral e integrarse a un esquema social cada vez más competitivo, y con demandas más sofisticadas.²⁴

Es muy importante subrayar que esta situación no es privativa de la Argentina, sino que es una situación bastante generalizada en el mundo e incluso más pronunciada en algunos países de América Latina. Si bien la inequidad social es un problema de larga data, el auge y difusión del neoliberalismo como orientación económica indiscutida de los: gobiernos de América Latina profundizó esta brecha. Quienes justificaron la adopción del neoliberalismo lo concebían como una doctrina que ayuda al crecimiento económico, y que al mismo tiempo está dotada de la capacidad casi mesiánica de derramar hacia abajo los frutos del

²² Londoño, Juan Luis; Moser, Caroline: “Violencia y pobreza en América Latina”, Working Paper., Departamento Técnico del BID, Washington, 1996.

²³ Se considera canasta mínima a la que esta integrada por elementos mínimos de subsistencia y no está integrada por ningún bien de lujo. Ver: Ferrucci, Ricardo: “Política económica Argentina Contemporánea”, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1991.

²⁴ Banco Mundial. En: “El umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999/2000”, Washington, 2001.

progreso técnico. Después de algún tiempo de su aplicación práctica, podemos decir que es erróneo este concepto, y absolutamente insostenible a la luz de las evidencias.

La aplicación de las políticas neoliberales en el mundo mostraron hacia fines de los años noventa signos de decadencia, exigiendo a los gobiernos un cambio de rumbo, para poder hacer frente a la crisis que se venía manifestando.

La gobernabilidad del menemismo dependió de los flujos financieros internacionales que posibilitaron, sobre la base del incremento del endeudamiento, el ocultamiento del impacto de las reformas emprendidas. Luego de las crisis de fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, la política regional buscó recuperar el accionar del Estado en las políticas nacionales.

Bibliografía

-  Banco Mundial. En: “El umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999/2000”, Washington, 2001.
-  Bekerman, Marta: “El impacto fiscal del pago de la deuda externa. La experiencia argentina, 1980-1986”. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 29, N° 116, Buenos Aires, enero-marzo 1990.
-  Bekerman, Marta: “Los flujos de capital hacia América Latina y la reestructuración de las economías centrales”. En: *Desarrollo Económico*, Vol.28, N° 116, Buenos Aires, octubre-diciembre 1988.
-  Cafiero, Mario-Llorens, Javier: “La Argentina robada”, Macchi, Buenos Aires, 2002.
-  Calcagno, Alfredo Eric: “La perversa deuda”, Legasa, Buenos Aires, 1988.
-  Damill, Mario: “El balance de pagos y la deuda pública bajo la convertibilidad”. En: *Boletín Informativo Techint* N° 303, Buenos Aires, julio-setiembre 2000.
-  Di Tella, Torcuato S. *Historia Social de la Argentina Contemporánea*, Troquel, Buenos Aires, 1998.

-  Dieter W. Benecke y Renata Nacimiento, “El Consenso de Washington revisado”, *Diálogo Político*, Año XX, N° 4, Buenos Aires, diciembre 2003.
-  Ferrucci, Ricardo: *Política económica Argentina Contemporánea*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1991.
-  Fondo Monetario Internacional, *Informes Económicos sobre la Argentina*, Washington, 1998 - 2005
-  Gerchunoff, Pablo-Torre, Juan Carlos: “La política de liberalización económica en la administración de Menem”. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143, Buenos Aires, octubre-diciembre 1996, págs. 733-767.
-  Kosacoff, Bernardo – Ramos, Adrián: “Reformas de los noventa, estrategias empresariales y el debate sobre el crecimiento económico”. En. *Boletín Informativo Techint* N° 310, Buenos Aires, mayo-agosto 2002.
-  Londoño, Juan Luis; Moser, Caroline: “Violencia y pobreza en América Latina”, Working Paper., Departamento Técnico del BID, Washington, 1996.
-  Machinea, José Luis: “Las reformas están para quedarse”. En: Revista *Enoikos*, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Año V, N°12, Buenos Aires, 1998.
-  Schvarzer, Jorge: *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, A-Z editora, Buenos Aires, 1998.
-  Seoane, María *El saqueo de la Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 2003
-  Sidicaro, Ricardo: *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Buenos Aires, EUDEBA, 2003.
-  Tomassini, Luciano: “Desarrollo económico e inserción externa de América Latina: Un proyecto elusivo”, *Revista de Estudios Internacionales*, N° 97, Santiago de Chile, enero-marzo 1992.
-  Tomassini, Luciano: “Estado, Gobernabilidad y Desarrollo”, *Serie Monográficas* N° 9, BID. Washington, 1993.

CONFORMACIÓN DEL MERCOSUR Y ORÍGENES DE LA PROPUESTA DEL ALCA

Dra. María de Monserrat Llairó

Introducción

Este trabajo se propone abordar la cuestión de la integración regional en el marco de los ochenta y noventa. Estas décadas, de enormes transformaciones mundiales, caracterizadas por el auge de las políticas neoliberales y por la globalización financiera, fueron el escenario de la materialización de los proyectos de integración regional que dieron nacimiento al MERCOSUR. Al promediar la década del noventa se puso también en marcha, por decisión de los Estados Unidos, la ambiciosa propuesta del ALCA para la región, que buscaba consolidar una amplísima zona de libre comercio, desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Esta iniciativa pretendía coronar el triunfo del libre mercado y chocaba necesariamente con los intereses de los países socios del bloque regional MERCOSUR. El fracaso del ALCA, en los albores del nuevo siglo, se vincula a la crisis de los modelos neoliberales en Latinoamérica.

Es evidente que no podemos dejar de lado todos los antecedentes históricos que nutrieron la problemática de la integración latinoamericana. No es el propósito de este trabajo realizar este tipo de análisis, que nos remitiría hasta el remoto Tratado de Tordesillas (1494), firmado entre España y Portugal, que diseñó los primitivos límites entre sus dominios; esta herencia, recibida tanto por la Argentina, como por el Brasil, definió sus primitivos territorios y sus primeras rivalidades.

Fue, sin embargo, el Tratado de Asunción, en 1991, el que dio comienzo a una nueva etapa al dar nacimiento a un bloque regional, el MERCOSUR, que materializaba viejas aspiraciones a la integración. Este bloque se constituía de modo simultáneo a otros que surgían a nivel internacional debido al impacto de la globalización en la economía mundial.

Algunos antecedentes de la integración regional

La complejidad histórica latinoamericana refleja, en gran medida, los problemas que abrumaron y abrumaron los procesos de integración en la región. Los antecedentes históricos de la integración latinoamericana pueden buscarse durante gran parte del siglo XIX, pero es recién durante el siglo XX cuando adquieren importancia y pasan a ser tema de interés de las agendas políticas.

El fin de la Segunda Guerra Mundial marcó para Europa a nivel gubernamental el comienzo de una nueva etapa en la política y la economía, e hizo que toda la sociedad clamara por una nueva Europa. La reconstrucción integral no era solamente un problema para un país, era para toda una región. La voluntad política y la sociedad en su conjunto, viabilizó la integración en el viejo continente. El Tratado de Roma (1958) dio origen a la Comunidad Económica Europea, cuyo objetivo fue conformar un bloque económico proteccionista para los productores agrícolas de zonas templadas y tropicales. Tal acuerdo representaba una amenaza para el futuro de las economías agroexportadoras de Sudamérica¹. Esta situación provocó la necesidad de unir fuerzas para enfrentar el nuevo proteccionismo europeo, para lo cual se decidió renovar y ampliar los acuerdos bilaterales.

A partir de ese momento Latinoamérica intensificó sus conversaciones para poner en marcha un nuevo proceso de integración regional, pudiendo llevarse a cabo el 8 de febrero de 1960, con la firma del tratado de Montevideo, dando origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)². Muchas fueron las idas y vueltas de la ALALC, pero no hay que olvidar que durante gran parte de las décadas de los sesenta y los setenta América Latina estuvo sometida a golpes de Estado, lo que imposibilitó dar continuidad a la idea integracionista. También hay que tener en cuenta, que las economías de los países latinoamericanos eran primario-exportadoras, lo que las hacía competidoras entre sí y no complementarias. Por lo tanto la integración económica fue mucho más tardía y, por qué no decirlo, es aún hoy una deuda pendiente en la región.

Fue recién con la formación de la ALADI³ cuando se establecieron, por primera vez, los principios generales sobre: el pluralismo en materia política y económica; la convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación

¹ Llairó, María de Monserrat, *La integración latinoamericana: de la ALALC al MERCOSUR*. Universidad de los Andes, Mérida Venezuela 2002

² Llairó, María de Monserrat y Siepe Raimundo. *Fronidizi: Un nuevo modelo de inserción internacional*,. EUDEBA, Buenos Aires, 2003

³ Firmado el 12 de agosto de 1980.

de un mercado común latinoamericano; la flexibilidad; los tratamientos diferenciales en base al nivel de desarrollo de los países miembros; y la multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales⁴.

La ALADI dio cabida en su estructura jurídica a los más diversos acuerdos subregionales, plurilaterales y bilaterales de integración, que surgieron en forma creciente en el continente (Comunidad Andina de Naciones, Grupo de los Tres, MERCOSUR, etc.).

En consecuencia, le corresponde a la ALADI –como marco o “paraguas” institucional y normativo de la integración regional– desarrollar acciones tendientes a apoyar y fomentar estos esfuerzos con la finalidad de hacerlos confluir progresivamente en la creación de un espacio económico común.

La ALADI intentó continuar el proceso de integración iniciado por la ALALC. Tal es así que, en julio de 1986, en el marco de la ALADI, los presidentes de Argentina el Dr. Raúl Alfonsín y por Brasil el Dr. José Sarney, firman el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). Este tratado no solo se propuso la conformación de un área de libre comercio, sino que también contempló la coordinación gradual de las políticas monetarias, fiscales y cambiarias. Dado los acontecimientos mundiales y los antecedentes fallidos sobre la integración regional ambos presidentes reconocían la necesidad de preparar a las dos naciones para los desafíos del siglo XXI⁵.

El 6 de julio de 1990, con la firma del Acta de Buenos Aires, los presidentes Carlos Saúl Menem (Argentina) y Fernando Collor de Mello (Brasil) reafirman los principios y compromisos enunciados en la Declaración de Foz de Iguazú de 1985⁶ y también confirmaron el Acta para la Integración Argentino-

⁴ Ver normativas Institucionales de la ALADI.

⁵ En la segunda mitad de la década del ochenta se presentó una creciente tendencia a la conformación de bloques comerciales regionales, los cuales han presentado diferentes grados de apertura al resto del mundo, o de protección frente a él. Tal tendencia se inició con la decisión de los países de la Comunidad Económica Europea, adoptada en 1985, de establecer un Mercado Único. Rápidamente su ejemplo se extendió por todo el globo, y numerosos procesos de integración, o de conformación de Zonas de Libre Comercio, surgieron en los diferentes continentes.

⁶ El Acuerdo de Foz de Iguazú sienta las bases para una integración bilateral con un diagnóstico común de los problemas de la región y con dos principios fundamentales para una estrategia de integración: concertación económica bilateral, y desarrollo de una infraestructura compartida y de complementación de los sectores de energía transportes y comunicaciones. La misma Declaración de Iguazú había sido firmada en el seno de un acontecimiento significativo de integración física: la inauguración del puente internacional “Tancredo Neves” sobre el río Iguazú.

Brasileña en 1986⁷ y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988⁸.

Con la reafirmación de estos acuerdos, firmados con anterioridad a sus mandatos, ambos presidentes consolidaron la idea de conformar un “mercado común” entre Argentina y Brasil, en un plazo no mayor, de aproximadamente de cuatro años.

En diciembre de 1990, se resolvió protocolizar el Tratado entre Argentina y Brasil dentro del marco jurídico de la ALADI, que finalmente quedó consolidado el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción que crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁹. Este acuerdo se hizo extensivo a Paraguay y Uruguay quienes también firmaron el tratado.

La conformación del MERCOSUR

El MERCOSUR, en su origen, es un proyecto de raíz política y de contenido económico, apoyado por la legitimidad democrática de los gobiernos de Argentina y Brasil, que lograron el apoyo parlamentario para la firma del Tratado de Asunción¹⁰. Se planteó, desde un primer momento, a partir de una perspectiva de regionalismo abierto, en contraposición al planteo de fortaleza proteccionista con altos aranceles externos, y programó un esquema que pretendió adecuarse a las exigencias de la economía mundial para poder competir con otros grandes mercados¹¹.

⁷ El 10 de diciembre de 1986 y mediante el Acta de Amistad Argentino-Brasileña: "Democracia Paz y Desarrollo", nuevamente los presidentes Alfonsín y Sarney aprueban en Brasilia la concertación de 5 nuevos protocolos sectoriales que afectan fundamentalmente a la siderurgia, al transporte, a las comunicaciones y a la cooperación nuclear. Un nuevo avance se produce siete meses después cuando los mismos gobernantes aprueban 3 nuevos protocolos sectoriales relacionados con aspectos de la cultura y la administración pública.

⁸ En abril de 1988 los presidentes de los 3 países examinarían las modalidades de asociación de Uruguay hacia un proceso de integración tripartito regido por los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. El 29 de noviembre de 1988, ambos presidentes firmaron el tratado de integración, base del actual MERCOSUR, que prevé la formación de "un espacio económico común". En agosto de 1990 se acuerda la inclusión de Uruguay en el proyecto de mercado común y la invitación a Chile y Paraguay para sumarse al mismo.

⁹ Llairó, María de Monserrat, *La integración latinoamericana: de la ALALC al MERCOSUR*, Op. Cit

¹⁰ Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la Republica Argentina, la Republica Federativa del Brasil, la Republica del Paraguay y la Republica Oriental del Uruguay. Firmado en Asunción, Paraguay, 26 de marzo de 1991.

¹¹ Nofal, Beatriz. "Relanzamiento ya. Hacia la integración Profunda". Revista *Encrucijadas*. Universidad de Buenos Aires. Año uno, número cuatro, Febrero de 2001.

El MERCOSUR, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, constituyó, en sus comienzos, el principal sistema de la región, comprendiendo un área territorial de más de 11.862.00 km², con una población de más de 200 millones de habitantes y un PIB de más de un trillón de dólares. Bolivia y Chile, asociados al MERCOSUR, tienen en conjunto una población de cerca de 22 millones de habitantes y un PIB que llega casi a ochenta billones de dólares. El comercio intrarregional del MERCOSUR absorbe aproximadamente el 25% de las exportaciones del conjunto de sus países miembros¹².

El MERCOSUR, desde el punto de vista económico, además de asegurar la colocación de una significativa parte de las exportaciones de los países integrantes, les proporciona un mercado más amplio, permitiéndole a las industrias nacionales aprovechar las economías de escala que el mismo brinda.

La globalización, con sus efectos des-nacionalizantes, hizo que cobrara más peso el rol del MERCOSUR. Por un lado les proporcionó a los países del bloque un poder de negociación internacional que ninguno de ellos podría tener aisladamente¹³. Por otro lado, fue en esos años un factor decisivo para la preservación de los márgenes de autonomía internacional, dirigidos desde el exterior por las grandes multinacionales y potencias con jurisdicción sobre sus respectivas matrices.

A pesar de todas las posibilidades de éxito que tuvo en ese contexto el MERCOSUR, se enfrentó a dos inconvenientes claves. Pasado el período de mayor optimismo sobre sus perspectivas, 1991-1995, se observó que, a pesar de todo, se planteaban señales de ciertas fragilidades estructurales que Aldo Ferrer denomina sus “cuatro pecados capitales”.

Estos “pecados” se relacionaban con las políticas de desregulación, acordes con los principios del modelo neoliberal, aplicadas por esos años tanto por Brasil como por la Argentina y eran los siguientes: a.- dependencia del mercado financiero internacional; b.- deficiente integración social interna, c.- asimetría de las estrategias nacionales y d.- divergencias en cuanto a la inserción internacional¹⁴. Dada la importancia que revisten “los pecados capitales”, señalados por Aldo Ferrer, es importante realizar algunos breves comentarios de cada uno.

¹² Jaguaribe, Helio. “La opción de hierro. Consolidar y expandir el Mercado común del Sur”. Revista *Encrucijadas*. Universidad de Buenos Aires. Año uno, número cuatro, febrero de 2001.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Ferrer, Aldo. “Los cuatro pecados originales del MERCOSUR”. Revista *Encrucijadas*. Universidad de Buenos Aires. Año uno, número cuatro, febrero de 2001.

La excesiva dependencia del mercado financiero internacional representaba en los noventa la principal limitación estructural del eje Argentina-Brasil. En ninguno de estos dos países la balanza comercial generaba suficientes saldos para equilibrar sus débitos en transacciones internacionales, producto de la deuda, entre otros. De esto resultaba para la Argentina un déficit anual de quince billones de dólares y para Brasil de unos veinticinco billones. Para cubrir tal déficit estos países dependían del ingreso anual de capitales extranjeros por montos equivalentes, lo que les generaba una dependencia estructural del mercado financiero internacional¹⁵.

La deficiente integración social, si bien no es nueva, se profundiza en la Argentina de los años noventa, agudizada por las reforma del Estado, las privatizaciones que desarticulan los vínculos al interior de las naciones, el desempleo, la ampliación de la brecha entre ricos y pobres. La exclusión social en el caso del Brasil, afecta a casi el 30% de la población. El bajo grado de integración social trae como consecuencia la pérdida de legitimidad del poder central y la debilidad de los vínculos en el interior de la nación.

Más graves en el corto plazo son las limitaciones que señala Aldo Ferrer cuando se refiere a las asimetrías de las respectivas estrategias nacionales. En una conferencia dictada en 2003, Ferrer califica como graves las inconsistencias en la orientación económica de Argentina durante los últimos veinte años, que la llevaron, a raíz de insensatas motivaciones ideológicas, a sacrificar su parque industrial, convirtiendo al país en un productor agrario y petrolero; en cambio Brasil, mantuvo y expandió su capacidad industrial. De allí los importantes desequilibrios cualitativos actuales en las relaciones de intercambio entre los dos países¹⁶.

En cuanto a su respectiva inserción internacional, Ferrer señala el hecho de que en ambos países, y más notoriamente en la Argentina, importantes sectores de la opinión pública y, consecuentemente, de las fuerzas políticas, acataron en los noventa los principios neoliberales como indeclinables leyes económicas. La aceptación pasiva del juego del mercado internacional y de la renuncia a una deliberada intervención del Estado en la promoción del desarrollo económico y la preservación de la autonomía interna, llevó a la Argentina a un estado de indefensión, frente a las fuerzas económicas internacionales, con la consiguiente

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ferrer Aldo. “Los cuatro pecados capitales” en *El Cono sur y su inserción internacional. Los desafíos en el tercer Milenio*. Compiladores: Llairó, María de Monserrat y Siepe, Raimundo. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2003.

pérdida de la capacidad decisoria¹⁷. Por lo tanto, y en eso estamos de acuerdo con Ferrer, en la consolidación del MERCOSUR, Argentina y Brasil no dispusieron, desde una perspectiva histórica, del tiempo necesario para que les fuera posible, en una etapa previa, corregir los **cuatro pecados** que hemos mencionado, sobre todo en lo que se refiere a la superación de sus coeficientes de pobreza y exclusión social. Por el contrario, la integración regional en los noventa estuvo guiada por el objetivo de insertarse en la globalización, implicó una excesiva dependencia de los movimientos financieros internacionales y se realizó, sobre todo en la Argentina, dejando de lado toda preocupación por el desarrollo nacional. Esta extrema dependencia de la coyuntura internacional sería muy pronto un factor clave de debilidad del bloque.

Más allá de las características del contexto histórico que le dio nacimiento, consideramos que el MERCOSUR constituye un proyecto decisivo para la supervivencia nacional de los países miembros, no solo por la importancia del bloque en sí mismo, sino por la posibilidad de abrirse a otros bloques regionales no convencionales¹⁸. Para ello es necesario que, a la luz de la nueva coyuntura regional que se abrió a partir de la crisis de los modelos neoliberales, la Argentina y Brasil procedan cuanto antes a un amplio debate acerca de los problemas de sus relaciones mutuas en el marco de la integración, independientemente de lo que estipulen los tratados y teniendo sí en cuenta la total necesidad, para la supervivencia de ambos de arribar a un acuerdo perdurable en sus transacciones¹⁹. Los nuevos consensos tendrán que considerar la necesidad de compatibilizar la integración regional con el desarrollo nacional de los países miembros. El MERCOSUR, dada su importancia regional, es un pasaporte a la Historia regional del Cono Sur, pero también debe y deberá sortear muchas dificultades.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Slobodan S. Pajovic: "Posibilidades de un Nuevo Diálogo entre los Balcanes y el MERCOSUR", Boletín Informativo da CORI, Año VIII, No.45, 2002, str. 7-12. En este artículo se explica la motivación balcánica para fortalecer los lazos de cooperación con el MERCOSUR o sea como los países balcánicos ven la importancia del MERCOSUR a nivel de América Latina y más ampliamente mundial y porque sería importante para los Balcanes iniciar un diálogo con esta agrupación: equilibrar las dependencias que son primordialmente con Bruselas (UE) y con la OTAN.

¹⁹ Colombes, Adolfo "Hacia una política de la integración en el ámbito del MERCOSUR" en *MERCOSUR: la dimensión cultural de la integración*. Compilador Gregorio Recondo Editorial Ciccus, Buenos Aires, 1997.

La propuesta del ALCA

Hacia el final del período que nos ocupa –en el Tercer Encuentro Panamericano denominado Cumbre de las Américas, convocado por Estados Unidos, en Miami en diciembre de 1994– surgió la propuesta norteamericana del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Esta área pretendía extenderse desde Alaska hasta Tierra del Fuego. La política de *Libre Comercio* implicaría la supresión de barreras arancelarias para el intercambio comercial en la región, incluyendo los movimientos financieros, pero no los de mano de obra. De acuerdo con los principios sustentados por sus patrocinadores, fundados en el paradigma neoliberal, posibilitaría a las pequeñas y medianas empresas de los países miembros a competir en igualdad de condiciones, cuyos centros operativos se encontrarían en los Estados Unidos, prolongándose a Canadá. *De las Américas* indicaba que lo integrarían todos los países americanos, excluyendo a Cuba. A nuestro criterio se buscaba consolidar los principios de la Doctrina Monroe, popularizados en la máxima: “América para los Americanos, pero del Norte”, y solamente participarían los 34 países miembros de la OEA.

El ALCA, como proyecto, se llevó a cabo bajo la égida de Estados Unidos; los países latinoamericanos fueron inducidos a firmar una serie de compromisos, con el fin de constituir un Área de Libre Comercio Americana para el 2005. Este sistema de libre comercio implicaba en realidad la extensión del TLC hacia toda América.

Consideramos que este proyecto de los Estados Unidos fue convocado para contrarrestar las Cumbres Iberoamericanas, organizadas por España y Portugal, en la que participaron miembros de la Unión Europea²⁰. Por lo tanto, para aminorar la participación de Europa en el contexto latinoamericano, Estados Unidos reunió la Cumbre de las Américas²¹.

²⁰ IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Cartagena de Indias, 14 y 15 de junio de 1994).

III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Salvador, Bahía, Brasil, 15 y 16 de julio de 1993)

II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Madrid, España, 23 y 24 de julio de 1992) I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Guadalajara, México, 18 y 19 de julio de 1991).

²¹ Se llevó a cabo en Miami del 9 al 11 de diciembre de 1994. La Declaración de Principios estableció un pacto para el desarrollo y la prosperidad basado en la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas. El objetivo del documento fue expandir la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio; erradicar la pobreza y la discriminación en el Hemisferio y garantizar el desarrollo sostenible y protección medio ambiente

El proyecto ALCA se caracterizaba por la desigualdad entre las dimensiones y las capacidades económicas-tecnológicas de los Estados Unidos y de los países del Sur²². Las desigualdades existentes entre las empresas norteamericanas respecto de las sudamericanas expresan también las desigualdades cualitativas en términos de recursos financieros, de nivel tecnológico y de capacidad de gestión, con lo que el resultado inevitable sería que en el ámbito del ALCA ocurra una especialización excluyente, ¿qué queremos decir con esto? que las empresas norteamericanas iban a tener el dominio de todos los sectores de mayor valor agregado, y las empresas sudamericanas estarían reducidas a la condición de proveedoras de materias primas y productos agropecuarios no elaborados.

Es indudable que los que defendían el ALCA presentaban un planteo neoliberal, es decir que la sociedad de consumo se beneficiaría con el acceso a productos norteamericanos mejores y baratos, pero también hay que tener en cuenta que esta situación iba a beneficiar al mercado oligopólico norteamericano, que impondría los precios que mas les convenía. Por el otro lado, no hay que dejar de plantear el caso de México y el impacto de las inversiones norteamericanas en su economía, tal es el caso de la maquila²³, y todo lo que ella implica en lo social²⁴.

Los efectos económicos del ALCA iban a ser muy perjudiciales para los países del Cono Sur y muy ventajosos para los Estados Unidos. Esto porque las economías sudamericanas quedarían enteramente subordinadas a las grandes empresas multinacionales de origen norteamericano, y también tendrían un efecto negativo en las autonomías internas y externas de los países, ya que quedarían sometidas a las grandes multinacionales del país del norte. Como explicaba al respecto Helio Jaguaribe: “Al ser abastecido el consumo interno de esos países en gran parte por artículos importados de los Estados Unidos, y con un comercio internacional caracterizado por términos de intercambio en extremo desfavorables para ellos en tanto exportadores de productos primarios e importadores de ítems de alto valor agregado, el balance de pago les resultaría, en cualquier caso,

²² Zabaleta Fajardo, Alfonso. “Relación MERCOSUR - ALCA” Universidad Central de Venezuela, 2003.

²³ Arroyo Picard et al., *Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México*, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio. México, 2001.

²⁴ Briceño Ruiz, José. “Las regiones de frontera e integración internacional. Las experiencias en la Unión Europea y América Latina y las perspectivas para el ALCA”, en *Integración y fronteras en América Latina*, compiladores: Juan Manuel Sandoval y Raquel Álvarez. Universidad de los Andes, Venezuela, 2003.

estructuralmente deficitario, con lo cual se tornarían dependientes de continuos ingresos compensatorios de capitales extranjeros. Por lo tanto, un régimen semejante tendería, a no muy largo plazo, volver insostenible la autonomía externa de estos países, compelidos así a una formal subordinación a los Estados Unidos”²⁵.

El ALCA presentaba para los países del MERCOSUR, y en especial para la Argentina, una importante disminución en las inversiones extranjeras directas, así como una posible pérdida de mercado de los productos argentinos en Brasil, y la continuación del éxodo de empresas del país²⁶.

Como ya dijimos con anterioridad, el ALCA favorecía a las empresas estadounidenses por tener una mayor eficacia y competitividad, ya que desplazarían a determinados productos argentinos del mercado brasileño. A pesar de los buenos propósitos, según las autoridades de los Estados Unidos, la puesta en marcha del ALCA escondía una cantidad de dificultades e inconvenientes para la mayoría de los países de América. Dadas las enormes asimetrías entre las economías, la desregulación que proponía el ALCA iba a perjudicar la posibilidad de elaborar políticas de desarrollo nacional que fortalecieran a los sectores industriales con mayor valor agregado²⁷.

El contexto político internacional del ALCA

Es importante plantearnos bajo qué contexto internacional se gestó el ALCA, y para ello debemos tener en cuenta, algunos de los hechos internacionales más significativos de la época.

Para 1994, el triunfo del neoliberalismo en el mundo occidental era indiscutible; debemos tener en cuenta algunos episodios que marcaron el triunfo de la globalización ideológica. En junio de 1994 Rusia se adhiere a la coparticipación de la paz propuesta por la OTAN. Paralelamente, la ONU autoriza a Francia a intervenir en Ruanda²⁸, cuando el genocidio había llegado a más de quinientas personas. Pocos días después el Consejo de Seguridad de la ONU, por

²⁵ Jaguaribe Helio, Op. Cit.

²⁶ Tussie, Diana-Botto, Mercedes. “El Alca y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?”. Editorial Biblos, Argentina, 2003

²⁷ Larraín, Sara. “Haciendo las conexiones apropiadas entre el comercio, la sustentabilidad y las políticas de participación social”. Ponencia presentada en la “Conferencia Internacional sobre Comercio, Ambiente y Desarrollo sustentable: perspectivas para América Latina y el Caribe”. México, 2001.

²⁸ Resolución 929 del Consejo de Seguridad.

la resolución 940, autoriza a los Estados Unidos a intervenir militarmente en Haití. El 29 de agosto se desarrolla la III Conferencia de las Naciones Unidas para la población y el desarrollo, con ciento ochenta y dos países, el centro de la discusión se centró en el aborto y no los altos niveles de pobreza en el mundo. En octubre el FMI y el BIRD festejan los cincuenta años de las instituciones surgidas de Bretton Woods. En noviembre se desarrolla, en Marruecos, la primera cumbre económica para el desarrollo de Oriente Medio y África del Norte, que reunió juntos a árabes e israelíes. En el mismo mes se desarrolla la II Cumbre de la cooperación económica de Asia Pacífico²⁹, en donde se aceptó a Chile como nuevo miembro y se proyectó también el T.A.F.T.A., zona de libre cambio transpacífico para el 2020. Paralelamente, en Jamaica (Montego Bay) entró en vigor el Convenio de las Naciones Unidas sobre Derecho Marítimo.

No por casualidad es en ese contexto, que propiciaba políticas de apertura económica como condición para integrarse a la globalización, que se gestó la propuesta del ALCA. También es necesario recordar que en 1994 se produjo la crisis del Tequila en México, que mostró la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas dependientes de los movimientos financieros internacionales. Por otro parte entre 1989 y 1994 en México ingresaron 95.200 millones de dólares del extranjero, de los cuales 72 mil millones fueron “inversiones de cartera”³⁰; para compensar el saldo de la balanza comercial que era muy deficitario. La cotización de la moneda se hundió y pasó, en marzo, de 3,5 a 7 pesos por dólar. La fuga de capitales y la no renovación de los bonos del tesoro mexicano vencidos en los mercados internacionales representaron 23.400 millones de dólares en 1994. Un 47% de esa suma (más de un 7% del PBI mexicano) salió del país en los dos meses finales del año. Las reservas cayeron de 29.500 millones de febrero a 6.000 millones al 31 de diciembre. Es en ese momento que el presidente Clinton acude con el blindaje³¹. En enero de 1995, se forma el grupo de los tres, con la entrada en vigencia del acuerdo de libre comercio suscrito por Colombia, México y Venezuela³², y también entró en vigencia el MERCOSUR con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. También entró en vigencia la OMC (Organización Mundial de Comercio), que sucedió al GATT. En Europa la Unión Europea se amplió a 15

²⁹ Se realiza en Bogor, Indonesia, con la asistencia de 16 países.

³⁰ Estas eran: 28 mil en comprar acciones y 44 mil productos financieros a corto plazo, la mayor parte en Bonos del Tesoro emitidos en dólares en 1994. El destino de los ingresos fue para cubrir el costo financiero de la deuda externa que para ese momento era de 63.500 millones en los seis años anteriores.

³¹ El descenso vertiginoso marcaba la falta de pago.

³² Serbin, Andrés. “América Latina y el Caribe Anglófono. ¿hacia una nueva relación?”. Nuevo Hacer. ISEN. Buenos Aires. 1997

miembros con el ingreso de Austria, Suecia y Finlandia. En agosto deciden su integración económica los cuatro países (Hungria, Polonia, República Checa y Eslovaquia) del Acuerdo de Libre Comercio Centroeuropeo (CEFTA), luego se incorporará Eslovenia. En Osaka, Japón, se reunieron los 18 países de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) comprometiéndose a la creación de una Zona del libre comercio en el 2010 para los países industrializados y en el 2020 para los países en desarrollo³³.

Estos ejemplos, que representan algunos casos, demuestran que el proyecto del ALCA, impulsado por Estados Unidos, era parte de un plan más amplio acorde con los principios ideológicos que destacaban las virtudes del libre mercado como mecanismo perfecto. Es indudable que el antecesor del ALCA es el TLC (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, constituido en 1994 entre EE.UU., México y Canadá) cuyos resultados no fueron alentadores desde la perspectiva de los socios del país más poderoso. Para el caso mexicano, y también para el canadiense, hubo desequilibrios políticos y económicos que fueron perjudiciales. En México, con la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, se concedió al presidente George Bush (padre) la abolición de los aranceles sobre los productos estadounidenses más amenazados, incremento de las compras de maíz, apertura del sector petrolero mexicano a los inversores extranjeros; luego, con la presidencia de Clinton se instauró una reglamentación rigurosa en materia de seguridad laboral y de normas de protección del medio ambiente. Si dejamos de lado las cuestiones económicas y observamos el panorama político también hubo focos de inestabilidad, como el caso del alzamiento zapatista en Chiapas, México, y también los problemas de purgas internas en el PRI y el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio. En el caso de Canadá, comenzó a girar la idea de la secesión de Québec y se inició la limitación de muchas conquistas sociales.

Los alcances del ALCA

Continuando con el análisis, nos preguntamos: ¿en dónde ubicaríamos al ALCA? En realidad tenía todas las características de Zona de Libre Comercio³⁴,

³³ Bouzas, Roberto- Rusell, Roberto (Compiladores) "Globalización y Regionalismo en las relaciones internacionales de Estados Unidos". Nuevo Hacer. ISEN. Buenos Aires, 1996.

³⁴ Existen varias formas de acuerdos para llevar a cabo la integración regional, citaremos las más comunes: Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común e Integración. De acuerdo a las definiciones tradicionales, trataremos de definir sintéticamente cada una de ellas: a.- *Zona de Libre Comercio*: es un acuerdo multilateral que permite la circulación libre de bienes, capitales y personas. b.- *Unión Aduanera*: le incorpora, a la zona de libre comercio, un arancel externo común. Los países

en lo relativo a la libre movilidad de capitales y de mercancías, que no se extiende a la libre circulación de personas. Se daba resguardo a las inversiones extranjeras lo que perjudicaría a las empresas nacionales, que nunca podrían competir con las multinacionales³⁵. Mirado con realismo, el ALCA fue la etapa final del proceso del poder hegemónico de Estados Unidos hacia América, que comenzó con el Consenso de Washington (1989), abriendo un camino para una nueva etapa económica en la región.

Un ejemplo claro fue el de Argentina a comienzos de los noventa; mientras la tasa de interés mundial bajaba, Argentina optó por un aumento de la tasa de interés interno para atraer capitales extranjeros, con el objetivo de cubrir un déficit comercial que generaron políticas económicas de sobrevalorización cambiaria. Otros cambios que se experimentaron fueron la venta de las empresas públicas, para abrir camino a los sectores económicos con nuevas tecnologías a ser implantadas y por lo tanto con alta rentabilidad por monopolio tecnológico³⁶. La telefonía y las comunicaciones, la electricidad y las fuentes de energía en general. Los recursos incorporados a las arcas fiscales fueron rápidamente absorbidos por el pago de las tasas de interés a los capitales atraídos.

Haciendo una lectura rápida de los acontecimientos, podemos avanzar en algunas aproximaciones con respecto al ALCA. Este proyecto no tuvo interés en convivir en forma conjunta con ningún mercado regional. Sus aspiraciones eran conformar un bloque hegemónico liderado por Estados Unidos, que por otra parte no era más que la prolongación del TLC. Como tratado, fue bastante cuestionable, si se tiene en cuenta que su elaboración se hizo en forma secreta, sin apoyo y sin la participación de los Estados latinoamericanos, lo que le dio un marco de dudosa transparencia en sus objetivos y aplicación. También existían otras cuestiones que hacían muy difícil la implementación del ALCA en la región. ¿Cómo afectaría el

del acuerdo actúan frente a otros como si fuesen un único país. El MERCOSUR constituye un tipo de unión aduanera. c.- *Mercado Común*: se establecen políticas macroeconómicas comunes o convergentes. Por ejemplo, el gasto no puede superar más de un porcentaje estipulado del producto bruto interno. Es el caso de la Unión Europea, que avanzó más aún. d.- *Integración*: es un aspecto más amplio. A parte de contemplar temas económicos se trata de llevar a cabo acuerdos de carácter político y cultural. Por ejemplo el parlamento europeo y los poderes judiciales de la UE son ejemplos de ello. También la moneda única, entre otros. (Cfr. Requeijo, Jaime, *Economía Mundial, un análisis de dos siglos*, Mc Graw Hill. España, 1995).

³⁵ Diario Clarín, 3 de noviembre de 2004.

³⁶ Peña, Félix. "MERCOSUR y las relaciones entre la Argentina y el Brasil. Perspectivas para su evaluación y propuestas de acción". Revista del CARI. Buenos Aires, Octubre 2004.

ALCA a la cuestión laboral y las condiciones de trabajo?³⁷ Para poder competir en el mercado, los empresarios locales tendrían que bajar los salarios, lo que provocaría un mayor deterioro en el poder adquisitivo, tensiones sociales, debilidad del mercado interno y aumento de la pobreza y la marginalidad. La precarización laboral iría en aumento. Además, se profundizaría la privatización de los servicios sociales con todas las consecuencias que ello acarrea. Era claro que las industrias nacionales, con este esquema, estarían condenadas a la desaparición.

Los derechos políticos y la vida democrática de los países se verían altamente afectados debido a la idea Supranacional del ALCA.

Otro de los aspectos sería la destrucción del medio ambiente debido a la depredación de los recursos naturales.

De concretarse el ALCA hubiera producido una concentración de los procesos de integración regional existentes.³⁸

Estos eran algunos de los problemas que ya se avizoraban ante la implementación del ALCA. Pero también podían incorporarse otros a medida que transcurrieran los hechos³⁹. Como podemos observar, dentro del ALCA se escondían un sinnúmero de dificultades e inconvenientes que no eran fáciles detectar a simple vista. Con la puesta en marcha del ALCA, ciertas empresas podían desplazarse a aquellos países de menores costos de producción dentro de la región, o bien operar desde sus casas matrices en Estados Unidos, debido a que con el ALCA no habría obstáculo para introducir su producción en los distintos mercados de la región, sin la necesidad de poseer plantas y fabricas en la región⁴⁰.

El fracaso del ALCA, que tuvo en el presidente venezolano Hugo Chávez a su principal opositor, se asoció a la transformación de la coyuntura latinoamericana en el nuevo milenio y al descrédito de las políticas neoliberales.

La reafirmación del MERCOSUR frente al ALCA

³⁷ Arceo, Enrique. "ALCA Neoliberalismo y Nuevo Pacto Colonial". Ediciones CTA. Buenos Aires, 2002.

³⁸ *Ibidem*

³⁹ El ALCA puede presentar para los países del MERCOSUR y en especial para la Argentina, una potencial disminución en la Inversiones Extranjeras Directas, así como una posible pérdida de productos argentinos en Brasil y la continuación del éxodo de empresas del país. El ALCA favorecerá mayoritariamente a las empresas estadounidenses con una mayor eficiencia y competitividad, las cuales podrían desplazar a ciertos productos argentinos del mercado brasileño.

⁴⁰ Peña, Félix. *Op. Cit.*

El MERCOSUR debe ser un proceso viable de integración regional que permita una más adecuada inserción en la globalidad, preservando la identidad de las partes constituyentes del bloque.

La historia no es un proceso lineal de evolución, sino que marca avances y también retrocesos, tanto es así que determinados acontecimientos entre los países del MERCOSUR reavivaron las antiguas polémicas en torno al camino a seguir dentro del MERCOSUR debido a la negociación de sus respectivas deudas externas⁴¹. Fue en ese momento donde se pudieron apreciar las debilidades y fragilidades de ambos países para negociar en forma conjunta sus respectivos compromisos internacionales. Coincidimos con algunos autores en que “el MERCOSUR es el pasaporte para la historia de Iberoamérica”, pero también es verdad que necesita una revisión en profundidad que compatibilice los intereses fundamentales de los países participantes⁴². La cuestión es cómo llegar a una idea política de mercado común, lo que supone definir objetivos comunes. Para ello se debería pensar en priorizar la cooperación y no la competencia; por lo tanto los países miembros del MERCOSUR deberán generar estrategias políticas en donde predominen más la cooperación y no la competencia⁴³.

Para la Argentina de los noventa la situación social era preocupante; la mitad de la población estaba entre la línea de pobreza y la marginalidad⁴⁴, plantearse una integración bajo estructuras económicas neoliberales sería un fracaso. Argentina perdió en los últimos años su competitividad y capacitación tecnológica lo que hace muy difícil ingresar en un mercado mundial altamente competitivo⁴⁵. Si consideramos la situación de la Argentina de esos años, las desventajas de ingresar al ALCA en ese momento serían mayores que las ventajas. El MERCOSUR y el ALCA eran incompatibles.

El MERCOSUR debería ampliar su influencia en el Cono Sur y formar una integración económica plena.

Conclusiones

A mediados de los años ochenta, con el Acuerdo firmado entre Alfonsín-Sarney, se dan los primeros pasos para conciliar las relaciones bilaterales en las

⁴¹ Las negociaciones fueron en el 2003 y principios del 2004

⁴² Sevares, Julio, *Por qué cayó la Argentina. Imposición, crisis y reciclaje del orden neoliberal*, Norma. Buenos Aires, 2002.

⁴³ Peña, Félix. Op. Cit.

⁴⁴ Seoane, María, *El saqueo de la Argentina*, Sudamericana, Buenos Aires, 2003.

⁴⁵ Seoane, María, *El siglo del progreso y la oscuridad (1900-2003)*, Crítica, Madrid, 2004.

economías más importantes del Cono Sur. Ello permitió, hacia 1991, formalizar un acuerdo de integración regional entre ambos países, sumándose antes de la firma del mismo, Paraguay y Uruguay.

De esta manera, el MERCOSUR surgió en un contexto internacional en el cual el triunfo del neoliberalismo impuso un modelo de crecimiento económico a los países emergentes. El Consenso de Washington marcó el comienzo del auge de un nuevo paradigma teórico que redujo la participación del Estado en todos los ámbitos. El cambio de rumbo económico significó un nuevo impulso a los procesos de integración regional, posibilitando la creación de nuevos bloques regionales, y la reestructuración de los ya existentes en la Latinoamérica. Sin embargo el objetivo era la inserción en el mundo globalizado, no el desarrollo nacional.

La integración regional de comienzos de los noventa estuvo inscrita en la aceleración de la revolución tecnológica y en el desarrollo de los medios de comunicación, especialmente el surgimiento de Internet. Estos facilitaron la difusión de la globalización financiera, y la diversificación de las inversiones de cartera. Además, impulsaron la integración a nivel de bloques regionales, tanto en cuanto a la conformación de los mismos, como en cuanto a las relaciones entre ellos.

En este contexto mundial es que el presidente de los Estados Unidos, George Bush (padre) propuso la denominada “Iniciativa para las Américas”, la cual afirmó la hegemonía Norte-Sur. La propuesta contenida en la Iniciativa para las Américas era un proceso de integración económica continental, que generaría, de manera muy flexible, acuerdos-marco entre los Estados Unidos, y cada país o grupo de países de América Latina, con vistas a la formación de una zona continental de libre comercio (que eventualmente sentaría las bases de un mercado común hemisférico). La Iniciativa contenía interesantes propuestas para incrementar las inversiones, crear facilidades financieras vinculadas a este objetivo, implementar mecanismos de reducción de la deuda externa de los países latinoamericanos y provisión de recursos en monedas locales, con el fin de instrumentar políticas de preservación del medio ambiente.

Esta iniciativa no pudo llevarse a cabo durante el período del gobierno de Bush (padre), pero fue retomada luego por el presidente Bill Clinton y la administración de Bush (hijo), con la denominación de Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). El ALCA pudo generarse gracias a que los países europeos, tras la caída del Muro de Berlín, dejaron un espacio económico “libre” en América Latina, que intentó ser capturado por los Estados Unidos a través de esta propuesta.

Sin embargo, aunque esta propuesta del ALCA como integración hemisférica fracasó, es evidente que la misma pudo cooptar a algunos países de América Central y de la región andina (Perú y Colombia). En el caso del Cono Sur, el bloque del MERCOSUR se opuso sistemáticamente a esta propuesta desde un comienzo, dado que los Estados Partes del mismo prefirieron consolidar el MERCOSUR como bloque, para luego (llegado el caso) negociar con el ALCA. Quedaba claro ya desde sus inicios, que la implementación del ALCA en la región mercosuriana, iba en desmedro de la consolidación de este bloque regional.

Bibliografía

-  Arceo, Enrique, *ALCA. Neoliberalismo y Nuevo Pacto Colonial*, Ediciones CTA. Buenos Aires, 2002.
-  Arroyo Picard *et al.*, *Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México*, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, México, 2001.
-  Bouzas, Roberto y Rusell, Roberto (comp.), *Globalización y Regionalismo en las relaciones internacionales de Estados Unidos*, Nuevo Hacer. ISEN. Buenos Aires, 1996.
-  Briceño Ruiz, José, “Las regiones de frontera e integración internacional. Las experiencias en la Unión Europea y América Latina y las perspectivas para el ALCA”, en Sandoval, Juan Manuel y Raquel Álvarez (comp.), *Integración y fronteras en América Latina*, Universidad de los Andes, Venezuela, 2003.
-  Colombres, Adolfo “Hacia una política de la integración en el ámbito del MERCOSUR” en Recondo, Gregorio (comp.), *MERCOSUR: la dimensión cultural de la integración*, Ciccus, Buenos Aires, 1997.
-  Diario *Clarín*, 3 de noviembre de 2004.
-  Ferrer Aldo. “Los cuatro pecados capitales” en Llairó, María de Monserrat y Raimundo Siepe (comp.), *El Cono sur y su inserción internacional. Los desafíos en el tercer Milenio*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2003.

-  Ferrer, Aldo. “Los cuatro pecados originales del MERCOSUR” en revista *Encrucijadas*. Universidad de Buenos Aires, Año uno, número cuatro, febrero de 2001.
-  Jaguaribe, Helio. “La opción de hierro. Consolidar y expandir el Mercado común del Sur” en revista *Encrucijadas*, Universidad de Buenos Aires, Año uno, número cuatro, febrero de 2001.
-  Larraín, Sara. “Haciendo las conexiones apropiadas entre el comercio, la sustentabilidad y las políticas de participación social”. Ponencia presentada en la “Conferencia Internacional sobre Comercio, Ambiente y Desarrollo sustentable: perspectivas para América Latina y el Caribe”. México, 2001.
-  Llairó, María de Monserrat, *La integración latinoamericana: de la ALALC al MERCOSUR*, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, 2002.
-  Llairó, María de Monserrat y Siepe, Raimundo, *Fronidizi: Un nuevo modelo de inserción internacional*, EUDEBA, Buenos Aires, 2003.
-  Nofal, Beatriz. “Relanzamiento ya. Hacia la integración Profunda” en revista *Encrucijadas*, Universidad de Buenos Aires. Año uno, número cuatro, febrero de 2001.
-  Pajovic, Slobodan S., “Posibilidades de un Nuevo Diálogo entre los Balcanes y el MERCOSUR”, *Boletín Informativo da CARI*, Año VIII, No.45, 2002, str. 7-12.
-  Peña, Félix. “MERCOSUR y las relaciones entre la Argentina y el Brasil. Perspectivas para su evaluación y propuestas de acción”. *Revista del CARI*. Buenos Aires, octubre de 2004.
-  Requeijo, Jaime, *Economía mundial, un análisis de dos siglos*, Mc Graw Hill, Madrid, 1995.
-  Resolución 929 del Consejo de Seguridad.
-  Seoane, María, *El saqueo de la Argentina*, Sudamericana, Buenos Aires, 2003.
-  Seoane, María, *El siglo del progreso y la oscuridad (1900-2003)*, Crítica, Madrid, 2004.
-  Serbin, Andrés. “América Latina y el Caribe Anglófono, ¿hacia una nueva relación?”. *Nuevo Hacer*. ISEN. Buenos Aires, 1997.

-  Sevares, Julio. *Por qué cayó la Argentina. Imposición, crisis y reciclaje del orden neoliberal*, Norma, Buenos Aires, 2002.
-  Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la Republica Argentina, la República Federativa del Brasil, la Republica del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Firmado en Asunción, Paraguay, 26 de marzo de 1991.
-  Tussie, Diana y Botto, Mercedes. *El Alca y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2003.
-  Zabaleta Fajardo, Alfonso, *Relación MERCOSUR-ALCA*, Universidad Central de Venezuela, 2003.

Documentos de Cumbres Iberoamericanas

-  IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Cartagena de Indias, 14 y 15 de junio de 1994).
-  III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Salvador, Bahía, Brasil, 15 y 16 de julio de 1993).
-  II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Madrid, España, 23 y 24 de julio de 1992).
-  I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Guadalajara, México, 18 y 19 de julio de 1991).

LAS POLÍTICAS DE DESINDUSTRIALIZACIÓN DESDE EL PROCESO MILITAR AL MENEMISMO

Juan Santiago Fraschina

El gobierno militar y el inicio del proceso de desindustrialización (1976-1983)

El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (1930-1976)

Desde 1930 hasta 1976 se desarrolló en la Argentina el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (I.S.I.); en el cual las distintas políticas económicas, más allá de sus particularidades y diferencias, tenían en líneas generales como objetivo central incrementar el proceso de industrialización del país. En otras palabras, la industrialización en este modelo de acumulación constituyó el propósito común y permanente de las políticas económicas, siendo la protección arancelaria, el privilegio fiscal y el crédito subsidiado los principales instrumentos de políticas para dicho fin¹. De esta manera, desde 1930 hasta 1976 se generó un mecanismo de transferencia de recursos hacia el sector industrial.

Una de las características más destacables de este modelo era la importancia del mercado interno como destinatario de los productos industriales producidos en el país; poniendo, de esta manera, un límite a la concentración económica, al ser el salario de los trabajadores la principal fuente de demanda de las mercancías.

Es decir, como gran parte del empresariado local producía para el mercado interno, el salario era visualizado por la mayoría de los capitalistas como un factor de demanda de sus productos. Por lo tanto, no existían incentivos de los sectores dominantes para reducir las remuneraciones de la clase obrera.

De esta forma, se constituyó lo que se denominó la “sociedad del empate” en la distribución del Producto Bruto Interno (P.B.I.) entre el capital y el trabajo; llegando a 1975 donde el 45% del P.B.I. era apropiado por los asalariados, mientras que el 55% restante se traducía en beneficio para los empresarios.

Sin embargo, es importante destacar que los sectores dominantes no eran homogéneos durante este modelo de acumulación. Por un lado, se encontraban las empresas transnacionales que daban más importancia al salario como un costo en lugar de visualizarlo como un componente de la demanda interna, debido a que los productos fabricados por estas firmas estaban destinados principalmente hacia los

¹ Canitrot, A. (1981).

sectores de mayores ingresos de la población argentina y/o hacia los mercados externos.

Por otro lado, se encontraban las empresas locales que, a diferencia del capital extranjero, daban importancia al salario principalmente como fuente de demanda debido a que los bienes fabricados por ellos estaban en su mayoría destinados al mercado interno y particularmente hacia los sectores medios y bajos. Es decir, sus productos eran de consumo básico y masivo.

Esta disputa de la clase dominante condujo durante la industrialización sustitutiva a la conformación de una alianza policlasista entre los empresarios locales y la clase trabajadora. Dicha alianza aspiraba a generar un desarrollo acelerado y, por otro lado, controlado por los sectores nacionales. De tal manera, la principal línea de disputa en este modelo de acumulación se estableció entre los sectores nacionales integrados por los capitalistas locales y los trabajadores, por un lado, y el capital extranjero, por el otro.

Por último, se encontraba el sector agropecuario, básicamente la oligarquía agropecuaria pampeana, enfrentado a todos los sectores restantes como resultado de la permanente transferencia de recursos en la I.S.I. desde el campo hacia los sectores urbanos y particularmente hacia la rama industrial.

Durante la industrialización sustitutiva la deuda externa era limitada y básicamente era contraída por el Estado con los organismos internacionales, principalmente con el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.).

El objetivo del endeudamiento externo durante este periodo era permitir salir a la Argentina de las recurrentes crisis de balanza de pagos generadas durante las épocas de crecimiento económico. Dichas crisis se produjeron debido a que durante los periodos de crecimiento de la economía se incrementaban las importaciones generándose un déficit de la balanza comercial, al superar las importaciones a las exportaciones realizadas por el país. Esta situación provocaba salida de reservas del Banco Central las cuales eran limitadas, por lo cual este proceso se tornaba insostenible en el mediano y largo plazo, y llevó a la economía argentina a un estrangulamiento externo.

Para este tipo de crisis existían básicamente dos salidas: a) producir una recesión económica para disminuir las importaciones y conseguir un superávit comercial y, por lo tanto, generar la entrada de divisas, o; b) tomar préstamos con los organismos internacionales que compensara la salida de reservas. Por lo tanto, muchas veces para evitar fuertes recesiones el Estado se endeudaba externamente

con los organismos internacionales. Sin embargo, este endeudamiento era relativamente reducido, llegando a 8.280 millones de dólares en 1976¹.

Con respecto a la fuga de capitales durante el modelo de industrialización sustitutiva era poco significativa; pues la mayor parte de la salida de capitales durante la I.S.I. se producía por subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones, en otras palabras, a través del comercio exterior. Es decir, los exportadores declaraban montos inferiores de las exportaciones verdaderamente realizadas, y así de esta manera el saldo restante era fugado al extranjero. De una manera análoga, los importadores de productos o servicios declaraban un monto superior del valor importado, girando al extranjero mayor cantidad de divisas necesarias para la importación, derivando de esta forma en una fuga de capitales.

El gobierno militar

Con la dictadura militar de 1976 se interrumpe el modelo de industrialización sustitutiva y se construyó un nuevo modelo de acumulación: el sistema de valorización financiera². Este nuevo modelo produjo profundas modificaciones de la situación imperante en la Argentina hasta ese momento.

En otras palabras, a partir de 1976 se generó un corte en la historia argentina que llevó a cambios políticos, económicos y sociales³. En particular, las políticas económicas implementadas por la dictadura militar provocaron una transformación radical del esquema de funcionamiento de la economía argentina vigente desde 1930, es decir, de la Industrialización por Sustitución de Importaciones.

El programa económico aplicado por la dictadura militar produjo una reversión completa de las políticas implementadas en la industrialización sustitutiva, condenando los instrumentos utilizados en este modelo y proponiéndose como objetivos la apertura de la economía, la libre operación de los mercados de capitales, la desregulación de los diferentes mercados y un proceso de privatizaciones; dando por terminado la industrialización como objetivo de las políticas económicas.

¹ Lanata, J. (2003).

² Basualdo, Eduardo (2000).

³ Aspiazu, D. y Nochteff, H. (1994).

Las consecuencias principales del gobierno militar

- La concentración del ingreso

Con respecto a la concentración del ingreso, el proceso de valorización financiera no requería la expansión del consumo de los trabajadores al perder importancia para la mayoría de los capitalistas el mercado interno. De esta manera, el salario pasó a ser visualizado como un costo para la mayoría de los empresarios en lugar de ser percibido como un factor de demanda como en el modelo de acumulación anterior.

La nueva línea de contradicción que introdujo este modelo se estableció entre el capital concentrado en su conjunto, integrado principalmente por los conglomerados extranjeros y los grupos económicos locales, y los trabajadores; donde el primer grupo comenzó a presionar para la reducción del salario real y la concentración del ingreso.

Este objetivo del capital concentrado sería logrado en el primer año de la dictadura militar a través de la aplicación de tres medidas económicas: a) congelamiento salarial, b) eliminación del control de precios de las mercancías y c) una fuerte devaluación de la moneda nacional. La consecuencia inmediata de estas tres políticas económicas fue una caída abrupta del salario real de los trabajadores, como resultado del proceso inflacionario que se desató como consecuencia de las dos últimas medidas unido al congelamiento del salario nominal.

De esta forma, se generó una importante transferencia de recursos de los asalariados al capital. La clase trabajadora paso de apropiarse el 44% del P.B.I. en 1975 a solamente el 28% en 1976; en forma paralela el capitalista que se apropiaba del 56% del P.B.I. en 1975 paso a participar del 72% del mismo en 1977. Por lo tanto, se destruyó la “sociedad del empate” que había caracterizado a la industrialización sustitutiva. Esto implicó que en un solo año, es decir, 1976, el salario real de los trabajadores cayó un 37% respecto de los valores de 1974-1975⁴.

Esto produjo la ruptura de la alianza policlasista entre los sectores nacionales, es decir, entre la clase trabajadora y los grupos económicos locales. Estos últimos se aliaron al capital extranjero, debido a que el salario, como dijimos, se había transformado en un costo para el conjunto del capital concentrado.

⁴ Torrado, Susana (1992).

De esta manera, a partir de la dictadura militar se produjo un cambio estructural regresivo en la distribución del ingreso que había caracterizado a la sociedad argentina durante el modelo de industrialización sustitutiva.

- El aumento de la deuda externa

Otra modificación importante introducida por el gobierno militar en la economía argentina fue la reforma financiera realizada en 1977. Durante la I.S.I. una de las funciones principales del Banco Central de la República Argentina (B.C.R.A.) era regular el sistema financiero, lo cual implicaba entre otras cosas regular la tasa de interés de la economía.

La reforma financiera introducida por la dictadura militar implicó la desregulación del sistema financiero y, por lo tanto, la liberalización de la tasa de interés. Es decir, la tasa de interés de la economía pasaba a ser fijada por el mercado.

Por otro lado, la reforma financiera prohibía al Banco Central financiar los déficits públicos como sucedía durante la industrialización sustitutiva. De esta manera, a partir de dicha reforma el déficit del Estado empezó a ser financiado en el mercado financiero local. Este resultado, junto con la liberalización de la tasa de interés, produjo que la tasa de interés interna empezara a subir, incluso estableciéndose por encima de la tasa de interés internacional.

Este proceso se unió con otra política económica llevada a cabo por la dictadura: la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos; permitiendo que el sector privado, específicamente los grandes grupos económicos, pudieran pedir prestado dinero en el extranjero.

Todas estas modificaciones posibilitaron que el capital concentrado interno se endeudara en el exterior a una tasa de interés relativamente más baja para colocarla en el sistema financiero local a una tasa de interés más elevada, es decir, valorizaban financieramente en el mercado interno la masa dineraria que pedían prestada en el extranjero. De esta manera, comenzó a generarse el gran incremento de la deuda externa privada argentina, motorizada por el capital concentrado interno. Por último, con posterioridad a la crisis financiera argentina de 1981 y el estallido de la crisis mexicana al declarar la moratoria de su deuda externa en 1982, se estatizó la deuda externa privada. De esta manera, la deuda externa del sector privado, es decir, la deuda de los grandes grupos económicos, se transfirió al sector público.

Por ejemplo, se estatizó deuda externa a Celulosa Argentina por 1.500 millones de dólares, a Cogasco por 1.350 millones, a Autopistas Urbanas por 950 millones de

dólares, a Pérez Companc 910 millones, a Acindar se le estatizó 650 millones de dólares, a Bidas 600 millones, al Banco de Italia 550 millones de dólares, a Alpargata 470 millones y a Techint 350 millones de dólares⁵. Este proceso de estatización de la deuda externa privada, si bien se inició durante la dictadura militar, concluyó a fines de la década del ochenta durante el gobierno de Alfonsín.

Es así como el endeudamiento externo pasó de 8.280 millones de dólares en 1976 a 45.087 millones de dólares en 1983⁶.

Es importante destacar que fue posible este espectacular endeudamiento por los cambios internacionales que se habían producido desde principio de los setenta. La suba del precio del petróleo producida en 1973 tuvo como resultado la aparición de los denominados “petrodólares”, esto es, los dólares generados por los países petroleros debido al aumento de sus ganancias y que fueron depositados en su gran mayoría en los bancos de los países europeos.

Esto generó una expansión enorme del mercado financiero internacional, con excesiva liquidez y, por lo tanto, con la necesidad imperiosa por parte de los bancos de prestar dicha cantidad de dinero. De esta manera, los grandes bancos receptores de estos “petrodólares”, ávidos de obtener nuevas plazas de colocación, se vieron atraídos por los países subdesarrollados, generando una importante cantidad de préstamos ofrecidos a estos países, especialmente a los países de América Latina, con bajas tasas de interés⁷.

La consecuencia inmediata de este proceso fue el abrupto aumento de la deuda externa Latinoamericana, y particularmente como vimos de la deuda externa argentina, a partir de mediados de los años setenta y como resultado de la gran competencia de los bancos internacionales para colocar su mayor capacidad prestable. Aprovechando, además, el relajamiento en el control y regulación de los mercados financieros internacionales y teniendo presente la crisis de los países centrales a principio de la década del setenta que había generado una caída en la demanda de crédito de los países desarrollados, obligando a los bancos a buscar nuevos clientes en los países periféricos.

En este contexto internacional fue que se produjo el gran incremento de la deuda externa en la región de América Latina. En 1960, la deuda del continente era de 7.200 millones de dólares mientras que en 1980 dicho monto paso a ser de 243.000 millones de dólares, lo cual significó que en este lapso la deuda de Latinoamérica creció el 3.373%⁸.

⁵ Lanata, J. (2003).

⁶ Lanata, J. (2003).

⁷ Rapoport, M. (2000).

⁸ Rapoport, M. (2000).

El fuerte endeudamiento torno a Latinoamérica, y específicamente a la argentina, en una región muy vulnerable ante los cambio de coyuntura de la economía internacional y, sobre todo, de los mercados financieros. En efecto, se transformaban en países dependientes de sus acreedores externos y de los organismos financieros internacionales, como por ejemplo el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), al ser los encargados de controlar, coordinar y negociar la deuda de los distintos países de la región; asumiendo el papel de intermediarios entre los acreedores y los deudores. Así, estos organismo internacionales eran los encargados de controlar que los países deudores cumplieran con las metas pautadas para que, de esta forma, pudieran pagar sus respectivas deuda externa a sus acreedores.

- El crecimiento de la fuga de capitales

Junto con la deuda externa se incrementó notablemente durante la dictadura militar la fuga de capitales al extranjero como contrapartida de dicho endeudamiento, permitido también por la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos.

El incremento de la fuga de capitales fue la contracara del espectacular aumento de la deuda externa al operar ésta como una masa de capital líquido que se valorizaba en el sistema financiero interno debido al diferencial entre la tasa de interés local, a las cuales colocaban los fondos las grandes empresas, respecto de la tasa de interés de los mercados financieros internacionales, a las que se endeudaban, generando una renta financiera que luego fue colocada en el extranjero por el capital concentrado interno⁹.

Todo esto confirmaba la estrecha relación entre la fuga de capitales y el proceso de endeudamiento externo durante el nuevo modelo de acumulación. La coincidente expansión de ambas variables no respondió a un hecho casual, sino más bien que fueron la expresión de un mismo fenómeno que consistió en el funcionamiento del endeudamiento externo en el marco de un nuevo patrón de acumulación basado en la valorización financiera, en el cual se instaló una etapa de fuerte endeudamiento externo seguido por la fuga de capitales. Es por este motivo que el periodo de mayor crecimiento de la deuda externa coincidió con el momento en que se generó la mayor cantidad de dinero fugado al exterior.

De allí que los capitales locales acumulados en el exterior pasaron de 3.566 millones de dólares en 1975 a 32.214 millones de dólares en 1983, sin tener

⁹ Basualdo, Eduardo (2000).

en cuenta la salida de capitales a través del comercio exterior. Considerando la fuga de capitales a través de la salida directa más la fuga de recursos por subfacturación de exportaciones, el monto de esta variable alcanza a 37.061 millones de dólares en 1983, mientras que en 1975 esta cifra era de 5.448 millones de dólares¹⁰.

El proceso de desindustrialización durante el gobierno militar

La industria nacional llegó a 1976 en las mejores condiciones de su historia. Esta situación se sustentaba en los siguientes datos: a) acumulaba varias décadas de crecimiento continuo, solo interrumpida por crisis coyunturales, b) se encontraba en un proceso de expansión que la había llevado hacia 1974 al uso de toda su capacidad instalada, c) se lanzaban los nuevos proyectos de expansión de las ramas básicas y d) las exportaciones de productos manufacturados habían alcanzado su nivel más elevado hacia 1974¹¹.

Sin embargo, la instauración del modelo de valorización financiera por parte de la dictadura militar tuvo como uno de sus principales resultados un proceso de desindustrialización de la economía argentina, generado por diferentes causas.

En primer lugar, el atraso cambiario, estimulado por el gobierno militar con el objetivo de atraer al capital financiero internacional, unido a la apertura económica realizada por esta dictadura, provocó un incremento importante de las importaciones.

La dictadura militar utilizó diferentes medidas para favorecer las importaciones de bienes, destacándose la reducción de tarifas arancelarias y la eliminación de diferentes barreras no arancelarias¹², con el argumento de controlar los precios internos para evitar los procesos inflacionarios y mejorar la calidad de los productos fabricados en la economía argentina.

Este importante aumento de las importaciones generó el quiebre de numerosas industrias locales que se veían en la imposibilidad de competir con los

¹⁰ Basualdo, E. y Kulfas, M. (2000).

¹¹ Schvarzer, J. (1996).

¹² Ejemplos de barreras no arancelarias que fueron eliminándose durante el gobierno militar son las siguientes: se abrió el ingreso a los alimentos elaborados aunque se siguió exigiendo la aprobación de la Dirección Nacional de Bromatología y el cumplimiento del Código correspondiente. Se libero la entrada de artefactos de gas, pero estos debían ser aprobados por Gas del Estado. La dictadura militar, por lo tanto, además de reducir las tarifas arancelarias se encargaron de eliminar en cada caso las barreras no arancelarias para lograr la apertura de la economía argentina a los productos provenientes del extranjero.

bienes extranjeros o, de manera alternativa, se convirtieron en importadoras de los productos que antes fabricaban localmente.

Por otro lado, el atraso cambiario tuvo como consecuencia la disminución de las exportaciones de bienes manufacturados que comenzaron a retraerse fuertemente a partir de fines de 1977. Deteniéndose, de esta manera, el gran impulso exportador del sector industrial que se venía desarrollando a principios de la década del setenta. Por ejemplo, las exportaciones de vehículos y autopartes realizadas por las distintas terminales, que habían pegado un salto de 10 a 131 millones de dólares entre 1970 y 1974 y que llegaron a 142 millones de dólares en 1977, cayeron estrepitosamente a 51 millones de dólares en 1981¹³.

Este notable aumento del ingreso de los bienes del exterior junto con la disminución de las exportaciones generaron rápidamente un déficit de la balanza comercial que fue cubierto por medio de la entrada de recursos del exterior, principalmente a través de deuda externa.

Una segunda causa que estimuló el proceso de desindustrialización fueron las elevadas tasas de interés cobradas por el sistema bancario local luego de la reforma financiera, repercutiendo de manera negativa sobre el sector industrial.

Los costos financieros llegaron a niveles tan elevados que terminaron siendo más importantes que los salarios en la estructura de costos de las empresas. Las elevadas tasas de interés eran pagadas por los industriales a través de la toma de nuevos créditos, lo cual fue generando un continuo incremento de las deudas de las distintas empresas.

Este endeudamiento creciente llevó a las industrias a encarar diferentes estrategias: a) algunas para poder sobrevivir optaron por la venta de activos fijos, reducir costos y achicar sus estructuras para poder pagar sus compromisos¹⁴, b) otras industrias, en cambio, optaron por esperar una refinanciación de dicha deuda, pero como nunca se produjo terminaron quebrando al no poder pagar la deuda contraída.

La tercera causa tiene que ver con el cambio en el comportamiento microeconómico de las grandes empresas.

Algunas industrias se beneficiaron como consecuencia del nuevo funcionamiento del sistema financiero. Estas eran generalmente grandes industrias y obtenían ventajas por dos mecanismos: a) disponían de dinero y, por lo tanto, se

¹³ Schvarzer, J. (1996).

¹⁴ Una de las áreas eliminadas por muchas empresas ante la necesidad de reducir los costos fue el área de estudios y proyectos, donde se llevaban a cabo los proyectos de inversión de las empresas. Por tal motivo, muchas industrias terminaron despidiendo a los ingenieros y especialistas dedicados a la función de planear las nuevas inversiones; abandonando, de esta manera, toda visión del futuro.

transformaron en prestamistas; b) pedían dinero en el extranjero a una baja tasa de interés y lo colocaban, como dijimos, en el sistema financiero local que pagaba una elevada tasa de interés y, de esta manera, con una operación financiera dichas empresas obtenían grandes montos de ganancias.

Es decir, en ambos casos, estas empresas, como resultado del nuevo contexto macroeconómico a partir de la instauración del modelo de valorización financiera, se convirtieron en el corto plazo en financistas o especuladores, dejando de lado su función de empresas productoras de bienes. En otras palabras, esas industrias se transformaron en agentes financieros y dejaron de utilizar las empresas como herramienta productiva.

Este resultado se debió a que los beneficios obtenidos en el sistema financiero eran superiores a los conseguidos en el sistema productivo. Para estas empresas la fábrica era un importante activo utilizado como garantía para tomar nuevos créditos y utilizarlo para valorizarlo financieramente. Incluso comenzó a existir operaciones de compra-venta de fábricas con el único objetivo de utilizarlas como garantía de nuevos créditos, y no con el objetivo de incrementar su producción.

Una de las consecuencias de este juego perverso fue la desaparición de un gran número de industrias. Estas empresas cambiaban de manos varias veces para ser utilizadas en la valorización financiera, hasta que dichas fábricas quebraban por el monto de la deuda que resultaba impagable.

Como cuarta causa del proceso de desindustrialización podemos mencionar la caída de la demanda local como consecuencia de la disminución del consumo al caer el salario real de los trabajadores, generando una reducción de las ventas realizadas por el sector industrial.

Además, los sectores altos de la población argentina, que vieron mejorado de manera notable sus ingresos debido a las políticas económicas implementadas por la dictadura militar, orientaron su demanda a los bienes importados o a los servicios, a costa de la oferta industrial local.

En quinto lugar, debemos destacar el régimen de promoción industrial llevado a cabo por la dictadura militar. Al poco tiempo de comenzar el gobierno, la dictadura restringió y/o eliminó los beneficios de la promoción para los proyectos industriales, es decir, las medidas tomadas marcaban la clara decisión de quitarle el apoyo oficial al sector manufacturero.

Con este fin el gobierno militar dictó una nueva ley de promoción industrial que tenía dos características principales: a) restringir el monto de los subsidios otorgados a las diferentes empresas y b) la selección de los posibles

proyectos que recibirán dichos subsidios, estableciendo, al mismo tiempo, un límite a estos proyectos¹⁵.

Sin embargo, a pesar de esta disminución de la promoción industrial, el gobierno siguió dando subsidios a las empresas, pero con ciertas características particulares relacionadas con los objetivos de la dictadura militar:

- a) Se mantuvieron muchos subsidios promocionales para las exportaciones fabriles, como por ejemplo, siguieron existiendo una gran cantidad de reembolsos a las exportaciones¹⁶. Sin embargo, la tercera parte de los subsidios otorgados por la dictadura militar en este concepto fue absorbido por unas diez empresas, lo cual contribuyó al proceso de concentración económica ampliamente desarrollado por este gobierno.
- b) Entregaron una importante cantidad de subsidios para aquellas empresas que se radicaron en algunas de las provincias del interior. Es decir, el gobierno de la dictadura militar comenzó a otorgar beneficios a distintas provincias para que se instalaran nuevas industrias en estas regiones. La primera provincia en recibir dicho beneficio fue La Rioja en 1979 a través de la ley 22.021¹⁷, a la que luego se le sumaron San Luis, Catamarca y San Juan. Este régimen de promoción provincial no tuvo importantes efectos con respecto a la industrialización debido principalmente al contexto macroeconómico de la valorización financiera instaurada por la dictadura que era adverso al sector industrial. Pero además de este poco éxito produjo dos consecuencias negativas: 1) un destino ineficiente del gasto público hacia estos subsidios al sector industrial que no generaron nuevas empresas y que estimulaban la valorización financiera y 2) la aparición de las “fabricas con rueditas”¹⁸, debido a que una importante cantidad de empresas comenzaron a trasladar sus plantas a las provincias beneficiadas para poder captar

¹⁵ El monto total de los proyectos dependía de un cupo de subsidios que se fijaba todos los años en el presupuesto nacional. En la realidad, ese monto establecido fue absorbido por los proyectos heredados del periodo anterior que todavía seguían en vigencia.

¹⁶ Estos reembolsos a las exportaciones permitieron sostener las ventas al extranjero de productos industriales a pesar del atraso cambiario. Lo cual permitió disminuir las presiones para devaluar la moneda nacional.

¹⁷ Es importante destacar, además, que la ley establecía que la provincia era el agente decisor acerca de los proyectos que recibirían los beneficios, mientras que la Nación era el agente que aportaba los fondos necesarios para los proyectos beneficiados. De esta manera, este sistema asignaba la decisión a un agente distinto del que debía financiarlo, dando fuertes incentivos para el abuso por parte de las provincias.

¹⁸ Schwarzer, J. (1996).

dichos subsidios. Por lo tanto, el resultado de esta promoción industrial no fue la creación de nuevas industrias, sino la mudanza de empresas ya existentes hacia las provincias beneficiadas con los subsidios, con el consecuente despilfarro del gasto público¹⁹.

El resultado de la unión de todos estos factores fue un fuerte proceso de desindustrialización de la economía argentina. Dicho fenómeno se puede verificar en las cifras del producto industrial que represento en 1982 un 20% por debajo de 1974²⁰. Sin embargo, junto con el proceso de desindustrialización producido durante el gobierno militar, se desarrollaron dos fenómenos en el sector industrial íntimamente relacionados con el primero: a) el avance hacia actividades inferiores y b) un proceso de concentración económica dentro de la industria.

Con respecto al primer fenómeno se produjo un notable desarrollo de aquellas actividades que requerían poco desarrollo tecnológico, generándose un fuerte retroceso de los sectores fabriles más modernos. Por ejemplo, la industria aceitera de tecnología muy simple se convirtió en el sector industrial más dinámico de la economía argentina, como consecuencia del notable aumento de la oferta de oleaginosas²¹.

El segundo fenómeno, es decir, el de la concentración económica, puede ser visualizado analizando los cambios producidos en las grandes empresas: treinta tres de las 100 mayores empresas de 1975 dejaron de existir en 1981,

¹⁹ Un caso destacable en este sentido fue el de la provincia de Tierra del Fuego. Uno de los objetivos de la promoción industrial llevada a cabo por la dictadura militar fue el de desplazar la actividad electrónica hacia Tierra del Fuego. A partir de 1979 como resultado de las diferentes normas establecidas por el gobierno militar provocaron un masivo desplazamiento de las empresas dedicadas a la electrónica hacia Tierra del Fuego.

Sin embargo, el resultado fue el deterioro del desarrollo industrial en el rubro de la electrónica. Pues, Tierra del Fuego no se transformo en una provincia dedicada a la producción de bienes electrónicos, sino más bien en un núcleo dedicado al armado de las partes que venían del exterior. En otras palabras, en esta provincia no se radicaron industrias con la intención de producir ellas mismas bienes electrónicos, sino que se radicaron empresas que se dedicaron al armado de partes extranjeras.

Esto provocó dos resultados negativos: a) el cierre de industrias que producían bienes de ese rubro y b) la utilización de recursos públicos a través de los subsidios dados a la provincia de Tierra del Fuego cuyo valor agregado real era negativo. Además, llego un punto donde era más barato la importación de ciertos bienes de la electrónica que importar las diferentes partes para luego armarlo en Tierra del Fuego.

²⁰ Schvarzer, J. (1996).

²¹ Su producción se duplicó en la segunda mitad de la década del setenta y volvió a multiplicarse en la década siguiente. El monto de sus exportaciones permitió que reemplazara el rol histórico de los frigoríficos como el mayor oferente de productos locales. Su fuerte avance, positivos en términos cuantitativos, disimulaba el retroceso del conjunto fabril en el rubro industrial y tecnológico moderno.

mientras que estos treinta y tres espacios terminaron por ser ocupados por cinco nuevas empresas creadas por la promoción industrial realizada por el gobierno militar.

Por otro lado, mientras que en 1975 catorce firmas de las 100 mayores registraban quebrantos en sus balances, este número ascendía a treinta y nueve en 1981. Como contrapartida de esta situación existían doce firmas exitosas que compraban y absorbían al resto de las empresas, llevándolas a crecer de manera desmesurada en contraposición al resto de las industrias²².

Pero además es importante destacar que el éxito de las empresas concentradoras no se debía por su mayor eficiencia productiva, sino más bien que en general se produjo por la habilidad para adaptarse al nuevo contexto de valorización financiera, relegando en gran parte su función productiva para utilizar una importante cantidad de sus recursos en el sistema financiero.

El gobierno de Alfonsín y la profundización del proceso de desindustrialización (1983-1989)

El inicio de las políticas de ajuste y la crisis hiperinflacionaria

El gobierno de Alfonsín recibe una herencia económica y social muy delicada del gobierno militar: el país se hallaba en plena recesión y con una desocupación creciente, una inflación de más del 400%, una enorme deuda externa y sin reservas internacionales. Sin embargo, el principal problema con el cual se encontró el gobierno radical era el abultado endeudamiento externo de casi 45.000 millones de dólares que representaba aproximadamente el 70% del P.B.I. y era cinco veces superior a las exportaciones anuales²³.

En el plano internacional en 1982 se produjo la crisis de la deuda como resultado de la moratoria mexicana. Esta crisis fue consecuencia del encarecimiento del crédito internacional a raíz del intento fallido del presidente Norteamericano Reagan para reducir el déficit fiscal, lo cual provocó el incremento de la tasa de interés de los Estados Unidos con el consecuente aumento en las tasas de interés de la deuda de los países subdesarrollados.

El resultado inmediato de este proceso fue la imposibilidad de cumplir con los servicios de la deuda por parte de las economías fuertemente endeudadas en los años anteriores; explotando esta situación con la moratoria unilateral

²² Schvarzer, J. (1996).

²³ Rapoport, M. (2000).

declarada por México en agosto de 1982, desatando la crisis de la deuda en el continente Latinoamericano.

Esta crisis generó una permanente negociación entre los distintos acreedores y los países deudores, con importantes intervenciones de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) y el Banco Mundial. Estas negociaciones permitieron, en un primer momento, una salida concertada de la crisis.

Sin embargo, en una segunda etapa sirvieron exclusivamente para garantizar el cumplimiento del pago de la deuda y sus intereses a los acreedores por parte de los países deudores. La continuidad de pago se pudo cumplir a través de políticas de ajustes estructurales llevadas a cabo en todas las economías de América Latina, con la intención de generar un superávit primario necesario para pagar dichas deudas. Esto se llevó a cabo a pesar de todas las consecuencias negativas que estas políticas de ajuste acarrearban para las sociedades de los países deudores.

Luego de la crisis de la deuda se produjo una suspensión de los créditos por parte de los bancos internacionales para las economías subdesarrolladas endeudadas, lo cual generó como resultado del pago de la deuda externa a través de los superávits fiscales primarios conseguidos con las políticas de ajuste una importante transferencia de recursos hacia los países desarrollados.

Todo esto provocó una imposibilidad de crecimiento de estas economías con grandes costos sociales y, por lo tanto, con la permanente amenaza de no poder generar la capacidad de repago de la deuda; verificándose un círculo vicioso de ajuste seguido por una disminución del crecimiento, caída de los ingresos tributarios y la necesidad de un nuevo ajuste para cumplir con los acreedores externos.

En este contexto y siguiendo estas políticas económicas se encamino el gobierno de Alfonsín. Mientras aplicaba políticas de ajuste con grandes costos sociales para hacer frente a la deuda externa, culminaba el proceso de estatización de la deuda externa de los grandes grupos económicos que se había iniciado durante la dictadura militar.

En el gobierno de Alfonsín se intentó llevar adelante una estrategia de obtener una balanza comercial favorable al mismo tiempo que se garantizara un superávit fiscal. Ambos objetivos tenían como única meta conseguir los recursos necesarios para el pago de los intereses de la deuda externa. En efecto, mientras que con el superávit comercial entraban las divisas a la economía argentina, con el superávit del sector público se generaban los saldos en dólares para que el Estado

podiera adquirir las divisas suficientes para el pago de los compromisos de la deuda.

Sin embargo, la estrategia económica seguida por el gobierno de Alfonsín fue sumamente recesiva al generar un círculo vicioso. Pues la reducción del gasto público con el objetivo de conseguir el superávit fiscal generó una reducción del nivel de actividad económica que si bien permitía la obtención de una balanza comercial favorable al reducir las importaciones y aumentar los saldos exportables como resultado de la caída del consumo, generaba al mismo tiempo una reducción en la recaudación tributaria que obligaba a un nuevo ajuste del gasto público que permitiera garantizar el superávit fiscal necesario.

Asimismo durante la década del ochenta se desató nuevas contradicciones del sector dominante introducidas con el modelo de valorización financiera entre los empresarios que actuaban en el país y los acreedores externos. Pues, como resultado del fuerte endeudamiento externo generado a partir de la dictadura militar, apareció un nuevo grupo dentro del sector dominante: los acreedores externos, cuyo único objetivo era cobrar sus deudas.

A fines de los años ochenta se produjo la quiebra del Estado debido a la imposibilidad de enfrentar las demandas de ambos grupos del sector dominante. Es decir, el colapso estatal se generó como consecuencia de no poder seguir pagando los compromisos de la deuda externa a través de las políticas de ajuste al mismo tiempo que mantener las demandas de los empresarios que participaban en la economía argentina, como por ejemplo, continuar con los subsidios implícitos de los regímenes de promoción industrial, mantener los sobrepuestos a los proveedores estatales y enfrentar los intereses de la deuda interna.

Esta situación condujo en 1988 a la Argentina a una moratoria externa de hecho, suspendiendo los pagos de la deuda externa. Quedó así demostrado, que las políticas económicas implementadas desde el Estado a fines de la década del ochenta se encontraban fuertemente influenciadas por los empresarios, consiguiendo que los acreedores externos, quienes presionaban a través de los organismos internacionales como el F.M.I., alcanzaran solamente una participación secundaria en la redistribución del excedente generado internamente.

Sin embargo, la moratoria externa declarada por el gobierno radical produjo el estallido hiperinflacionario; pues son los bancos extranjeros, que eran parte de los acreedores externos y que se habían visto perjudicados por el default declarado por el Estado argentino, los que iniciaron la “corrida” en el mercado cambiario en febrero de 1989 desatando la primera crisis hiperinflacionaria que terminaría anticipadamente con el gobierno de Alfonsín.

La profundización de la desindustrialización

Durante el gobierno de Alfonsín se profundizó el proceso de desindustrialización iniciado en la dictadura militar al consolidarse un modelo exportador básicamente de productos primarios. En otras palabras, durante la década del ochenta se consolidó la estrategia exportadora de productos primarios iniciado en la dictadura militar en detrimento del mercado interno.

Sin embargo es importante destacar que las exportaciones más dinámicas fueron las ventas externas de productos industriales. En efecto, las ventas externas de productos manufactureros de origen industrial pasaron de representar el 13,25% de las exportaciones totales en 1983 al 33,25% en 1989.

Cuadro: Evolución de las exportaciones según los rubros, 1983-1989 (miles de dólares)

	Productos primarios	MOA*	MOI**	Combustibles y energía	TOTAL
1983	3.799.516	2.649.270	1.038.487	348.790	7.836.063
1984	3.706.688	2.928.553	1.125.222	346.943	8.107.405
1985	3.534.155	2.677.580	1.548.745	635.537	8.396.017
1986	2.501.455	2.690.417	1.495.842	164.499	6.852.213
1987	1.731.434	2.836.821	1.694.686	97.219	6.360.160
1988	2.269.259	4.075.875	2.632.799	156.878	9.134.812
1989	1.958.164	4.091.947	3.185.874	343.285	9.579.271

Fuente: Elaboración propia en base del INDEC

*Manufactura de origen agropecuario

**Manufactura de origen industrial

Pero si bien crecieron las exportaciones del sector industrial, estas estaban fuertemente asociadas a la producción agropecuaria. Asimismo aumentaron de manera significativa las ventas externas de productos manufactureros de origen agropecuario.

Esta profundización del proceso de primarización de las exportaciones se puede observar claramente en los siguientes cuadros que analizan la evolución de las exportaciones de los productos agropecuarios y de los bienes manufactureros.

Cuadro: Evolución de las exportaciones de productos de la manufactura de origen agropecuarios. (porcentajes y millones de dólares).

Actividad	Exp. Promedio 1974/76	Particip.	Actividad	Exp. Promedio 1988/89	Particip.
Frigoríficos	432,7	31,24	Aceites vegetales	2.242,0	46,78
Aceites vegetales	225,3	16,27	Frigoríficos	759,5	15,85
Azúcar	163,4	11,80	Curtiembres	402,0	8,39
Curtiembres	97,2	7,02	Elab. de pescados	245,7	5,13
Molinos de legumbres y cereal	74,1	5,35	Fiambres y embutidos	186,0	3,88
Frutas, hortalizas y legumbres	48,0	3,47	Fibras de algodón	128,1	2,67
Lácteos y helados	41,5	3,00	Alimentos para animales	109,1	2,28
Lavaderos de lana	39,3	2,84	Hilados de fibra textil	101,3	2,11
Fibras de algodón	38,8	2,80	Azúcar	79,4	1,66
Elab. de pescados	30,8	2,23	Papel y cartón	65,6	1,18
Fuente: Rapoport, Mario (2000).					

Con respecto a los productos agropecuarios se produjo un fuerte ascenso de las ventas externas de aceites vegetales al mismo tiempo que se redujeron significativamente las exportaciones de productos tales como el azúcar, lácteos, hortalizas y legumbres y fibras de algodón. Pero lo más destacable y que denota el proceso de primarización de las exportaciones durante la década del ochenta fue lo sucedido con las ventas externas de productos industriales. En efecto, mientras se incrementaron fuertemente las exportaciones de productos estandarizados con poco valor agregado como la transformación de metales y petróleo y las sustancias químicas básicas, se redujeron fuertemente las ventas externas de productos con mayor grado de transformación y complejidad, como por ejemplo, los automotores y las maquinarias y equipos en general.

Cuadro: Evolución de las exportaciones de bienes industriales (porcentajes y millones de dólares).					
Actividad	Exp.	Particip.	Actividad	Exp.	Particip.

	Promedio 1974/76			Promedio 1988/89	
Automotores	108,4	14,57	Ind. Básica del hierro	786,4	24,05
Ind. Básica del hierro	81,6	10,96	Refinería de petróleo	399,6	12,22
Sust. Químicas básicas	45,7	6,13	Sust. Químicas básicas	356,8	10,91
Maq. de oficina	45,3	6,09	Metales no ferrosos	234,1	7,16
Maq. y equipos electrónicos	41,3	5,55	Fab. de plásticos y resinas	185,1	5,66
Maq. y equipos agrícolas	36,5	4,90	Autopartes	114,1	3,49
Maq. y equipos industriales	34,6	4,65	Maq. de oficina	111,9	3,42
Autopartes	30,2	4,05	Automotores	92,1	2,82
Curtiembres	27,1	3,63	Maq. y equipos electrónicos	86,1	2,63
Prendas de piel	26,2	3,52	Maq. y equipos industriales	81,1	2,48

Fuente: Rapoport, Mario (2000).

De esta manera, durante la década del ochenta se afianzó el proceso de concentración de las exportaciones en los productos primarios, revirtiendo definitivamente el proceso de diversificación de las exportaciones, sobre todo como resultado de la incorporación de las ventas externas de productos industriales, que se venía produciendo en el modelo de industrialización sustitutiva.

Por lo tanto, durante el gobierno de Alfonsín se redujo nuevamente el valor agregado de productos exportados. En contraposición durante estos años disminuyeron drásticamente las exportaciones de productos industriales con un alto grado de transformación y complejidad tecnológica como por ejemplo las ventas externas de maquinarias agrícolas, los aparatos electrónicos y los bienes de capital.

Entonces, las actividades exportadoras de productos primarios fueron las que se beneficiaron claramente en la década del ochenta durante el gobierno de Alfonsín. Perjudicándose, por otro lado, los sectores productivos orientados al mercado interno como consecuencia del aumento del desempleo, la subocupación, la reducción del salario real de los trabajadores y la profundización de la regresividad en la distribución del ingreso.

Incluso esto fue una de las causas fundamentales del incremento de la concentración económica durante los años ochenta. Pues mientras las pequeñas y medianas empresas se sustentaban en el mercado interno cada vez más deprimido, los grupos económicos concentrados desarrollaron una estrategia básicamente exportadora independizándose de esta manera de la situación de la demanda local.

Pero además estos grupos económicos concentrados se beneficiaron notablemente de la profundización durante la década del ochenta de los distintos mecanismos de promoción de las exportaciones. En efecto, durante el gobierno de Alfonsín las exportaciones, que en su mayoría eran realizadas por el capital concentrado interno, recibieron incentivos fiscales impositivos como la devolución del I.V.A., reembolsos y exenciones del pago de impuestos internos: o incentivos financieros como por ejemplo la prefinanciación, financiación y posfinanciación de exportaciones. Lo cual además repercutió negativamente en el déficit fiscal durante los años ochenta.

Una de las consecuencias más importantes fue la profundización de un comportamiento empresarial especulativo. En efecto, una de las preocupaciones de los empresarios durante la década del ochenta era poder captar los subsidios repartidos por el sector público ante el escaso beneficio que generaba la actividad productiva. De nuevo, esto representaba un enorme costo fiscal al mismo tiempo que caía la producción manufacturera.

En otras palabras, las políticas de promoción industrial fracasaron durante la década del ochenta como consecuencia de una política general que se orientó en el sentido opuesto al sector manufacturero de origen industrial que implicó una profundización del proceso de desindustrialización iniciado en la dictadura militar.

En este contexto la producción industrial cayó severamente, a pesar de sus fluctuaciones, durante los años ochenta. Efectivamente, el valor agregado por el sector industrial alcanzó en 1990 su punto mínimo desde mediados de los años setenta, siendo un 16% menor de las cifras existentes en 1974. Por ejemplo la industria automotriz pasó de producir 218.000 vehículos en 1980 a 170.000 en 1986 y 87.000 en 1990²⁴. Muchas empresas industriales intentaron una salida exportadora, apoyados por el gobierno nacional, pero por el contexto interno e internacional no tuvieron grandes éxitos salvo las industrias asociadas a los productos agropecuarios.

El principal factor de este mal desempeño de la industria fue la falta de un importante mercado interno al consolidarse, como dijimos, una estrategia exportadora sustentada básicamente en los productos primarios.

²⁴ Schvarzer, Jorge (1996).

El gobierno de Menem y el modelo de convertibilidad

Las políticas económicas del gobierno de Menem

La Convertibilidad consistió en la fijación de una paridad cambiaria de 10.000 australes por dólar. Este régimen cambiario fue sancionado por ley por el Congreso Nacional por medio de la ley 23.928 el 1° de abril de 1991. Esta ley se caracterizó por las siguientes medidas²⁵:

- La libre convertibilidad de la moneda nacional con respecto a cualquier moneda extranjera.
- Estableció que los contratos tenían que ser cumplidos en la moneda que habían fijado las partes.
- Prohibió la emisión monetaria que no estuviera respaldada en un 100% por reservas de libre disponibilidad, es decir, oro, divisas, títulos de otros países y títulos nacionales emitidos en moneda extranjera.
- Se anularon las indexaciones con el objetivo de evitar que la inflación del pasado se trasladara al futuro.
- Se autorizó al Banco Central de la República Argentina a cambiar la denominación del signo monetario, con lo cual se estableció a partir del 1° de enero de 1992 el peso como moneda de curso legal que equivalía a 10.000 australes. De esta forma, el tipo de cambio quedó fijado en un peso por dólar.
- Mientras que los encajes bancarios sobre los depósitos en moneda nacional se redujeron, se incrementaron a los que afectaban a los depósitos en moneda extranjera. El objetivo de esta medida era estimular las transacciones en pesos y desalentar las realizadas en divisas.

Dentro de los objetivos más importantes del modelo de Convertibilidad se encontraba evitar que el Banco Central emitiera dinero con el objetivo de financiar los déficits fiscales del Estado con el fin de detener la inflación. De esta manera, la absorción de dinero quedó circunscripta al ingreso o egreso de divisas, generando que la oferta monetaria se transformara en una variable exógena. En otras palabras, la nueva regla cambiaria desterró la posibilidad de realizar política monetaria a través de modificar la oferta de dinero por parte del Banco Central.

²⁵ Rapoport, Mario (2005).

Sin embargo, este régimen cambiario fue acompañado por un conjunto de políticas económicas de corte neoliberal que profundizó la reducción de la intervención del Estado y puso como eje central de la economía y la sociedad al mercado. Entre ellas debemos destacar el proceso de privatizaciones, la desregulación de los mercados, la apertura comercial y la reforma laboral que buscaba el aumento de la flexibilización del mercado de trabajo.

La evolución del sector industrial

- El declive relativo del sector manufacturero

El modelo de Convertibilidad implicó una profundización del proceso de desindustrialización, incluso desde los primeros años de la instauración del nuevo régimen económico. Pues si bien a partir de 1991 el sector manufacturero experimentó una reactivación en sus niveles de producción, la participación de la producción fabril en la producción total descendió del 24,4% al 18,2% entre 1991 y 1993. Estas cifras evidencian que durante los primeros años del régimen convertible el sector manufacturero no constituyó el sector dinamizador de la economía argentina.

Cuadro: Evolución de la producción manufacturera, 1989-1993 (tasa de crecimiento).	
Año	Tasa de crecimiento
1989	- 7,6
1990	- 3,2
1991	10,2
1992	11,6
1993	4,6
Fuente: Rapoport, Mario (2005).	

Asimismo, la evolución del empleo asalariado durante el modelo de Convertibilidad confirman la pérdida relativa experimentada por el sector industrial entre 1991 y 1993. En efecto, en el sector manufacturero se produjo una pérdida absoluta de alrededor del 18% del empleo asalariado entre 1991 y 1995 y, por el otro lado, se verificó un incremento significativo en el sector transporte, comunicaciones y conexos y en los servicios financieros e inmobiliaria.

Esta evolución implicó que mientras que en 1991 el empleo asalariado del sector industrial representaba el 26,7% del total de los asalariados, en 1995 este porcentaje era del 21,7%.

Cuadro: Cambio en el empleo asalariado según sector de actividad, 1991-1995 (10 aglomerados)*

	1991	1995
Manufactura	100	82,2
Construcción	100	89,7
Comercio	100	104,8
Transporte, comunicaciones y servicios conexos	100	126,5
Servicios financieros e inmobiliarios	100	115,0
Administración pública y defensa	100	104,4
Enseñanza, servicios sociales y comunitarios	100	103,4
Servicios domésticos	100	114,5
Otros	100	112,4
Total	100	101,0

Cuadro: Composición sectorial del empleo asalariado, 1991-1995, (10 aglomerados)*.

	1991	1995
Manufactura	26,7	21,7
Construcción	5,1	4,6
Comercio	15,0	15,6
Transporte, comunicaciones y servicios conexos	7,1	8,9
Servicios financieros e inmobiliarios	8,6	9,7
Administración pública y defensa	8,6	8,9
Enseñanza, servicios sociales y comunitarios	18,9	19,3
Servicios domésticos	8,2	9,3
Otros	1,7	1,9
Total	100	100

Fuente: Lindenboim, Javier (2003).

*Aglomerados considerados: Córdoba, Gran Buenos Aires, Gran La Plata, Mendoza, Jujuy, Neuquen, Río Gallego, Salta, Santa Rosa y Tucumán

- Las causas de la desindustrialización

-El comportamiento microeconómico de las grandes firmas

En primer lugar, continuó el comportamiento de las grandes empresas iniciado en la dictadura militar en el cual la compra de activos financieros, sobre todo en el mercado extranjero, constituyó una de las principales operaciones realizada por estos agentes económicos.

La transferencia de capitales locales al exterior, principalmente para inversiones financieras, siguió siendo una operación habitual del comportamiento del capital concentrado interno durante los años noventa, remitiendo al extranjero una parte importante del excedente nacional. Es así como mientras el stock de capitales locales en el extranjero era de 54.936 millones de dólares en 1991, esta variable pasó a ser de 137.805 millones de dólares en el 2001²⁶.

Por lo anteriormente dicho, en el modelo de Convertibilidad se profundizó el proceso en el cual para los grandes grupos económicos del sector manufacturero fue adquiriendo una mayor importancia relativa los activos financieros, principalmente en el extranjero, con respecto a los activos fijos.

Por lo tanto, se desprende que las empresas más grandes de este sector mantienen una cantidad considerable de sus propios recursos que, al tenerlos en activos financieros, no son invertidos en los procesos productivos de sus respectivas industrias.

-El auge importador

Como segundo factor del proceso de desindustrialización durante la década de los noventa podemos mencionar el auge importador desarrollado en estos años que provocó una significativa desintegración de la producción manufacturera.

El gran crecimiento de las importaciones fue un producto de dos procesos simultáneos: a) el proceso de apertura de la economía y b) el atraso cambiario o sobrevaluación del tipo de cambio real. De esta manera, las importaciones pasaron de 22.028 millones de pesos en 1993 a 38.904 millones de pesos en 1998, y si bien luego comenzaron a disminuir como resultado de la crisis, el monto de las importaciones eran de 29.659 millones de pesos en el 2001²⁷.

Este inusitado incremento de la compra en el exterior de insumos y productos finales generó diversas consecuencias en el sector industrial: a) el cierre de industrias locales que se dedicaban a la producción de estos bienes, b)

²⁶ Basualdo, Eduardo (2003)

²⁷ Indec.

desplazamiento de ciertas industrias hacia actividades vinculadas al armado y/o ensamblados de partes y c) ciertas fabricas dejaron su actividad de producción dedicándose directamente a la venta de productos importados.

De esta manera, se produjo una desintegración de la producción fabril como resultado de la desarticulación de numerosas cadenas productivas, destruyendo así el tejido industrial local.

-La estructura de precios adversa al sector industrial

En tercer lugar, debemos considerar la consolidación de una estructura de precios conformada en el modelo de Convertibilidad adversa al desarrollo industrial. Si bien las políticas económicas llevadas a cabo a comienzo de la década del noventa provocaron una importante estabilización en el nivel general de los precios luego de los estallidos hiperinflacionarios, también generaron marcadas disparidades en la dinámica de los precios de los diferentes bienes y servicios de la economía con un fuerte sesgo contrario al sector manufacturero, lo cual repercutió en la rentabilidad de dicha actividad.

En este sentido, durante estos años se generó una evolución de los precios favorable a los sectores no transables con el exterior que en líneas generales están integrados por los servicios, en contraposición a los transables compuestos en su mayoría por los bienes industriales.

De esta manera, los precios industriales tuvieron un importante deterioro con respecto a los precios de los servicios, es así como entre 1991 y 1998 el cociente precios industriales / precios de los servicios descendió más de un 33%²⁸.

Este hecho es explicado por dos fenómenos sucedidos de manera simultanea: a) el fuerte incremento de los precios de los servicios durante el régimen convertible, principalmente de los servicios públicos privatizados y b) por el leve aumento, o incluso en algunos casos disminución, de los precios industriales como consecuencia de la apertura económica que impuso un limite a la suba de los precios locales del sector manufacturero al dedicarse, en su gran mayoría, a la producción de bienes transables y, por lo tanto, que compiten con los bienes producidos en el extranjero.

Ahora bien, esta disparidad en la evolución de los precios relativos generó una estructura de rentabilidades relativas favorable a los servicios respecto de los sectores industriales. Es así como en la década de los noventa el conjunto de las 200 empresas más grandes del país registraron, en promedio, una tasa de

²⁸ Schorr, M. (2002).

rentabilidad sobre las ventas cercanas al 5%; sin embargo, este coeficiente disminuye a apenas el 1% para aquellas firmas que actúan en el sector manufacturero y se eleva a casi el 10% en el caso de las empresas privatizadas²⁹.

Esta configuración de la estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía generaron dos fenómenos negativos para el sector industrial:

- una menor inversión en la industria al recibir menores beneficios con respecto al sector servicio, lo cual provocó una disminución del crecimiento del sector manufacturero.
- un incremento de los costos como resultado de los mayores precios de los servicios, sobre todo de los servicios privatizados; lo cual generó, por un lado, menores beneficios de las empresas fabriles y, por el otro lado, una disminución de la competitividad externa de dicho sector.

- Simplificación productiva

Al mismo tiempo que se profundizó la desindustrialización de la economía argentina se incrementó durante todo este periodo el proceso de “simplificación productiva”³⁰ con un creciente avance hacia actividades inferiores que no requieren un importante desarrollo desde el punto de vista tecnológico. En este sentido, se consolidó y profundizó una característica del sector industrial que había comenzado a desarrollarse con el gobierno militar: una elevada gravitación de un número muy reducido de actividades de la producción fabril.

En 1993 apenas cuatro subgrupos de manufacturas concentraban poco más del 55% de la producción industrial; ubicándose en el primer lugar las industrias elaboradoras de alimentos y bebidas con el 26,4% del total de la producción fabril destacándose los frigoríficos, la industria aceitera y los lácteos; en segundo lugar, las industrias de sustancias y productos químicos con el 10,5% en donde la mayor parte de su producción provenía de los laboratorios medicinales y de la elaboración de jabones y artículos de limpieza; en tercer lugar, el sector automotor con el 9,2% como consecuencias al notable crecimiento del “complejo automotor”³¹ y; por último, las refinerías de petróleo con el 9,0% del total de la producción manufacturera.

²⁹ Basualdo, E. (2000).

³⁰ Schorr, M. (2002).

³¹ Este crecimiento se debió principalmente a dos factores: a) la expansión de la demanda interna de automóviles como resultado de la estabilidad de precios conseguido por el régimen de Convertibilidad

Por otro lado, luego de este grupo principal del sector industrial se encontraba en dicho año un segundo subgrupo formado por los siguientes cinco sectores industriales: la fabricación de los productos textiles, hilado, tejidos y acabados que representaban el 4,0% del total de la producción fabril; la edición e impresión de publicaciones con el 3,9%; la manufactura de metales comunes, especialmente siderurgia y aluminio, con el 4,3%; la elaboración de productos metálicos, excepto maquinarias y equipos, con el 3,9%; y la producción de maquinarias y equipos con el 3,9% de la producción total del sector manufacturero. Tomando en su conjunto estas cinco actividades industriales, explicaban casi el 21% de la producción industrial.

Por lo tanto, agrupando a los dos subgrupos observamos que alrededor del 76% del total de la producción realizada por el sector fabril, es decir, las tres cuartas partes, era realizada en 1993 por apenas nueve sectores industriales.

Como conclusión, entonces, podemos establecer que se consolidó una estructura fabril basada en un conjunto sumamente reducido de industrias, las cuales se sustentaban en los siguientes rasgos estructurales: a) en la explotación de ventajas comparativas naturales como por ejemplo la refinera de petróleo y la producción de alimentos y bebidas, b) la elaboración de ciertos productos industriales de uso difundido con poco desarrollo tecnológico como por ejemplo la producción de ciertos metales comunes y c) en el aprovechamiento de regímenes especiales de promoción y protección como por ejemplo la fabricación de vehículos automotores³².

Todas estas actividades presentan ciertos rasgos comunes:

- 1) escaso dinamismo en cuanto a la generación de valor agregado y, por lo tanto, son sectores productivos que generan relativamente pocos puestos de trabajo;
- 2) escaso desarrollo tecnológico y una reducida articulación con el resto del tejido fabril.

y la posibilidad de acceso al crédito para el consumo de bienes durables; b) el régimen especial de promoción y protección recibido por dicha actividad durante los años noventa, así como por los acuerdos de intercambio, en especial con Brasil, dentro del ámbito del MERCOSUR.

³² Schorr, M. (2002).

Cuadro: Industria manufacturera argentina. Composición del valor de la producción según sector de actividad 1993 (millones de pesos y porcentajes)		
Sector	Valor de la producción censal 1993	%
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	23.896,4	26,4
Elaboración de productos de tabaco	2.341,6	2,6
Fabricación de productos textiles	3.643,1	4,0
Fabricación de prendas de vestir y pieles	2.020,2	2,2
Cuero y artículos de cuero	2.167,9	2,4
Madera y productos de madera	905,3	1,0
Papel y productos de papel	2.321,8	2,6
Ediciones e impresiones	3.530,9	3,9
Refinación de petróleo	8.111,7	9,0
Sustancias y productos químicos	9.527,9	10,5
Productos de caucho y plástico	3.003,8	3,3
Otros productos minerales no metálicos	2.688,1	3,0
Fabricación de metales comunes	3.922,6	4,3
Producción de metal excluyendo maquinaria y equipo	3.504,3	3,9
Maquinaria y equipo	4.284,2	4,7
Maquinaria de oficina	216,0	0,2
Maquinaria y aparatos eléctricos	1.889,7	2,1
Aparatos de radios, TV y comunicaciones	1.737,3	1,9
Instrumentos médicos, ópticos	472,7	0,5
Vehículos automotores	8.321,5	9,2
Otros equipos de transporte	592,8	0,7
Otras manufacturas y muebles	1.361,8	1,5
Total	90.461,8	100,0
Fuente: Schorr, Martín; (2002).		

Por otro lado, como contracara de esta casi monopolización de la producción fabril por parte de este grupo reducido de actividades industriales, se generó una involución productiva de ciertas actividades importantes del sector

manufacturero. Principalmente, las actividades vinculadas a los bloques textiles y de la metalmecánica, con excepción de la industria automotriz³³.

Esta involución productiva de dichos sectores manufactureros generó una caída en el grado de “complejización productiva” al producirse un retroceso de las industrias más modernas que requieren, por consiguiente, un gran desarrollo tecnológico. Pero, además, poseen un cierto dinamismo en la creación de valor agregado y puestos de trabajo y, por otro lado, una importante articulación con el resto de los sectores industriales.

Conclusión

Con la dictadura militar iniciada el 24 de marzo de 1976 se instauró en la Argentina un nuevo modelo de acumulación que dio por terminado la industrialización sustitutiva: la valorización financiera. El retorno de la democracia y sus sucesivos gobiernos acentuaron los rasgos esenciales del nuevo modelo.

En este contexto, el sector financiero se convirtió en el eje ordenador de los recursos de la economía argentina, desplazando de esta función a la actividad industrial; así dejó de ser este último sector el propulsor y dinamizador del resto de las actividades económicas tanto en términos productivos como en la creación de puestos de trabajo.

Una de las consecuencias inevitables fue, entonces, un fuerte proceso de desindustrialización, acompañado con la simplificación del aparato productivo, la concentración económica, la desarticulación de importantes eslabonamientos productivos, la crisis de las Pymes y la extranjerización del sector industrial.

Por su parte, el periodo que se extiende desde 1983 a 1993, y que abarcó el gobierno de Alfonsín y los primeros años del gobierno de Menem, significó una profundización del periodo de desindustrialización y simplificación del sector manufacturero. En este sentido, la restauración de la democracia no significó una reversión de los principales resultados económicos negativos de la dictadura militar, sino más bien una continuidad y profundidad de los mismos.

³³ Ambos sectores industriales motorizaron el crecimiento sectorial en diferentes momentos de la industrialización sustitutiva.

Bibliografía

- 📖 Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo; *El Desarrollo Ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*; Tesis / Norma, Buenos Aires, 1994.
- 📖 Basualdo, Eduardo; “Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa”; *Realidad Económica*, N° 200, Buenos Aires, 2003.
- 📖 Basualdo, Eduardo; *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*; FLACSO/U.N.Q./IDEP, 2001.
- 📖 Basualdo, Eduardo; *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*; FLACSO/U.N.Q./IDEP, Buenos Aires, 2000.
- 📖 Basualdo, M. Eduardo y Kulfas, Matías; “Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina”, *Realidad Económica*, N° 173, Buenos Aires, 2000.
- 📖 Canitrot, A.; “Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina”; *Desarrollo Económico*, Volumen 21, N° 83, Buenos Aires, 1981.
- 📖 Kulfas, Matías y Schorr, Martín; “Evolución de la concentración industrial en la Argentina durante los años noventa”, *Realidad Económica*, N° 176, 2000.
- 📖 Lanata, Jorge; *Argentinos. Siglo XX: desde Yrigoyen hasta la caída de De La Rúa*; Ediciones B Grupo Z, Buenos Aires, 2003.
- 📖 Lindenboim, Javier; “El mercado de trabajo en la Argentina en la transición secular: cada vez menos y peores empleos”. En *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Javier Lindenboim y Claudia Danani (coordinadores), Editorial Biblos, 2003.
- 📖 Rapoport, Mario; *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Ediciones Ariel, Buenos Aires, Argentina, 2005.
- 📖 Rapoport, Mario; *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina, 2000.

-
-  Rofman, Alejandro; *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*, Amorrortu editores, 1999.
 -  Schorr, Martín; “Mitos y realidades del pensamiento neoliberal: la evolución de la industria manufacturera argentina durante la década de los noventa”, en Más Allá del Pensamiento Único, Clacso / UNESCO, 2002.
 -  Schvarzer, Jorge; *La industria que supimos construir*; Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina, 1996.
 -  Torrado, Susana; *Estructura social de la Argentina, 1945-1983*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1992.

DESEMPEÑO DEL SECTOR INDUSTRIAL DURANTE GOBIERNO DE RAÚL ALFONSÍN (1983 -1989)

Priscila Palacio

El gobierno de Raúl Alfonsín

Raúl Alfonsín asumió el 10 de diciembre de 1983, en el albor de la fiesta cívica que significaba el retorno de la democracia a la vida institucional del país. Pero esta atmósfera de regocijo, no bastaría para ocultar la preocupación del entrante mandatario por la “herencia” que le dejaba el gobierno de facto saliente, que combinaba, además de un enorme déficit fiscal, nacional y provincial, exiguas reservas disponibles en el Banco Central, y una deuda que superaba en cinco veces el valor anual de las exportaciones (Kanenguiser, 2003: 50).

El discurso que mantuvo Raúl Alfonsín durante su campaña electoral pasaría a la historia por el papel que le asignó a la democracia en la resolución de los problemas que aquejaban al país, y pareció marcar el inicio de una relación especial entre un pueblo sediento de justicia social, y un gobernante, dispuesto a obtenerla. Era evidente que el gobierno y la ciudadanía otorgaban un papel prioritario a la necesidad de resolver cuestiones sociales postergadas, como las vinculadas con el avasallamiento a los derechos humanos, ocurrido durante el mandato del saliente gobierno de facto¹.

Sin embargo, el devenir de los hechos iría revelando las limitaciones de la naciente democracia para resolver todas las cuestiones pendientes: su imposibilidad para dobligar a los grupos responsables de la violación de las libertades individuales; para alistar tras de sí a los diversos poderes corporativos, que comenzaban a reconstituirse en su lucha contra el gobierno; y también, su incapacidad para estabilizar la economía interna, algunos de cuyos índices amenazaban con desmadrarse.

Al desenvolvimiento desalentador de la economía interna se sumó también la particularidad del contexto internacional que atravesaba América Latina tras la crisis de la deuda (1982), caracterizado por altas tasas de interés y escasez en el flujo de capitales extranjeros, a lo cual se añadiría la baja en los precios de los productos agrícolas. Esta situación no sólo afectó el nivel de

¹ Pero la irresolución de este conflicto durante los primeros años de la gestión radical, causaría inquietud en la población y en el sector de los militares, permitiendo el acontecimiento ocurrido en la Semana Santa de 1987.

ingresos y endeudamiento del país, sino que requirió que gran parte del superávit fuera aplicado al pago de la misma¹.

De este modo, el ámbito internacional también iría condicionando el desenvolvimiento de la economía interna. La evolución de los acontecimientos mostraría que la realidad de la economía nacional y de las cuentas públicas, se irían imponiendo en la agenda de gobierno, y terminarían cercenando los grados de libertad (para la acción) del ejecutivo nacional. La espiral inflacionaria sería difícil de controlar e iría generando un creciente malestar en la sociedad, requiriendo del gobierno una atención cada vez mayor a la coyuntura económica, mientras se dejaba de lado cualquier posible estrategia largo-placista en materia económica. La persistente oposición del sector sindical y del partido justicialista, así como la creciente presión de los acreedores externos, significarían para el gobierno un condicionamiento constante, que junto a los acuciantes problemas económicos, acabarían dificultando la gobernanza misma del país, y precipitarían el traspaso anticipado del gobierno, al entonces electo presidente, Carlos Saúl Menem.

Con ese contexto nacional e internacional tuvo que lidiar el sector industrial nacional. En el presente trabajo se analizará tanto la producción como en la oferta externa de productos industriales, durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983 – 1989), a fin de evaluar el desempeño (evolución) de la industria nacional en dicho período.

La política económica del gobierno de Raúl Alfonsín

La gestión del ministro Bernardo Grinspun

Bernardo Grinspun fue el primer ministro de economía del gobierno radical. Su principal argumento era que para salir del receso económico en que se hallaba el país, hacía falta:

- reactivar la actividad industrial, atrayendo inversiones hacia el sector productivo;
- equilibrar el sector externo, con el mantenimiento de un tipo de cambio subvaluado que favorezca la balanza comercial;
- atacar la inflación, y modernizar la economía;

¹ Por otra parte, en pleno desarrollo de la guerra fría, América Latina sólo interesaba para los Estados Unidos desde la óptica de frenar el avance del comunismo, especialmente en Centroamérica, no desde la perspectiva de promover el desarrollo (o las inversiones) en la región.

Pesce (2004: 71 y 72) dice que para Grinspun el salario real y el empleo eran instrumentos que, según él, permitirían incrementar la demanda interna, posibilitando el aprovechamiento de la capacidad ociosa.

De modo que el plan económico propuesto por el Ministro se estructuró con medidas cuyos objetivos eran, entre otros (Visintini, 1993: 145):

1. incrementar el salario real por encima de la tasa de inflación, para posibilitar una expansión de la demanda agregada, con indexación mensual de los mismos.
2. redistribuir el gasto público, con una reducción sistemática e importante del gasto militar, y una mayor asignación hacia políticas sociales (educación, salud, etc.)
3. renegociar la deuda con el FMI y otros organismos internacionales.
4. mantener una política monetaria y fiscal no restrictiva, que permita satisfacer demandas sociales urgentes.
5. aumentar el tipo de cambio y las tarifas de las empresas públicas (ya que se consideraban atrasados con respecto a la evolución de los precios internos).

En cuanto al problema de la deuda externa argentina, Grinspun intentó al comienzo de la renegociación mantener una posición dura hacia los acreedores, haciendo referencia a la necesidad de sanear la deuda pública². Según Schvarzer (1998), en opinión del ministro la deuda no representaba una carga difícil de afrontar con el crecimiento del país, aunque si consideraba que lo eran sus intereses. Pero pronto, los acontecimientos irían evidenciando que el proceso de renegociación de la deuda no sería un tema fácil.

“la expectativa de que el gobierno democrático recibiría una respuesta favorable de los acreedores era un lugar común en las opiniones del período [...sin embargo] la experiencia de 1984 evidenciaría la imposibilidad de capitalizar el activo democrático; los acreedores ofrecerían una y otra vez su apoyo verbal al nuevo régimen argentino sin disminuir un ápice sus exigencias económico – financieras” (Schvarzer: 89).

² distinguir entre deuda legítima e ilegítima, cuestión que también había sido planteado por muchos otros partidos políticos durante la campaña presidencial.

La estrategia de Grinspun de negociar directamente con los acreedores (sin pasar antes por el FMI) supeditando el pago de la deuda al crecimiento del país, no pudo concretarse por la negativa de los acreedores a negociar con el país, si este no llegaba a un acuerdo previo con el FMI (que implicaba el acatamiento de las reglas ortodoxas que exigía ese organismo a los países deficitarios).

“El sistema financiero internacional obraba [...] como un poderoso cartel que remitía inexorablemente al acuerdo con el Fondo, como base para toda futura negociación” (Schvarzer: 94).

La inexistencia de acuerdo con los acreedores y la proximidad del vencimiento de las obligaciones internacionales hicieron que la situación del país comenzara a empeorar, a los ojos de los analistas internacionales, aumentando los acreedores su presión a fin de que el país no cayera en incumplimiento de sus obligaciones. Esa presión tuvo sus frutos: el país tuvo que suscribir un acuerdo de ayuda financiera, un “salvataje multinacional”³, por intermedio del Tesoro de los Estados Unidos, para evitar el default con los acreedores (bancos internacionales), el cual se realizó bajo el compromiso del país de iniciar negociaciones con el FMI, a finales de marzo de 1984. En el segundo trimestre del mismo año tuvo lugar el aumento de la tasa de interés (tasa prime) en el mercado norteamericano, que elevó fuertemente la deuda de los países latinoamericanos, razón por la cual algunos presidentes de Latinoamérica acordaron realizar la *Conferencia de Cartagena*, con el objetivo de conformar un *club de deudores*, que les permitiera negociar en bloque la deuda externa. Sin embargo, esta propuesta no prosperaría, en parte por las presiones ejercidas por los acreedores internacionales, que llevarían a que algunos países latinoamericanos decidieran luego negociar individualmente su situación.

En el ámbito interno, las desavenencias por las que atravesaban las relaciones económicas (financieras) internacionales del país se traducían en un incremento de la inflación y de la inestabilidad macroeconómica, que exacerbaba el descontento social. El creciente déficit fiscal⁴ acorralaba al equipo económico, que finalmente debió ceder ante las presiones de los acreedores y del FMI,

³ El crédito provenía de otros países deudores de América Latina (México, Venezuela, Brasil y Colombia), y de los propios bancos internacionales.

⁴ Ocasionado por la magnitud de los gastos sociales, los servicios de la deuda externa y las subvenciones que se otorgaban a empresarios vinculados al Estado, en una situación de recaudaciones fiscales en baja (Romero, 1995: 349).

firmando un acuerdo con ese organismo financiero (en julio de ese año), que luego tampoco podría cumplir por la permanencia de las dificultades económicas⁵.

Pesce (2004: 75 a 77) destaca que la heterodoxia de las medidas planteadas por Grinspun iba en contra de la corriente neoliberal que se estaba imponiendo en casi toda América Latina, y de las propuestas de los organismos multilaterales de crédito. La autora dice que aunque el país experimentó cierto crecimiento, el equipo económico no estaba cumpliendo bien su función: “en el plano externo quedó trunca la posibilidad de renegociación de la deuda externa... [y en el interno] no pudieron contrarrestarse las presiones mono u oligopólicas ejercidas por los nuevos grupos económicos ni evitar la caída de la inversión bruta fija... Tampoco se logró la estabilidad monetaria tan ansiada ni se alcanzó el equilibrio en las cuentas públicas...”. En su opinión, la gestión del ministro Grinspun estuvo signada por un “error de diagnóstico” ya que el mismo no pudo apreciar que, en la economía y en la sociedad argentina, se había producido un cambio en las relaciones de poder; que el proceso de des-industrialización que había experimentado el país era mucho más profundo de lo que él estimaba. El contexto había cambiado y el país ya no se hallaba dentro de un modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones, por lo que el mercado interno, ya no era el motor que permitiría dinamizar la economía. Dice que:

“(…) todos estos cambios estructurales no fueron percibidos –o fueron muy minimizados– y, al igual de lo que ocurría durante la ISI, se creía que el problema pasaba por una insuficiencia de demanda de bienes salarios y fundamentalmente, por la balanza de pagos, según una mayor restricción externa, agravada por el aumento de la deuda. Esta fue la concepción que guió la postura de Grinspun, quien consideraba entonces que la deuda externa (ilegítima –en parte– e impagable) representaba la principal limitación al crecimiento de la economía argentina” (Pesce: 81).

Pero no sólo en el frente económico el gobierno veía dificultada su gestión, sino también en el político y social⁶. El gobierno radical no pudo lograr su objetivo de modificar la estructura sindical a través de la Ley propuesta por el

⁵ Además, el nivel de endeudamiento del Estado Argentino seguiría creciendo, no sólo por la acumulación de intereses, sino también porque el gobierno democrático prosiguió con la medida adoptada por el último gobierno de facto, consistente en estatizar la deuda externa del sector privado.

⁶ El gobierno debió soportar trece paros organizados por la CGT, entre 1984 y 1988.

ministro Mucci, lo cual evidenció el poder que seguían manteniendo sus opositores peronistas, quienes se unieron⁷ para luchar contra su aprobación⁸.

Por otra parte, en el ámbito internacional, el Estado de Bienestar y el Estado Intervencionista se hallaban en pleno proceso de retroceso frente al auge de ideas *neoliberales*. Tal vez ello explique la falta de apoyo que encontró el ministro para la ejecución de su política, tanto por parte de los organismos de crédito internacionales, como de los acreedores externos y los grandes grupos económicos locales. La agudización de la crisis económica y social precipitó entonces la renuncia de Grinspun y de su equipo económico, quedando la cartera económica a cargo de Juan Sourrouille, por entonces, Secretario de Planificación Nacional.

La gestión de Juan Sourrouille

El nuevo equipo económico asumió en febrero de 1985, y a causa de la galopante inflación debió apresurarse a preparar un plan económico. El mismo fue presentado el 14 de junio de ese año, y se conoció como “Plan Austral”.

Schvarzer (1998) dice que este plan económico contó inicialmente, con el apoyo del director ejecutivo del FMI, P. de Larosiere⁹, del presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, P. Volcker, de los acreedores externos y de gran parte de la sociedad argentina.

Las medidas más importantes que contemplaba el Plan económico fueron las siguientes (Visintini, 1993: 147 / 148):

1. El congelamiento de todos los precios privados, de los sueldos y de las tarifas del sector público¹⁰.

⁷ tanto en el ámbito gremial como político

⁸ Esa misma estrategia de lucha contra el gobierno comenzó a ser utilizada no sólo por algunos partidos políticos (partido justicialista) sino también por otros sectores, como el de los empresarios, los agrarios, etc., en un momento en el cual el partido oficialista comenzaba a mostrar divisiones internas. Se evidenció un creciente acercamiento entre sectores con intereses antagónicos (CGT, la SRA, la UIA o distintas Cámaras empresarias y Confederaciones agrarias) (Pesce: 72 a 77)

⁹ El visto bueno del FMI y de Estados Unidos al plan de estabilización le permitió a la Argentina firmar un acuerdo con dicho organismo mediante el cual el gobierno podía obtener préstamos por US\$ 3.400 millones, pero que incluía el compromiso de aplicar medidas de ajuste.

¹⁰ Previo a este congelamiento se había efectuado un aumento en los precios relativos, que incluía a las tarifas de servicios públicos y a los salarios (Visintini: 148).

2. El incremento de las retenciones a las exportaciones y los aranceles a las importaciones; la creación de impuestos transitorios, y la reducción del plazo de recaudación del impuesto al valor agregado, todo con el propósito de reducir el déficit fiscal.
3. El compromiso del Banco Central a no emitir dinero.
4. La regulación de las tasas de interés, para hacerlas compatibles con la tasa de inflación esperada por el gobierno.
5. El reemplazó del peso argentino por el Austral.

El Plan Austral tuvo un éxito económico inmediato en el corto plazo, ya que pudo frenar la escalada de precios, permitiendo una recuperación de la actividad económica y también de la producción industrial hacia 1986 (ver tabla 1), lo cual posibilitó al gobierno la obtención de un superávit en las cuentas fiscales. Ese breve período de bienestar económico posibilitó también al partido gobernante obtener una victoria en las elecciones legislativas de 1985.

Pero al poco tiempo de iniciada su implementación comenzó a evidenciarse de nuevo un incremento generalizado en el nivel de precios (inflación). Al no haber detenido el gobierno la emisión monetaria, había empezado a socavar los cimientos del plan económico. A esto se sumó la contracción de ingresos en el sector rural debido a la caída de los precios internacionales, lo cual repercutió negativamente en las arcas del Estado. El rebrote del proceso inflacionario reavivó entonces el malestar social, disminuyendo la confianza de la gente en la capacidad del gobierno para hacer frente a los problemas económicos, y reinstaurando la puja corporativa entre los sectores opositores al gobierno¹¹.

“Así como la fase exitosa del Austral resultó instrumental en la consolidación del gobierno, su fracaso posterior sumó un factor apreciable en el inicio del derrumbe político de 1987” (Schvarzer: 105)

¹¹ La CGT, por el congelamiento salarial, y los empresarios, liderados por los sectores rurales, se movilizaron en oposición al congelamiento de precios (Romero: 353).

Hacia el año 1987, el fracaso del plan Austral era evidente, y también se reflejó en la derrota electoral que sufrió el oficialismo en las elecciones legislativas de ese año.

Desempeño del sector industrial

El sector industrial nacional

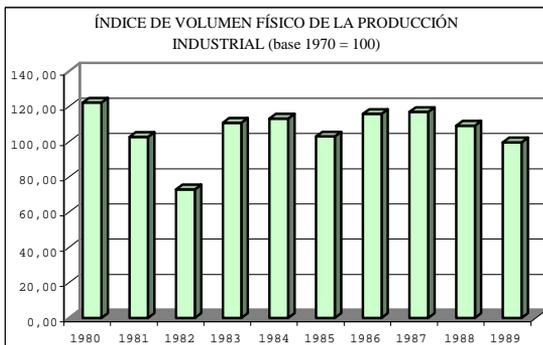
Durante la década del ochenta, la actividad industrial registró una fuerte fluctuación, que se observa a través del comportamiento del índice volumen físico de la producción, el cual registró bajas y alzas tales que prácticamente no se observa tendencia alguna durante dicho período.

Cuando se compara la evolución de la industria manufacturera con la evolución del PBI total, se observa que esta última siguió el camino que marcó la evolución en el nivel general de la economía (PBI).

Tabla 1

Año	Índice de volumen físico de la producción industrial (base 1970= 100)
1980	122,30
1981	102,80
1982	73,00
1983	110,80
1984	113,30
1985	103,10
1986	115,90
1987	117,00
1988	109,30
1989	99,70

Gráfico 1



Fuente: Anuario estadístico de la República Argentina 1993 – INDEC

Tabla 2

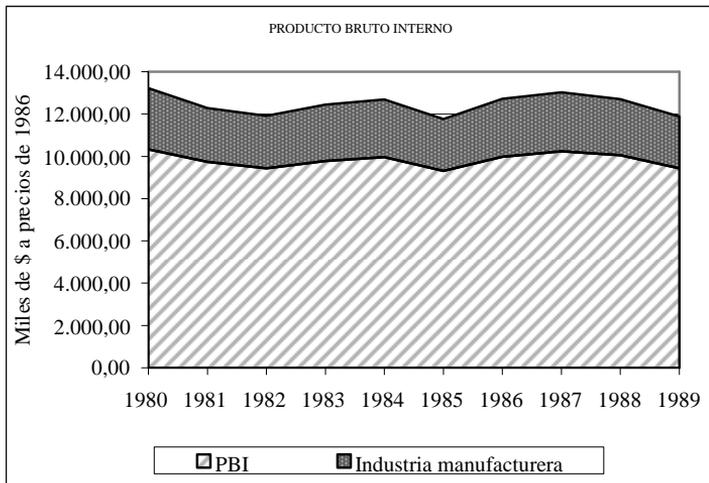
Año	PBI total*	Industria manufacturera*	Participación de la industria manufacturera en el PBI
1980	10.331,20	2.890,40	27,98%
1981	9.737,80	2.544,10	26,13%
1982	9.431,20	2.475,80	26,25%
1983	9.783,30	2.658,30	27,17%
1984	9.962,20	2.728,60	27,39%
1985	9.303,30	2.458,40	26,43%
1986	9.984,10	2.737,60	27,42%
1987	10.241,80	2.785,70	27,20%
1988	10.049,10	2.650,10	26,37%
1989	9.424,30	2.461,20	26,12%

Fuente: Anuario estadístico de la República Argentina 1993 – INDEC

*En miles de \$ a precios de 1986.

Esto se visualiza claramente en el gráfico 2, en el cual se observa que en aquellos períodos en que los cuales el nivel de actividad económica general (representado aquí por el PBI) registró una baja, el nivel de producción industrial (representado aquí por el índice de la industria manufacturera) también registró un descenso, mientras que en los lapsos en los cuales la actividad económica creció, la producción industrial también registró un crecimiento.

Gráfico 2



La correlación que existe en el comportamiento de ambos indicadores queda clara al observar los gráficos 3 y 4, en los cuales la trayectoria descrita por ambos indicadores es casi idéntica:

Gráfico 3

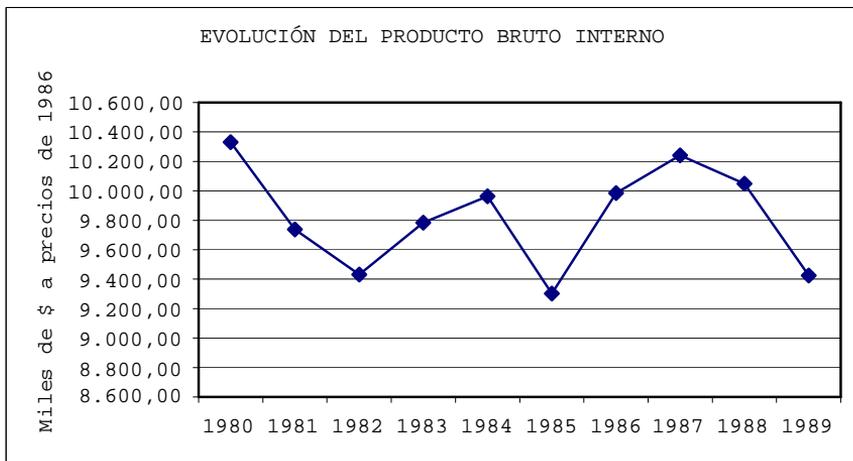
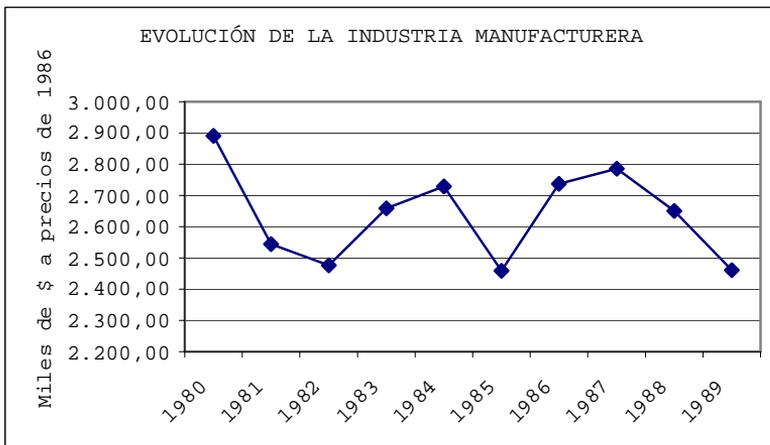


Gráfico 4



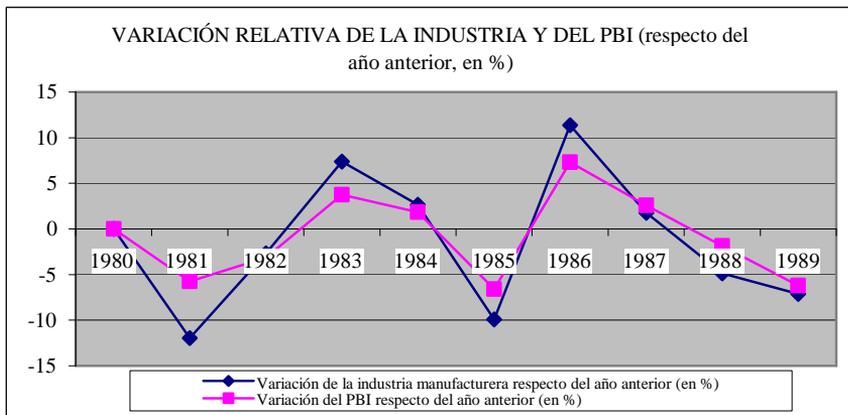
Pero cuando se analiza la variación relativa que experimentaron año a año la producción de la industria manufacturera y el PBI (cada año respecto del anterior), se observa que las oscilaciones en la evolución de la producción industrial fueron mucho más pronunciadas que las de la actividad económica en general.

Tabla 3

Año	Variación de la industria manufacturera respecto del año anterior (en %)	Variación del PBI respecto del año anterior (en %)
1981/1980	-11,98	-5,74
1982/1981	-2,68	-3,15
1983/1982	7,37	3,73
1984/1983	2,64	1,83
1985/1984	-9,90	-6,61
1986/1985	11,36	7,32
1987/1986	1,76	2,58
1988/1987	-4,87	-1,88
1989/1988	-7,13	-6,22

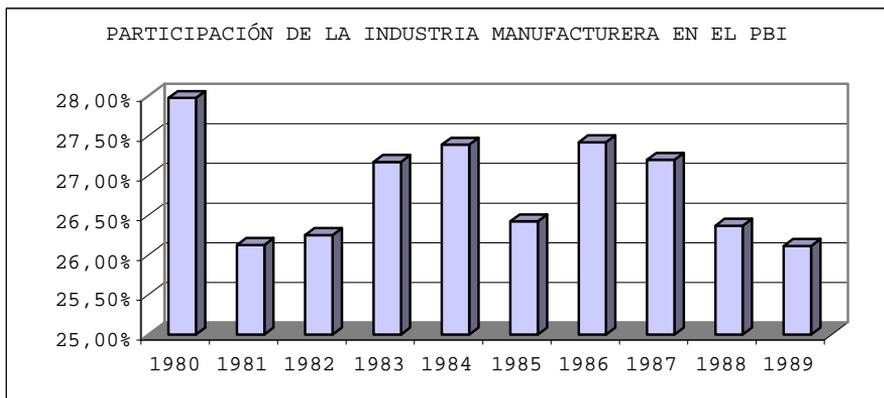
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Gráfico 5



Cuando se analiza la participación que tuvo la industria manufacturera en el PBI durante el período, se observa que esta experimentó una caída importante en los primeros años de la década del ochenta; luego registró ciertas recuperaciones (que sin embargo no llegaron a alcanzar el nivel de 1980); sin embargo, hacia finales de la década esa participación se encuentra prácticamente en el mismo nivel (mínimo) que en el año 1981 (ver tabla 2)

Gráfico 6



Sánchez y Torres (1994) elaboraron la siguiente tabla (tabla 4), que les permite fundamentar su afirmación de que la actividad industrial no registró ninguna tendencia de crecimiento definida en el período que va de 1979 hasta 1992¹², sino que por el contrario, la producción industrial experimentó una tendencia levemente declinante, oscilando entre fases de expansión y contracción¹³ (las celdas sombreadas corresponden a los años bajo estudio en este trabajo):

Tabla 4

Fase	Comportamiento	Período
1	expansión	del (I) 1979 al (IV) 1980
2	contracción	del (I) 1981 al (I) 1982
3	expansión	del (II) 1982 al (III) 1984
4	contracción	del (IV) 1984 al (II) 1985
5	expansión	del (III) 1985 al (III) 1987
6	contracción	del (IV) 1987 al (I) 1990

Fuente: SÁNCHEZ, Marcelo; TORRES, Alberto J., *Los ciclos en la industria argentina: 1979-92*: pág. 1262.

Los autores identifican la fase de expansión 5 con el lanzamiento del Plan Austral, mientras que atribuyen la fase expansiva 3 a un crecimiento precario, posibilitado por la recuperación del poder de los sindicatos, que empezó a tener lugar desde fines del gobierno militar. La fase contractiva 4 la explican por los importantes problemas macroeconómicos que tuvieron lugar en ese período, mientras que la última fase contractiva 6 consideran que se debió al fracaso del Plan Austral, y al consiguiente incremento de la inflación (Sánchez y Torres, 1994: 1262).

Cuando se analiza lo acontecido al interior del sector industrial, podemos observar el comportamiento heterogéneo que registraron las distintas ramas industriales.

¹² Aunque en este trabajo se presenta sólo hasta el año 1990.

¹³ No debe olvidarse que, en el período bajo estudio, el comportamiento de los sectores industriales es muy heterogéneo, encontrándose sectores con caída de su actividad mientras que otros presentan dinamismo, ó incluso crecimiento.

Tabla 5: Índice de volumen físico de la producción industrial por rama de actividad (base 1970 = 100)

Rama de actividad	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Productos alimenticios	110,6	102,4	98,6	107,6	108,4	106,8	111,7	111,2	109,8	111,7
Bebidas	139,6	118,6	95,1	115,1	126,7	135,2	168,8	181,1	148,8	140,7
Tabaco	127	118,4	80,3	109,1	125,6	123,8	127	119,2	107,9	113
Fabricación de textiles	94,7	77,8	48,4	92,7	98	75,2	93,1	88	83,8	84,3
Fabr. de pren. de vestir	89,1	56,1	52,2	53	54,8	38,5	44,1	36,9	36,1	34,3
Industria del cuero	93,6	90,1	98,2	89,7	75,8	85,5	92,1	81,9	79,1	86,1
Fabricación de calzado	48,2	42,7	43,3	36,2	41	33,6	32,2	28,2	26,6	21,8
Industria de la madera	92,9	77,4	79,2	64,7	64,5	52	60,1	56,7	46,9	44,8
Fabr. de muebles	117,1	108,9	60,1	84	70,8	67,7	88	85,9	73,1	76,2
Fabricación de papel	109	81	92,7	114,7	114,3	104,8	115,7	113,2	111,7	104,6
Imprentas, editoriales e industrias conexas	98,6	86,9	66,8	79,8	81,8	82,9	82,7	76,3	68,6	68,3
Sustancias químicas industriales	131,9	111,9	79,9	150,6	153,9	127,6	165,9	164	156,6	139,1
Otros productos químicos	127	130,5	73,6	122,3	141,9	140,9	151,6	151,9	143,8	117,4
Refinerías de petróleo	120	116,2	100,5	120,2	116,7	120,1	119,6	112,3	119,4	135,9
Prod. derivados del petróleo y del carbón	89,8	95,9	74,4	89,4	86,3	93,4	90,4	100	96,6	102,6
Productos de caucho	151,2	107,2	94,5	142,4	156,7	118,7	141	149,3	163,5	123,3
Productos plásticos	136,5	102,8	132,1	124,3	143,4	110,7	120,1	97,1	77,7	78
Objetos de barro, loza y porcelana	94,8	47,5	60,6	79	72,8	45,5	67,4	63,4	55	60,5
Objetos de vidrio	106,9	82,6	63,5	88,3	87,1	57,9	78,8	89,6	75,7	73
Otros productos minerales no metálicos	118,4	104,1	73,1	99,4	91	75,3	86,5	96,1	90,6	67,7
Industrias básicas de hierro y acero	180,2	175,9	91,6	223,3	199,3	195,1	201	227,1	225,9	211,6
Industrias básicas de metales no ferrosos	139,1	104,8	111,4	128,8	138,4	107,8	130,7	132,3	119,3	84,9
Productos metálicos	123,4	103	72,6	123,8	127	106,4	124,3	125,3	102,7	74,8
Construcción de maq. excepto la eléctrica	140,1	96,4	41,5	104,2	99,2	76,1	81,5	75,4	75	71,4
Maquinarias y aparatos eléctricos	96,1	73,8	49,9	71,8	78,4	68,1	89,8	88,2	76,5	59,7
Construcción de material de transporte	144	93,8	72,2	92	97,7	81,1	93,5	97,3	90,1	66,8
Fabricación de equipo profesional y científico	168	120,5	68	127,9	151,7	136,4	131,1	168,9	142,7	48,6

Fuente: INDEC, Anuario Estadístico 1993.

Tabla 6: Variación porcentual del índice de volumen físico de la producción industrial por rama de actividad

Rama de actividad	Var 1989/83	Var 1989/85	Var 1987/83	Var 1985/83	Var 1987/85	Var 1989/87
Productos alimenticios	3,81%	4,59%	3,35%	-0,74%	4,12%	0,45%
Bebidas	22,24%	4,07%	57,34%	17,46%	33,95%	-22,31%
Tabaco	3,57%	-8,72%	9,26%	13,47%	-3,72%	-5,20%
Fabricación de textiles	-9,06%	12,10%	-5,07%	-18,88%	17,02%	-4,20%
Fabr. de prendas de vestir	-35,28%	-10,91%	-30,38%	-27,36%	-4,16%	-7,05%
Industria del cuero	-4,01%	0,70%	-8,70%	-4,68%	-4,21%	5,13%
Fabricación de calzado	-39,78%	-35,12%	-22,10%	-7,18%	-16,07%	-22,70%
Industria de la madera	-30,76%	-13,85%	-12,36%	-19,63%	9,04%	-20,99%
Fabricación de muebles	-9,29%	12,56%	2,26%	-19,40%	26,88%	-11,29%
Fabricación de papel	-8,81%	-0,19%	-1,31%	-8,63%	8,02%	-7,60%
Imprentas, editoriales e industrias conexas	-14,41%	-17,61%	-4,39%	3,88%	-7,96%	-10,48%
Sust. químicas ind.	-7,64%	9,01%	8,90%	-15,27%	28,53%	-15,18%
Otros productos químicos	-4,01%	-16,68%	24,20%	15,21%	7,81%	-22,71%
Refinerías de petróleo	13,06%	13,16%	-6,57%	-0,08%	-6,49%	21,02%
Productos derivados del petróleo y del carbón	14,77%	9,85%	11,86%	4,47%	7,07%	2,60%
Productos de caucho	-13,41%	3,88%	4,85%	-16,64%	25,78%	-17,41%
Productos plásticos	-37,25%	-29,54%	-21,88%	-10,94%	-12,29%	-19,67%
Objetos de barro, loza y porcelana	-23,42%	32,97%	-19,75%	-42,41%	39,34%	-4,57%
Objetos de vidrio	-17,33%	26,08%	1,47%	-34,43%	54,75%	-18,53%
Otros productos minerales no metálicos	-31,89%	-10,09%	-3,32%	-24,25%	27,62%	-29,55%
Industrias básicas de hierro y acero	-5,24%	8,46%	1,70%	-12,63%	16,40%	-6,83%
Industrias básicas de metales no ferrosos	-34,08%	-21,24%	2,72%	-16,30%	22,73%	-35,83%
Productos metálicos	-39,58%	-29,70%	1,21%	-14,05%	17,76%	-40,30%
Construcción de maquinaria excepto la eléctrica	-31,48%	-6,18%	-27,64%	-26,97%	-0,92%	-5,31%
Maquinarias y aparatos eléctricos	-16,85%	-12,33%	22,84%	-5,15%	29,52%	-32,31%
Construcción de material de transporte	-27,39%	-17,63%	5,76%	-11,85%	19,98%	-31,35%
Fabricación de equipo profesional y científico	-62,00%	-64,37%	32,06%	6,65%	23,83%	-71,23%

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Cuando se analiza el comportamiento de las distintas ramas en distintos subperíodos de tiempo (ver tabla 6), puede observarse que el período en el que se observa el peor comportamiento en la mayoría de los sectores, es decir un desempeño negativo, es entre los años 1987 y 1989; contrariamente el período en el que mejor se desempeñan la mayoría de las ramas industriales es entre el año 1985 y 1987.

La única rama que presenta un comportamiento positivo en los distintos períodos de análisis es la de Productos derivados del petróleo y del carbón.

Cuando comparamos el nivel de producción que registraron las distintas ramas industriales al final del período bajo estudio (1989) con respecto al nivel que tenían al inicio del mismo (1983), podemos apreciar claramente que la mayor parte de las mismas registró disminuciones en el período bajo estudio (con muy pocas excepciones), con fuertes fluctuaciones; ello se observa especialmente en las ramas con mayor valor agregado, especialmente las relacionadas con la industria metalmecánica, y la de fabricación de equipo profesional y científico, que fue la que registró la caída más pronunciada. Por otra parte, las únicas ramas que registraron un crecimiento en ese período fueron la de productos alimenticios, bebidas tabaco, refinerías de petróleo y productos derivados del petróleo y del carbón.

Evolución de las exportaciones industriales

Otra forma de evaluar el desempeño del sector industrial es analizando la evolución que registraron las exportaciones industriales durante el período bajo estudio. El análisis de la tabla 7 muestra que en el período 1983 – 1989, las exportaciones de manufacturas crecieron, mientras las de productos primarios disminuyeron en el período. En la década de 1980, y especialmente a partir de 1983, las exportaciones industriales crecieron (ver tabla 8). Si bien este aumento se explica principalmente por la creciente participación de las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario (MOA), especialmente de la industria aceitera¹⁴, es importante destacar el crecimiento relativo que exhibieron las MOI. Si se compara el año 1989 con respecto a 1983 el crecimiento experimentado por las MOI fue del 150,07 %, mientras que el de las MOA fue del 52,25 %. Pero, a fin de tener una apreciación más objetiva, es importante resaltar que el año 1983,

¹⁴ que experimentó una notable expansión, llegando a representar casi un tercio de las exportaciones de productos industriales

representó para la mayoría de las ramas industriales que componen las MOI y MOA, un punto mínimo en la evolución de las exportaciones desde 1980. Cuando se compara el desempeño de ambas ramas entre 1989 y 1985, esos datos no son tan disímiles: las MOI registran una variación positiva de 64,50 %, mientras que las MOA de 54,78%. Esto significa que si bien las MOA lideraron el crecimiento de las exportaciones durante la gestión del gobierno radical, en términos absolutos, el crecimiento que registraron las MOI fue mucho más significativo en términos relativos, aunque insuficiente para permitir que estas últimas llegaran a liderar las exportaciones industriales argentinas (ver tabla 9).

Cuando se analizan las exportaciones de MOA se observa que la oferta externa de las mismas registró un comportamiento heterogéneo; la mayoría de las ramas presenta fuertes fluctuaciones durante la década de los ochenta, pero registran en conjunto una tendencia positiva a partir de 1985; se destacan sólo unas pocas ramas por su fuerte crecimiento (también fluctuante) entre 1985 y 1989¹⁵, como: productos lácteos; pescados y mariscos; preparados de legumbres y hortalizas; residuos y desperdicios de la industria alimenticia; y resto de MOA.

En cuanto a las manufacturas de origen industrial (MOI), también se presenta un panorama heterogéneo cuando se analiza su oferta externa en el período. En el período se destacan por su crecimiento las siguientes ramas: materias plásticas artificiales; papel, cartón, imprenta y public.; textiles y confecciones; calzados y sus partes componentes; manufacturas de piedras, yeso, etc.; y productos cerámicos. En caso de la industria de material de transporte (metalmeccánica) la misma registra una disminución del flujo exportador, cuando se compara el año 1989 con el 85. Con respecto a la rama petroquímica y la de refinación de combustibles (derivados de combustibles minerales), estas venían con un fuerte incremento en las exportaciones a comienzos de los años ochenta (1981), que se frenó a mediados de los ochenta, para seguir decayendo en el resto de la década; la causa fue, según la revista Síntesis Informativa Económica y Financiera, el comportamiento del mercado interno (que presentó una demanda menor a la esperada) y la maduración de las inversiones en el sector, que hizo que el mercado externo funcionara como una alternativa anticíclica a la caída de la demanda local.

Con respecto al análisis de distintos sub-períodos que se presentan en la tabla 9, se observa que entre los años 1987 y 1989 la mayoría de las ramas

¹⁵ Se toma este período porque coincide con la implementación de los mecanismos de promoción de exportaciones.

industriales (tanto de las MOA como de las MOI) presentó un comportamiento positivo en la evolución de las exportaciones.

Como se observa en los siguientes gráficos, pese a la significativa fluctuación que experimentó la evolución de las distintas ramas que componen las MOA y MOI, puede observarse una leve tendencia positiva en ambas, a lo largo de la década (ver gráficos 7 y 8).

Tabla 7: Exportaciones Argentinas (en miles de dólares)

Rubro	Años						
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Productos primarios	3.799.516	3.706.688	3.534.155	2.501.455	1.731.434	2.269.259	1.958.164
Manufacturas de origen agro.	2.649.270	2.928.553	2.677.580	2.690.417	2.836.821	4.075.875	4.091.947
Manufacturas de origen ind.	1.038.487	1.125.222	1.548.745	1.495.842	1.694.686	2.632.799	3.185.874
Combustibles y energía	348.790	346.943	635.537	164.499	97.219	156.878	343.285
Total general	7.836.063	8.107.405	8.396.017	6.852.213	6.360.160	9.134.812	9.579.271

Fuente: INDEC

Tabla 8: Evolución de las exportaciones Argentinas por grandes rubros (en millones de dólares)

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Manufacturas de origen agropec.	2951	2886	2487	2639	2868	2596	2687	2826	3943	4018
Carnes	966	930	805	603	413	398	484	617	621	742
Pescados y mariscos elaborados	8	5	5	5	4	5	8	10	12	22
Productos lácteos	21	27	52	49	16	16	23	16	57	137
Otros productos de origen animal	17	14	9	7	5	6	8	9	10	9
Frutas secas o congeladas	13	12	13	12	11	14	14	15	18	16
Té, yerba mate, especias, etc.	38	33	35	43	63	38	33	30	34	42
Productos de molinería	23	11	11	22	27	25	14	12	14	33
Grasas y aceites	524	395	429	538	931	993	654	546	921	876
Azúcar y artículos de confitería	320	288	64	187	108	34	35	29	67	63
Preparados de legumbres y hortalizas	69	63	70	60	50	47	48	83	105	134
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	52	43	37	26	26	23	18	18	27	41
Residuos y desperdicios de las Ind. Al.	413	397	439	644	724	515	822	877	1443	1335

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Extractos curtientes y tintóreos	40	54	66	48	41	41	41	43	38	39
Pieles y cueros	372	425	322	272	309	294	351	371	383	374
Lanas elaboradas	47	167	112	105	122	129	114	127	153	106
Resto MOA	28	22	18	18	18	18	20	23	40	49
Manufacturas de origen industrial	1788	2090	2106	1386	1462	2107	1634	1776	2763	3466
Derivados de comb. minerales	280	622	552	348	347	566	146	87	139	296
Productos químicos y conexos	317	316	275	242	221	279	228	291	458	487
Materias plásticas artificiales	13	11	34	53	58	49	63	83	179	170
Caucho y sus manufacturas	13	22	23	26	28	43	31	38	65	72
Manufac. De cuero, marroquinería, etc.	127	59	41	27	19	22	30	47	60	65
Papel, cartón, imprenta y public.	68	58	47	27	25	27	28	49	93	116
Textiles y confecciones	66	35	41	30	24	50	63	113	134	192
Calzados y sus partes componentes	3	3	7	6	2	2	9	37	37	41
Manufacturas de piedras, yeso, etc. y productos cerámicos	28	23	21	9	10	12	20	38	45	73
Piedras y metales preciosos y sus manufacturas	24	27	6	0	0	0	0	0	1	2
Metales comunes y sus manufacturas	318	449	514	319	316	508	474	532	912	1236
Máq. Y aparatos material eléctrico	317	306	295	181	210	268	280	270	384	430
Material de transporte	174	136	216	92	168	236	212	135	171	190
Otras manufacturas de origen industrial	40	33	34	26	34	45	50	56	85	96

Fuente: Revista Síntesis Informativa Económica y Financiera, *Las exportaciones industriales argentinas en la última década*, Serie Económica, Ediciones del Banco de la Provincia de Buenos Aires, n. 299, jul.-ago. 1991

*Porcentaje establecido a modo ilustrativo

Tabla 9
Variación en la evolución de las exportaciones Argentinas por grandes rubros (en %)

Concepto	Var 1989/83	Var 1989/85	Var 1987/83	Var 1985/83	Var 1987/85	Var 1989/87
Manufacturas de origen agropec.	52,25%	54,78%	7,09%	-1,63%	8,86%	42,18%
Carnes	23,05%	86,43%	2,32%	-34,00%	55,03%	20,26%
Pescados y mariscos elaborados	340,00%	340,00%	100,00%	0,00%	100,00%	120,00%
Productos lácteos	179,59%	756,25%	-67,35%	-67,35%	0,00%	756,25%
Otros productos de origen animal	28,57%	50,00%	28,57%	-14,29%	50,00%	0,00%
Frutas secas o congeladas	33,33%	14,29%	25,00%	16,67%	7,14%	6,67%
Té, yerba mate, especias, etc.	-2,33%	10,53%	-30,23%	-11,63%	-21,05%	40,00%
Productos de molinería	50,00%	32,00%	-45,45%	13,64%	-52,00%	175,00%
Grasas y aceites	62,83%	-11,78%	1,49%	84,57%	-45,02%	60,44%
Azúcar y artículos de confitería	-66,31%	85,29%	-84,49%	-81,82%	-14,71%	117,24%
Preparados de legumbres y hortalizas	123,33%	185,11%	38,33%	-21,67%	76,60%	61,45%
Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	57,69%	78,26%	-30,77%	-11,54%	-21,74%	127,78%
Residuos y desperdicios de las industrias alimenticias	107,30%	159,22%	36,18%	-20,03%	70,29%	52,22%
Extractos curtientes y tintóreos	-18,75%	-4,88%	-10,42%	-14,58%	4,88%	-9,30%
Pieles y cueros	37,50%	27,21%	36,40%	8,09%	26,19%	0,81%
Lanas elaboradas	0,95%	-17,83%	20,95%	22,86%	-1,55%	-16,54%
Resto MOA	172,22%	172,22%	27,78%	0,00%	27,78%	113,04%
Manufacturas de origen industrial	150,07%	64,50%	28,14%	52,02%	-15,71%	95,16%
Derivados de comb. minerales	-14,94%	-47,70%	-75,00%	62,64%	-84,63%	240,23%
Productos químicos y conexos	101,24%	74,55%	20,25%	15,29%	4,30%	67,35%

Concepto	Var 1989/83	Var 1989/85	Var 1987/83	Var 1985/83	Var 1987/85	Var 1989/87
Materias plásticas artificiales	220,75%	246,94%	56,60%	-7,55%	69,39%	104,82%
Caucho y sus manufacturas	176,92%	67,44%	46,15%	65,38%	-11,63%	89,47%
Manuf. de cuero, marroquinería, etc.	140,74%	195,45%	74,07%	-18,52%	113,64%	38,30%
Papel, cartón, imprenta y public.	329,63%	329,63%	81,48%	0,00%	81,48%	136,73%
Textiles y confecciones	540,00%	284,00%	276,67%	66,67%	126,00%	69,91%
Calzados y sus partes componentes	583,33%	1950,00%	516,67%	-66,67%	1750,00%	10,81%
Manufacturas de piedras, yeso, etc. y productos cerámicos	711,11%	508,33%	322,22%	33,33%	216,67%	92,11%
Piedras y metales preciosos y sus manufacturas	200%*	200%*	0%	0%	0%	200%*
Metales comunes y sus manufacturas	287,46%	143,31%	66,77%	59,25%	4,72%	132,33%
Máq. Y aparatos material eléctrico	137,57%	60,45%	49,17%	48,07%	0,75%	59,26%
Material de transporte	106,52%	-19,49%	46,74%	156,52%	-42,80%	40,74%
Otras manufacturas de origen industrial	269,23%	113,33%	115,38%	73,08%	24,44%	71,43%

Fuente: Elaboración propia en base a las estadísticas de la Revista Síntesis Informativa Económica y Financiera, *Las exportaciones industriales argentinas en la última década*, Serie Económica, Ediciones del Banco de la Provincia de Buenos Aires, n. 299, jul. -ago. 1991

* Porcentaje establecido a modo ilustrativo.

Gráfico 7

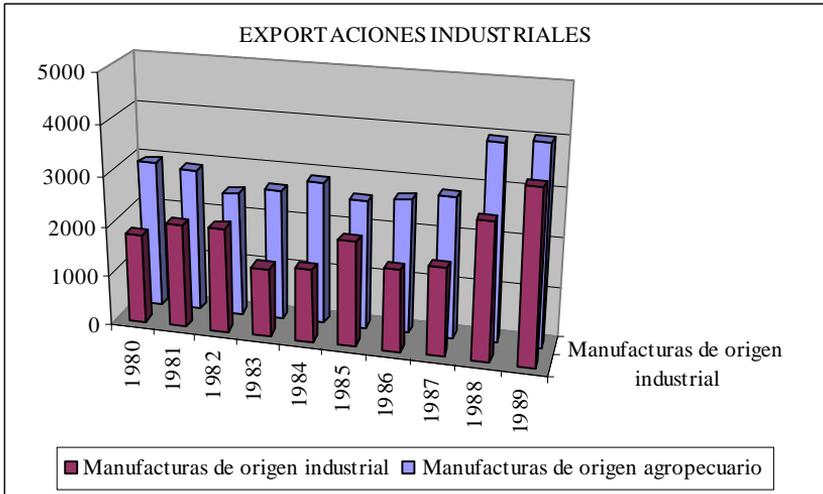


Gráfico 8

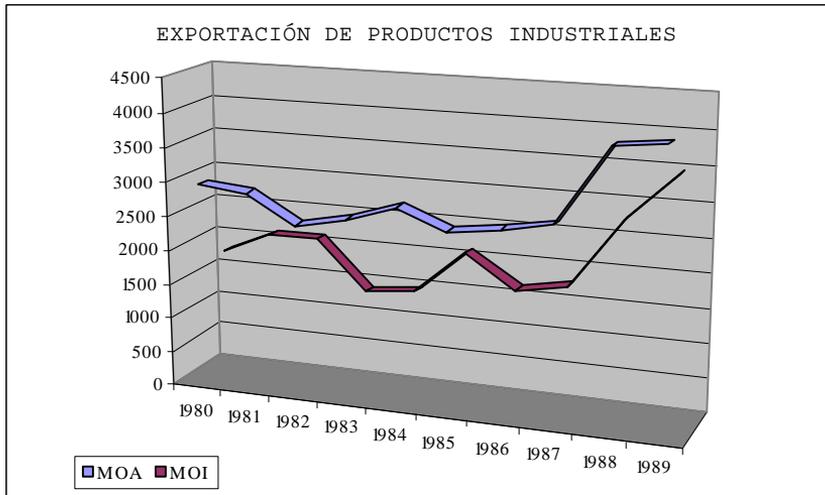


Gráfico 9

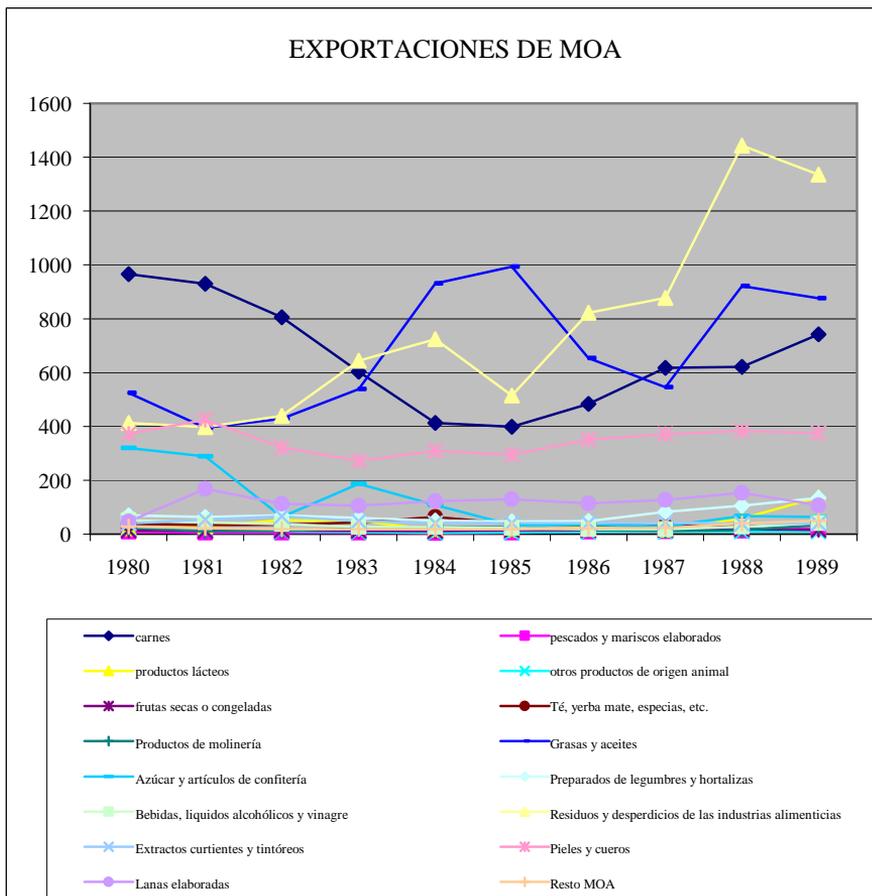
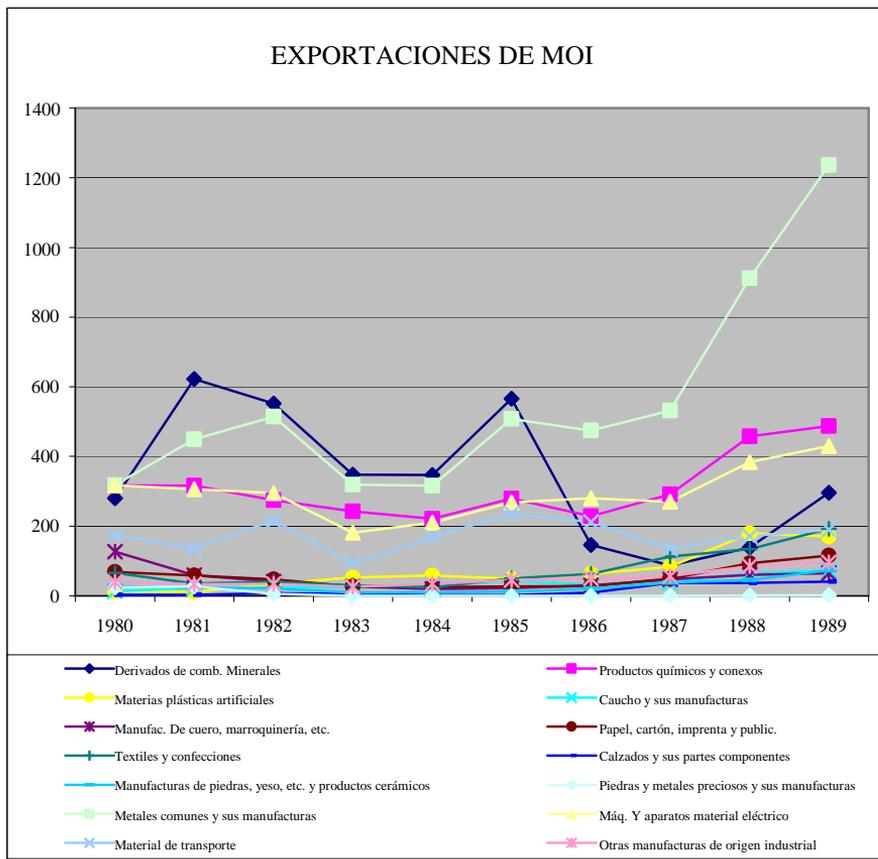


Gráfico 10



Efectos del desempeño industrial sobre el sector empresarial y de los trabajadores

Algunos autores afirman que la política económica del gobierno de Alfonsín tendió a permitir la consolidación de los grupos económicos locales y conglomerados extranjeros, que se habían expandido durante el gobierno de facto. Tal es la conclusión a la que arriba Schorr (2004: 69)¹²⁰, cuando explica que ello fue posible, entre otras, debido a las siguientes circunstancias:

1. Porque esos grupos económicos fueron los principales beneficiarios de los múltiples subsidios estatales provenientes de:
 - regímenes de promoción industrial
 - estatización de la deuda externa privada
 - licuación del endeudamiento interno
 - subsidios a la exportación de manufacturas
 - sobrepagos pagados por el Estado y las empresas estatales, a sus proveedores.
2. La destrucción del capital y a la repatriación de inversiones externas que ocasionó la crisis económica.
3. La centralización del capital, que se produjo gracias a la compra de establecimientos, que en algunos casos se efectuó con apoyo estatal.

Estos factores, según el autor, posibilitaron que se consolidara un conjunto de grandes firmas de capital nacional, cuyo perfil empresarial estaba orientado hacia la producción de insumos industriales, que en muchos casos adoptaban la forma de conglomerados de empresas¹²¹. Gran parte de la actividad económica de esas empresas estaba dedicada a la exportación, especialmente de productos industriales intensivos en recursos naturales, por lo que el mercado externo pasó a desempeñar un papel más importante que en los años anteriores (Kosacoff, Bonvecchi, Fuchs, et al., 1992: 44 a 45). De este modo, se

¹²⁰ El autor muestra que, entre 1983 y 1990, un pequeño conjunto de grupos económicos que constituyeron el núcleo de la base social que sustentó la dictadura militar, aumentaron significativamente la cantidad de sus empresas controladas y vinculadas: Pérez Companc, Bunge y Born, Soldati, Bidas, Macri, Techint, Deutsch, Arcor y Ledesma.

¹²¹ que abarcaban la faz productiva, financiera y / o comercial

experimentó un aumento en la concentración de capitales en la industria, por la desaparición de pequeñas empresas industriales.

En cuanto al sector de los trabajadores industriales, su heterogeneidad aumentó por la reestructuración industrial (que había comenzado ya en la época de la dictadura militar) y los regímenes de promoción industrial, que habían ocasionado una doble fractura (Schorr: 73):

- Por un lado, constituyeron un nuevo estrato de trabajadores en las zonas promocionadas (la mayoría de ellas en el interior del país), que en relación a las zonas industriales tradicionales:
 - tenían menor sindicalización
 - percibían un menor salario
- Por otro lado, con estos regímenes había incrementado la desocupación en las zonas de origen (centros industriales tradicionales como eran Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba).

En el siguiente gráfico se observa la evolución que registró el empleo industrial en la década de 1980, pudiéndose observar una tendencia claramente negativa.

Cuando se comparan la evolución de la producción industrial con la evolución del empleo industrial, se observa que este último presentó una tendencia decreciente más pronunciada que la primera, ya que mientras el volumen físico de la producción industrial cayó un 18,48 % entre 1980 y 1989, el índice de obreros ocupados en la industria manufacturera cayó un 24,72 % en el mismo período. Si se compara el año 1983 con 1989, los porcentajes respectivos ascienden al 10 % en el caso del volumen físico de la producción industrial, y a un 1194 % en el caso de la cantidad de obreros ocupados. Ello implica que la productividad industrial registró una tendencia creciente en el período; además, si se tiene en cuenta que la inversión en la industria fue decreciente durante los años ochenta, la mayor productividad puede deberse al empleo de horas extras en la industria.

Tabla 10

Año	ÍNDICE DE OBREROS OCUPADOS EN LA IND. MANUFACTURERA (BASE 1970 = 100)
1980	88,20
1981	77,10
1982	73,00
1983	75,40
1984	77,60
1985	74,70
1986	71,70
1987	70,90
1988	72,10
1989	66,40

Fuente: Anuario estadístico de la República Argentina 1993, INDEC



Tabla 11

Año	Índice de volumen físico de la producción industrial (base 1970= 100)	Índice de obreros ocupados en la ind. Manufacturera (base 1970 = 100)
1980	122,30	88,20
1981	102,80	77,10
1982	73,00	73,00
1983	110,80	75,40
1984	113,30	77,60
1985	103,10	74,70
1986	115,90	71,70
1987	117,00	70,90
1988	109,30	72,10
1989	99,70	66,40

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC, 1993

Tabla 12

Año	Variación relativa del Índice de volumen físico de la producción industrial respecto al año anterior	Variación relativa del Índice de obreros ocupados en la ind. manufacturera respecto al año anterior
1980		
1981/ 1980	-15,94%	-12,59%
1982/1981	-28,99%	-5,32%
1983/1982	51,78%	3,29%
1984/1983	2,26%	2,92%
1985/1984	-9,00%	-3,74%
1986/1985	12,42%	-4,02%
1987/1986	0,95%	-1,12%
1988/1987	-6,58%	1,69%
1989/1988	-8,78%	-7,91%

Gráfico 12

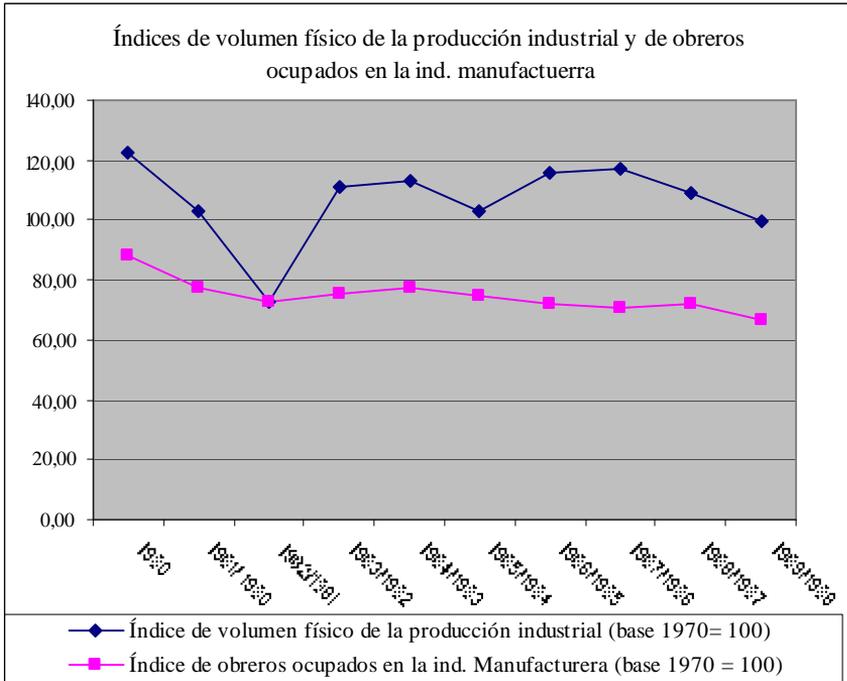
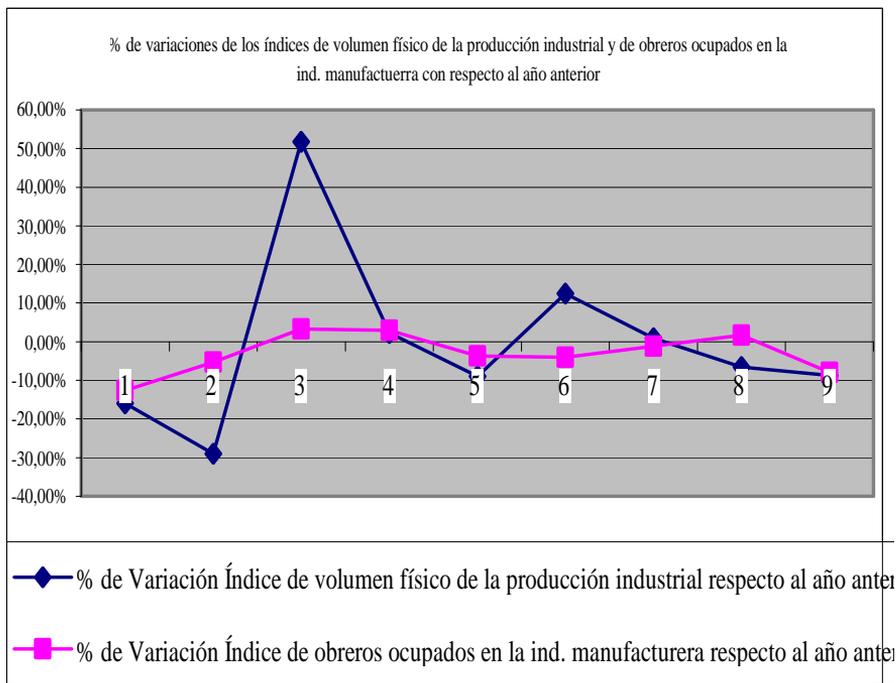


Gráfico 13

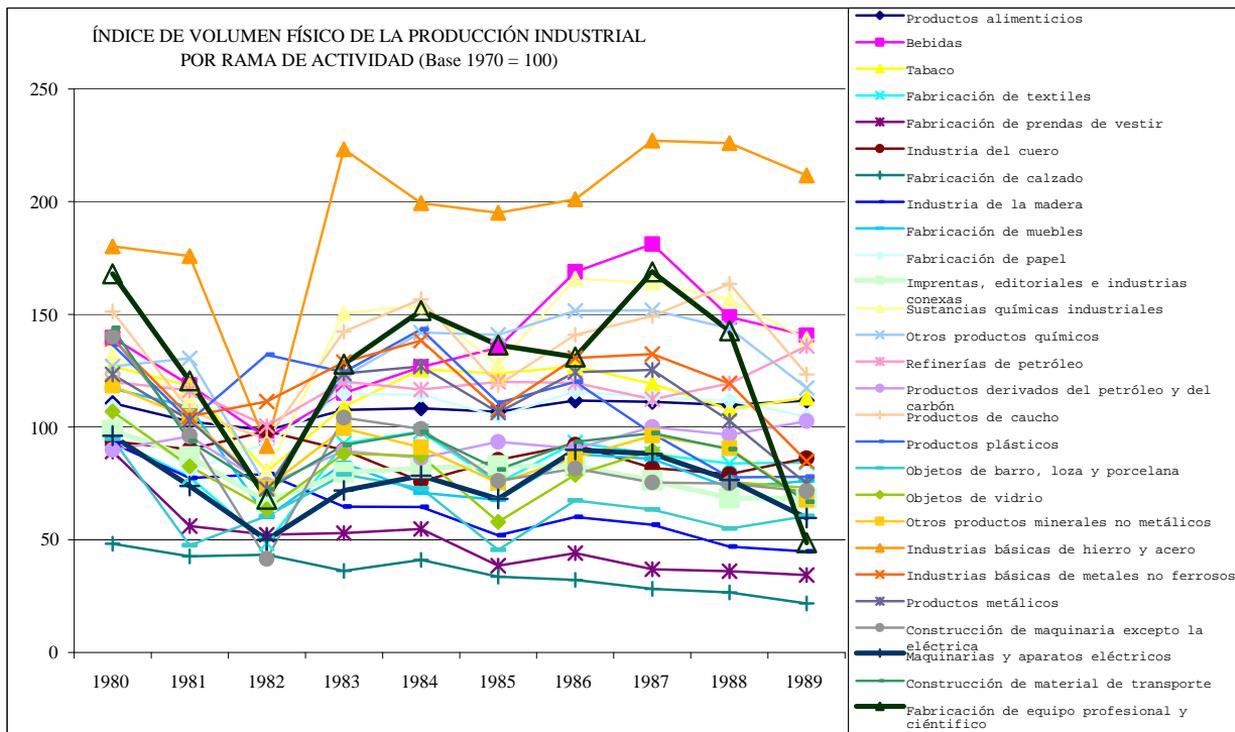


Sánchez y Torres (1994) sostienen que ese incremento de la productividad se debió a la pérdida de empleo y a la mayor utilización de horas extras, y no al incremento del capital fijo, ya que una de las características de este período fue la caída de la inversión en el sector industrial; como dice Yoguel (2000), el incremento en el nivel de desempleo se generalizó a sectores con distinto grado de calificación de mano de obra.

Gráfico 14

ÍNDICE DE VOLUMEN FÍSICO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL
POR RAMA DE ACTIVIDAD (Base 1970 = 100)

108



Conclusiones

El análisis efectuado en el presente trabajo nos permite observar que el desempeño del sector industrial nacional durante el gobierno del presidente Raúl Alfonsín fue heterogéneo y ambiguo. Mientras algunas ramas industriales registraron una tendencia decreciente, otras mostraron un comportamiento positivo en términos de crecimiento; pero la fluctuación fue la característica común en la evolución de casi todas las ramas industriales durante el período.

En cuanto a las ramas industriales que mejor desempeño tuvieron, fueron las relacionadas con la producción de bienes con bajo valor agregado (como la de bebidas, productos alimenticios y tabaco) o elaboradoras de “commodities” (como los productos derivados del petróleo y del carbón); respecto de ramas industriales que peor desempeño tuvieron durante el período, fueron las ramas industriales productoras de bienes con mayor valor agregado¹²².

Cuando se analiza la oferta externa de los productos industriales se observa que su comportamiento es para la mayoría de las ramas industriales, positivo. La oferta externa de productos industriales creció durante el período, pese a que la producción disminuía. Además, dentro de las exportaciones, las manufacturas de origen industrial fueron las de mejor desempeño en términos relativos, en comparación con las manufacturas de origen agropecuario; sin embargo, las manufacturas de origen agropecuario siguieron superando a las de origen industrial, en términos absolutos. Dentro de las manufacturas de origen industrial, las ramas industriales que mejor desempeño mostraron fueron las de papel, cartón, imprenta y public.; textiles y confecciones; calzados y sus partes componentes; manufacturas de piedra, yeso y productos cerámicos, entre otras; es decir, se trató en general de exportaciones de bienes con bajo valor agregado (“commodities”).

De manera que el desempeño del sector industrial durante el período 1983 – 1989, aunque fue negativo en términos de producción industrial (a nivel general) fue positivo en términos de exportación de manufacturas. Ello nos permite pensar que el sector externo sirvió de contrapeso a la contracción de la demanda interna de productos industriales (que se vio afectada por la inestabilidad de la economía interna).

¹²² aunque como se mencionó, también muchas industrias de bienes con poco valor agregado registraron un comportamiento negativo en el período

En lo que respecta al empleo industrial, se observa claramente que el mismo registró una caída durante el período, que fue superior a la caída en el volumen físico de la producción. Por ello, puede afirmarse que se avanzó hacia una mayor productividad en el sector de mano de obra industrial.

De modo que puede concluirse que entre los años 1983 - 1989, el sector industrial registró una involución: en términos de volumen físico de producción industrial; en términos de primarización de la producción nacional; y de primarización en la oferta externa de productos industriales. Estos factores sumados a la mayor concentración de capitales en la industria, ha permitido a muchos autores hablar de un proceso de “desindustrialización” nacional. Ese término parece apropiado para referirse a la disminución de establecimientos industriales, de la producción industrial, y a la primarización de la producción nacional; pero no debe olvidarse que durante el período, las exportaciones de productos industriales crecieron en mayor proporción que las exportaciones de productos primarios. Por ello la caracterización de “ambiguo y heterogéneo” al desempeño del sector industrial, durante el período bajo estudio.

Referencias Bibliográficas

-  KANENGUISER, Martín, *La maldita herencia*, Ed. Sudamericana, 2003
-  KOSACOFF, Bernardo, BONVECCHI, Carlos, FUCHS, Mariana, et al., *El comercio internacional de manufacturas de la Argentina 1974-1990: políticas comerciales, cambios estructurales y nuevas formas de inserción internacional*, Buenos Aires: CEPAL, abril 1992. (CEPAL Documento de Trabajo, n. 51)
-  PESCE, Julieta, *La gestión del ministro Grinspun en un contexto de transición democrática. Errores de diagnóstico y subestimación del poder económico local e internacional*, en Revista CICLOS, n° 28, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, año 2004
-  ROMERO, Luis Alberto, *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, 1995
-  SÁNCHEZ, Marcelo; TORRES, Alberto J., *Los ciclos en la industria argentina: 1979-92*, pp. 1259-1282; incl. ref. En: Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Reunión Anual 29; Universidad Nacional de La Plata, 12-14 octubre 1994

- 📖 SCHORR, Martín, *Industria y nación: poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*, 1° ed., Buenos Aires: Edhasa, 2004
- 📖 SCHVARZER, Jorge, *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, A-Z editora, Buenos Aires, 1998
- 📖 VISINTINI, Alfredo Aldo, *Las políticas económicas del gobierno de Alfonsín: 1983-1989*, Revista de Economía, ene.-mar. 1993, pp. 143-163, Banco de la Provincia de Córdoba, Córdoba. n. 68.
- 📖 YOGUEL, Gabriel, *El tránsito de la sustitución de importaciones a la economía abierta: los principales cambios en la estructura industrial argentina entre los 70 y los 90*, Universidad Nacional de General Sarmiento. Laboratorio de Investigaciones sobre Tecnología, Trabajo, Empresas y Competitividad, Bs. As. Publicado en Kosacoff (Ed), Yoguel, Bonvechi y Ramos, *El desempeño industrial argentino: más allá de la sustitución de importaciones*, CEPAL, Marzo del 2000

Revistas

Revista *Síntesis Informativa Económica y Financiera*, Las exportaciones industriales argentinas en la última década, Serie Económica, Ediciones del Banco de la Provincia de Buenos Aires, n. 299, jul.-ago. 1991

Documentos

Anuario estadístico de la República Argentina 1993 – INDEC

DE LA DEMOCRACIA DE MASAS AL REALISMO ESTADO Y VOLUNTAD POLÍTICA FRENTE A LOS CONDICIONAMIENTOS DE LA DEUDA EXTERNA (1983-1993)

Marcela V. Díaz

Introducción

En este trabajo nos hemos centrado en las transformaciones operadas en el modo en que el Estado se concibe a sí mismo en el período comprendido entre 1983 y los comienzos de 1993, es decir fundamentalmente durante la gestión alfonsinista y los primeros años del gobierno de Menem (la fecha que marca el final del período que tratamos coincide con la conclusión del proceso de refinanciación de la deuda externa argentina en los términos que establece el plan Brady).

Los objetivos de la investigación procuran analizar las condiciones de posibilidad que expliquen la imposición consensuada, en el marco de un sistema democrático, del modelo neoliberal. Sostenemos que la democracia argentina en este período concluyó la tarea iniciada por la dictadura del 76 al hacer pensable, primero, y luego materializar la reforma estructural del Estado. De ese modo se consumó la inscripción del país en el modelo de acumulación mundializado con predominio de la valorización financiera¹, iniciado a fines de los 70. Nuestro análisis se relaciona con el rescate de la dimensión eminentemente política del Estado que configura sus posibilidades de incidir en el contexto nacional e

¹ Se utiliza aquí el concepto de “régimen de acumulación mundializado con predominio de la valorización financiera” utilizado por F. Chesnais, *La mondialisation du capitalisme* (Paris, Syros, 1998) y difundido entre otros por E. Basualdo. “Se trata del predominio que ejerce la valorización financiera como eje ordenador de las relaciones económicas (...) La misma no alude únicamente a la importancia que adquiere el sector financiero en la asignación del excedente sino a un proceso que revoluciona el comportamiento macroeconómico de las grandes firmas y consiste en la inusitada importancia que adquiere en ellas la colocación del excedente en una amplia gama de activos financieros (títulos, bonos, depósitos) tanto en el mercado interno como en el internacional. Este proceso que irrumpe y es predominante en la economía argentina desde fines de la década del 70, se expande debido a que la tasa de interés interna, y la diferencia marcadamente positiva de la misma respecto de la tasa de interés mundial, supera la rentabilidad de las diversas actividades económicas y a que el acelerado endeudamiento externo opera como una masa de excedente valorizable en el mercado interno (...) una de las manifestaciones de la valorización financiera consiste en la importancia relativa que adquieren los activos financieros respecto de los activos físicos en las grandes firmas”. Basualdo, E., *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del 90*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2000, pp. 12-13.

internacional en el que se inserta. Reconocemos a su vez que las presiones de los acreedores externos constituyen un factor decisivo en las transformaciones que analizamos, pero no son de determinantes.

Compartimos la definición de nación de Benedict Anderson como “comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana”¹, y, en ese sentido, afirmamos que las construcciones discursivas que definen la identidad de los Estados configuran el espacio público donde estos aparecen. El modo en que un país en cada momento histórico concibe su propia identidad, y su relación frente a los otros, permite establecer alianzas estratégicas, fija fronteras de mercados y regiones, traza un horizonte de acciones posibles. Es por ello que los discursos no son meras descripciones de un estado de cosas, sino que el decir constituye ya una forma de acción. Esta dimensión realizativa del discurso, descubierta y analizada ya por las corrientes pragmáticas de estudios del lenguaje, produce efectos de sentido que se proyectan en el ámbito de las prácticas.

Se ha trabajado sobre dos tipos de fuentes relativas al período alfonsinista desde el 83 hasta el 89. Por un lado, los discursos presidenciales, por otro los discursos de cancillería que explicitan la modificación de las posiciones en lo que hace al manejo de las relaciones exteriores de la nación.

Partimos de la hipótesis de que Alfonsín erigió –invocando una democracia que pretendía resumir todas las expectativas– la figura de un Estado de derecho capaz de albergar la diversidad, gracias a dos proyectos fundamentales: el juzgamiento del pasado autoritario y el intento de tratamiento político, juntamente con Latinoamérica, de la crisis de la deuda externa. Esos dos frentes de confrontación permitieron consolidar una unidad circunstancial que en apariencia parecía superar las diferencias en la estructura socioeconómica de los comienzos de los 80 (muy diferente de la que fundó los movimientos de masas históricos a los que el alfonsinismo apelaba en su discurso). A su vez, los dos frentes reforzaban el papel del Estado: el primero, al entroncar con la tradición de los dos movimientos populares de la historia argentina con el que el alfonsinismo de la primera época pretendía afirmar su filiación –el yrigoyenismo y el peronismo–, sostenía una soberanía estatal que exigía un tratamiento propio de pares por parte de las naciones acreedoras, a la vez que reafirmaba los principios de la unidad

¹ Benedict Anderson, *Comunidades imaginadas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 23. Es *imaginada* porque la comunión de sus integrantes es una construcción ficcional; es *limitada* porque todas presentan “fronteras finitas, aunque elásticas, más allá de las cuales se encuentran otras naciones”; es *soberana* porque las naciones sueñan con ser libres; es *comunidad* porque independientemente de las desigualdades y la explotación, “la nación se concibe siempre como un compañerismo profundo, horizontal”.

latinoamericana, apelando a la voluntad política para enfrentar en forma conjunta el tema de la deuda. El segundo frente, expresado desde los discursos eleccionarios, se reafirmó durante el juzgamiento a los ex comandantes del Proceso; se erigió así la centralidad del estado de derecho como tercero capaz de imponer el lugar de la ley, promoviendo investigaciones sobre el pasado en respuesta a la demanda de justicia de las víctimas del terrorismo de Estado y de la sociedad en su conjunto. Se fijaba de ese modo una línea que diferenciaba las acciones del gobierno democrático de las de los gobiernos *de facto*.

Además de intentar justificar la primera hipótesis, en nuestro trabajo hemos analizado las transformaciones operadas a partir del fracaso de las negociaciones que propiciaban un tratamiento político de la cuestión de la deuda externa. Tal proceso supuso un giro en el modo en que el Estado se percibía a sí mismo y a los otros e implicó la recurrencia, en el discurso aséptico de la técnica, al “argumento de realidad” donde la definición del contexto se circunscribe a coordenadas cerradas y preestablecidas. Ese corte en el discurso y en la perspectiva asumida por el poder político posibilitarán, más allá del recambio en los actores sociales y políticos, el ciclo neoliberal de los 90.

El objetivo de la modernización, esbozado en el discurso de Raúl Alfonsín en Parque Norte a fines de 1985, contribuyó a entronizar el discurso de la técnica y a despolitizar los proyectos de transformación del país. Las jornadas de Semana Santa de 1987 expresaron la disociación entre discurso y acción, arrastrando en su derrumbe la credibilidad del gobierno y el estilo de democracia de masas movilizadas. El estado de derecho dejó de ser el nombre de una identidad colectiva en su instante de precaria cohesión, para mostrar las fisuras de una sociedad plural.

En la última etapa de gestión, antes incluso de la experiencia devastadora de la hiperinflación, el alfonsinismo parece convencido, así lo expresa en sus discursos, de la necesidad –concebida como única alternativa viable, como lectura “objetiva” de una realidad en la que no hay posibilidades de incidir– de emprender reformas estructurales que transformen el Estado de acuerdo a los lineamientos impuestos por el FMI, tarea que luego emprendería el menemismo en el marco de las negociaciones de la deuda externa que culminaron en la incorporación al Plan Brady (abril de 1993).

Lo paradójico es que este viraje tiene su origen en el marco de un gobierno, el de Raúl Alfonsín, que había comenzado postulando su filiación con los movimientos populares, que articuló su poder sobre la movilización de masas (prueba de ello el retorno de la plaza de Mayo como plaza política), que otorgó al estado de derecho el poder de buscar la verdad y la justicia, y pretendió retomar

en el orden internacional el discurso de una nación soberana. Fue este gobierno el que forjó los primeros sentidos del concepto de democracia, a él le correspondió la tarea de perfilar un nuevo origen para la vida política argentina, luego de años de gobierno *de facto*. Sin embargo, tal comienzo se hizo soslayando la cuestión económica, a partir del sobredimensionamiento de las posibilidades del estado de derecho y de la pretensión de eliminar el disenso de la escena política. El advenimiento de la democracia parecía prometer *per se*, por la sola mención de su nombre, la resolución de todos los conflictos y todos los problemas, incluso el de la deuda externa. En esta cuestión el alfonsinismo depositó demasiadas expectativas, que se revelaron infundadas, respecto del cambio de mirada del mundo desarrollado (nuestros acreedores) hacia la Argentina democrática.

Consideramos que en el período analizado se operó una transformación de la representación del papel del Estado, manifestada en los discursos, que va desde un Estado Nacional concebido como eje del proyecto político hasta un Estado como aparato formal en el contexto de un capitalismo globalizado. En ese marco, lo político se disuelve en la racionalidad descriptiva de un discurso económico que adquiere un carácter hegemónico y se concibe como el único referente válido de una realidad sustancializada.

La crisis del 2001-2002 permitió la irrupción de la política reprimida, develó la cara indudablemente política de ese saber técnico, socavando las bases sobre las que se erigió el modelo neoliberal de valorización financiera; a su vez replanteó el tema del lugar de la Argentina en el mundo, de las posibilidades de acción sobre una coyuntura que el mismo discurso técnico había revelado como inmodificable. A partir de los actos de entonces fue posible otra mirada, se operó un cambio en la racionalidad que permitió construir un discurso que desplazara a la nación de ese lugar de mero espectador pasivo, mero instrumento de circunstancias definidas por otros actores.

Como un saldo de la primera década de la transición democrática, seguramente queda pendiente aún la resignificación de los sentidos de la democracia, la reflexión sobre el proyecto nacional y tal vez otro corte en el discurso que construya simbólicamente ese otro lugar en que aspiramos ubicarnos.

La refundación del estado de derecho

La campaña presidencial de Raúl Alfonsín se centró en la refundación del Estado de derecho. Esta postura implicaba un cambio importante frente a una cultura política argentina sostenida en oposiciones irreconciliables entre partidos y convertía a la democracia en un término lo suficientemente amplio, o un

significante² vacío con capacidad para inscribir las demandas sociales particulares en una cadena de equivalencias que representaba, a la vez, la suma de todas las expectativas y el rechazo al pasado régimen militar. El voto al líder renovador resumía también voluntad de orden y sometimiento a la constitución. La sola afirmación de los valores de la democracia parecía resguardar del mito totalitario, preservar de las escisiones en el cuerpo político y asegurar la comunión plena de la comunidad con sus instituciones.

Las posiciones del campo social favorecen el ascenso de Alfonsín en el 83: en la competencia política eleccionaria es quien toma la iniciativa al ocupar ese lugar simbólico asociado al funcionamiento democrático y al Estado de derecho, frente a un peronismo que postulaba el revanchismo (con su ingrediente de esa violencia política rechazada) y las antinomias tradicionales. Califica a su gesta como “el tercer movimiento histórico” trazando una genealogía cara a la memoria política argentina, apropiándose en su beneficio de las experiencias de masas de corte nacional-popular. La primera derrota eleccionaria del peronismo le prestó un reconocimiento dentro de su partido y la sociedad. El ataque del alfonsinismo al sindicalismo moderado y componedor, su denuncia de pactos con el bloque militar, alentaron la desconfianza de la ciudadanía y desarticularon la cohesión de esa fuerza opositora.

Alfonsín logra articular un capital simbólico que entronca, a través de lugares de la memoria, con el funcionamiento imaginario de los procesos de significación. Frente a la pérdida de credibilidad del peronismo, el alfonsinismo construía su retórica desde una doble vertiente: vinculándose por un lado a la tradición yrigoyenista donde la palabra “democracia” se elevaba como la virtud cívica por excelencia, como signo de un universal que subsumía en una cadena de equivalencias multitud de particularismos. Por el otro, asociándose al postrero auge de la socialdemocracia europea, procuraba adecuar a la sociedad argentina a

² Aludimos aquí a un significado vacío en el sentido que lo usa Ernesto Laclau, es decir como aquel que es resultado de la falla estructural del proceso de significación. El significante vacío unifica las demandas heterogéneas, operando como un puro nombre, sin contenidos referenciales estables. Su presencia discursiva no es el resultado de ambigüedades contingentes de sentido sino de la necesidad de representar la falta (la plenitud ausente de la estructura; el hecho de que el universal no tiene cuerpo ni contenido necesario). Laclau sostiene la radical indecibilidad de toda estructura (es decir de toda identidad compleja constituida por una pluralidad de momentos). Los significantes vacíos, afirma, tienen como función representar la identidad puramente equivalencial de un espacio comunitario, renunciando a su identidad particular. La hegemonía, propia de la lógica política, se da cuando una demanda particular ocupa el lugar de una universalidad ausente. Esto explica por qué la hegemonía es siempre inestable y penetrada por una constitutiva ambigüedad. (Cf. Ernesto Laclau, *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel, 1996).

ese cosmopolitismo. Propuso también la concertación de un sistema político plural que podría tal vez constituirse de abajo hacia arriba. Sus instrumentos para la regulación de los conflictos serían las leyes. El espacio público que construyó, que postulaba la elisión de la violencia, solo admitía la participación de los ciudadanos, del sistema de partidos y la representación parlamentaria.

La recitación conjunta del preámbulo constituyó una de las prácticas rituales de carácter performativo. Se trató de una forma de exhibición de la identidad colectiva a través de la cual el sujeto adviene ciudadano de la nación y los conflictos se suspenden. Los gestos fundadores, la convocatoria del pueblo en la plaza inscribía a la democracia en el registro épico de la historia nacional.

El modelo político pretendía presentar los rasgos del tipo de autoridad legal racional según la clasificación weberiana: las órdenes resultaban impersonales y objetivas, instituidas legalmente y los agentes sociales recibían obediencia en virtud de la legalidad formal de las disposiciones. El preámbulo, más allá de la figura del dirigente, resultaba a la vez la ley y la historia constitucional argentina (en oposición a los gobiernos *de facto*). Aunque las propuestas de Alfonsín tendían a sostener este tipo de dominación, hay rasgos de su primera época que lo ligan a las formas de liderazgo carismático (pese a los estilos bien distintos del peronismo), que favorecen estrategias de creencia y de comunión pueblo/representantes, operando en la dimensión pasional.

La figuración del espacio social de los comienzos de la transición democrática respondía sin embargo a un equilibrio de tensiones radicalmente distinto a la experiencia de los movimientos de masas históricos a los que el alfonsinismo apelaba en su discurso. Las posiciones de los agentes sociales (definidas por el lugar social que ocupan, independientes de su voluntad), su capacidad de acción y sus interdependencias recíprocas eran también diferentes y las divisiones se multiplicaban. En esa sociedad eminentemente urbana cobraron nuevo auge los sindicatos de servicios, en manos de un sector público deficitario, cuyas huelgas marcaron todo el período. Por primera vez, aparecía con toda claridad la figura de los nuevos pobres, fruto de la desindustrialización del país y del deterioro de la función del Estado, cuyos reclamos pasaban por sus necesidades básicas. Las clases medias habían surgido también de las transformaciones del Proceso militar como un grupo desintegrado y débil. La introducción de nuevas pautas de consumo que reforzaban lo privado como un coto exclusivo, iniciada durante ese período, así como la represión cultural que limitó la transmisión de conocimientos a las nuevas generaciones, contribuyó a la fragmentación de esta clase y a la conformación de una pluralidad de

perspectivas³. Las necesidades de reconstrucción del Estado entraban en abierta contradicción con las exigencias del pago del desmesurado endeudamiento asumido por el gobierno ilegítimo, e incrementado por los cambios en la coyuntura mundial y la presión del sistema financiero internacional que propiciaba la aplicación de “remedios” ortodoxos, contrarios a los objetivos de desarrollo a los que aspiraba la democracia. El radicalismo tuvo la expectativa, que luego se reveló inconsistente, de que tales argumentos, y lo decisivo del compromiso democrático que encaraba, terminarían por convencer a los acreedores.

Las negociaciones sobre la deuda: el naufragio de la soberanía

La política exterior del gobierno de Alfonsín tendió a rechazar el esquema bipolar de confrontación Este-Oeste todavía vigente en la era Reagan y a participar activamente en el Movimiento de No Alineados.

Pese a las diferencias de perspectivas, el líder renovador buscó una política de convergencia hacia EE.UU. (con cuyo presidente mantuvo un encuentro en setiembre de 1984), con el objetivo de asegurar la democracia y mejorar las condiciones del endeudamiento. El acercamiento a Europa occidental fue otro de los ámbitos de despliegue de la política exterior argentina en la transición democrática (Alfonsín viajó, en los primeros años de su gobierno, a España, Italia, Francia y Alemania y el país recibió visitantes ilustres de ese continente). Existía la confianza de que las afinidades ideológicas del presidente Alfonsín con las socialdemocracias europeas podrían favorecer al país en las negociaciones con sus acreedores.

El presidente argentino y su canciller fueron los primeros en visitar oficialmente la Unión Soviética. La relación con la URSS durante la democracia registró una continuidad (las relaciones entre el bloque soviético y la dictadura militar argentina habían sido asiduas) que estaba dada más por la complementariedad de intereses entre ambas economías que por objetivos ideológicos. Durante el viaje de Caputo se suscribieron, entre ambos países, convenios sobre cooperación cultural y científica; sobre venta de cereales argentinos; y para el suministro de máquinas y equipos soviéticos a la Argentina. A su vez, se realizó un acuerdo de cooperación para la explotación de la riqueza pesquera

³ Halperín Donghi, Tulio, *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires, Ariel, 1994.

América Latina fue, sin embargo, el escenario privilegiado para la política exterior: la integración regional constituyó la estrategia para dirimir los problemas –como el de la deuda, que se convirtió en el más urgente– y fortalecer la paz.

Si uno de los ejes de debate de la campaña eleccionaria fue la posibilidad de discriminar entre deuda legítima e ilegítima y solo hacerse cargo de la primera, esa estrategia se abandonó una vez en el poder. El cuestionamiento principal se centró no tanto en el monto de la deuda en sí, sino en los plazos para el pago, muy cortos, y en los intereses que se consideraban excesivos respecto del potencial económico del país. Se buscó escapar a los compromisos que exigía el Fondo Monetario Internacional a través de acuerdos directos con los bancos y el Club de París.

En enero de 1984, frente a la sesión inaugural de la Conferencia Económica Latinoamericana (CEL), en Quito, Ecuador, el canciller Dante Caputo afirmaba: “La democracia argentina no acepta la trampa en la que el sistema financiero internacional y las minorías a él asociadas la han colocado al generar esta agobiante deuda externa. Los Estados nacionales han sido usados para apañar a estos grupos especuladores. El destino del continente está en salir fuera de esta trampa. (...) La crisis que sufrimos quizás tenga como contrapartida la creación de una oportunidad invaluable para convertir finalmente en realidad la integración de América Latina y del Caribe”⁴. La declaración de Quito recomienda que los países endeudados no comprometan “más allá de lo razonable” los ingresos provenientes de sus exportaciones en la renegociación de la deuda externa⁵.

Sostiene el canciller argentino en Quito: “La injerencia extranjera en América Latina va desde las formas más claras y directas del colonialismo, como los que sufrimos los argentinos en las Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, hasta las nuevas formas de penetración que terminan convirtiéndonos en peones jugados en un tablero que desconocemos y con objetivos que no son los nuestros”⁶.

El discurso de Caputo recupera la dimensión de denuncia, contra la penetración extranjera, de los movimientos populares (aunque, más moderado, habla de colonialismo, reanudando la reivindicación de la soberanía sobre Malvinas, y no de imperialismo y evita identificar al enemigo) así como la

⁴ Discurso del canciller argentino Dante Caputo, en *La Nación* 12/1/1984, p. 2.

⁵ *La Nación*, 12/1/1984.

⁶ *La Nación*, 14/1/1984.

oposición países desarrollados /países dependientes que, en el contexto del endeudamiento de la región, adquiere otra calificación que reproduce la dicotomía: acreedores /deudores. Apela también a la voluntad política de los Estados latinoamericanos para ser sujetos de su propio destino. De sus declaraciones se deriva la convocatoria a una acción colectiva de los países deudores, situación que se reitera en las reuniones del grupo, la más significativa de las cuales tuvo lugar en junio, en Cartagena de Indias. Por entonces comenzó a crearse entre los acreedores el espectro de un “club de deudores”, postura surgida de las propuestas planteadas en el Consenso de Cartagena, que no llegará a materializarse. De hecho, más allá del clima de reivindicación de la soberanía y de la unidad regional que trasmite la reunión, se había aceptado plenamente el principio de negociar la cuestión de la deuda país por país.

En mayo de 1984, ante los aumentos de la tasa de interés en el mercado norteamericano que repercuten fuertemente en los países deudores, el gobierno argentino promovió una declaración conjunta, junto con Brasil, México y Colombia, donde solicitaban a los países ricos (el Grupo de los Siete) medidas urgentes para aliviar la situación de las naciones endeudadas. Las expresiones de indignación frente al drama de la deuda se difunden por todo el continente.

La Reunión de Cartagena, que convocó a once naciones latinoamericanas, las más endeudadas de la región, en junio, culminó con una Declaración que remarcó el carácter político de la deuda externa, y la necesidad de abandonar su exclusivo tratamiento técnico- financiero. Asimismo, se formularon críticas al alza de las tasas de interés; al proteccionismo y *dumping* de los países industrializados; al deterioro de los términos del intercambio; y al drenaje financiero soportado por los países de la región. En setiembre, en Mar del Plata, tuvo lugar la segunda reunión del grupo con similares características.

Pese a las apelaciones a la unidad latinoamericana y a la posibilidad de estructurar un frente común, no se logró articular una alianza con los gobiernos de América Latina que permitiera una salida conjunta al endeudamiento. Mientras tanto, los acreedores incrementaban sus presiones y solo aceptaban negociar bilateralmente.

Entre los intentos fracasados, emprendidos por el gobierno de Alfonsín, de negociar la deuda evitando las presiones del FMI se encuentran, primero, la búsqueda del apoyo del Club de París, luego, los acuerdos de Cartagena y la carta

de intención enviada unilateralmente al Fondo que fue ignorada por ese organismo.⁷

Pese a su resistencia inicial, el gobierno argentino comenzó las negociaciones con el FMI que culminaron el 11 de agosto cuando este organismo anunció que “se han alcanzado acuerdos significativos sobre una serie de objetivos fundamentales del programa argentino”.⁸ De agosto a diciembre se extiende el período de negociación con el FMI.

La aceptación de los términos impuestos por los organismos financieros internacionales crea para el alfonsinismo una situación insostenible en lo económico, por el aumento de la inflación, y aceleran los conflictos político-sociales. En febrero de 1985 el ministro de Economía, Bernardo Grinspun, es remplazado por Juan Vital Sourrouille quien tratará de dar un nuevo giro a la situación. Su gestión intentará, a través del Plan Austral, lanzado públicamente a partir del 14 de junio, escapar a la ortodoxia impuesta por la política de sumisión al FMI, mostrando una postrera expresión de voluntad política. El éxito inicial del Plan Austral, a contramano de las recetas del Fondo, alentará una última etapa de optimismo del radicalismo que confiaba aún en cambiar su destino. En diciembre de 1985 sin embargo, es claro el giro realista⁹ que se manifiesta en todos los planos de la gestión alfonsinista.

Sin embargo, al fracasar las posibilidad de negociar la deuda en condiciones de fuerza, el alfonsinismo perdía tal vez su proyecto más relevante en el que había cifrado el éxito de su gestión. Al someterse a los dictados de los organismos internacionales, su prédica perdió eficacia simbólica. De este modo, aunque las manifestaciones del canciller Dante Caputo insistían en sostener la posición soberana del Estado, los compromisos con el FMI implicaban destinar la imposible suma del 8% del producto al pago de los intereses de la deuda¹⁰,

⁷ Cf. Schvarzer, Jorge: *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y 2000*, Buenos Aires, AZ, 1998, pp. 94-97.

⁸ *Ibidem*, p. 97.

⁹ Roberto Russell (*Democracia y política exterior*, 1988) afirma que este giro realista comenzó en las relaciones exteriores con el encuentro entre los presidentes Reagan y Alfonsín, en septiembre de 1984, cuyo efecto fue la disminución del perfil beligerante de la Argentina en las relaciones internacionales y la modificación de la estrategia inicial de politizar la cuestión de la deuda. Sin embargo, en lo que concierne a nuestro estudio, aunque el tema del endeudamiento ingrese, a partir de entonces, en una crisis sin solución, todavía en el año 1985 el radicalismo muestra una cierta posición de fortaleza y relativa soberanía, como lo expresa su rol en los juicios a las juntas militares del Proceso, gracias en parte al aire renovador que le proporcionan los primeros éxitos del Plan Austral, que, como dijimos, no se atiene a las premisas del Fondo.

¹⁰ Cf. Schvarzer, Jorge: *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y 2000*, op. cit., p. 108.

recortaban sustancialmente la capacidad de maniobra del gobierno y exacerbaban las demandas particulares circunstancialmente opacadas por la oposición nación/organismos financieros internacionales.

Si en 1984 la Argentina participa de los reclamos de los deudores e intenta inducir a las naciones industrializadas a tratar políticamente el tema de la deuda externa, cuestionando sus políticas proteccionistas y advirtiendo sobre los riesgos de la pobreza para las democracias, un año después la situación es mucho más tibia: procura sanear su economía y moderar su alineamiento. La reunión de los países firmantes del Consenso de Cartagena, en Montevideo, en diciembre de 1985, año marcado por la baja drástica de los productos exportables y la fuga de capitales, tuvo por objetivo tratar una respuesta conjunta al Plan Baker, lanzado en octubre, en Seúl, por el nuevo Secretario del Tesoro de Estados Unidos (James Baker) bajo el título de “Programa para el Crecimiento Sostenido”.

Era claro que en esa ocasión la posición de los deudores había perdido fuerza y unidad (el espectro del club de deudores era ya historia). Sin cuestionar el Plan Baker, solicitan imperiosamente propuestas de emergencias para paliar las condiciones del endeudamiento.

“En los últimos cinco años retrocedimos una década. Los enormes esfuerzos realizados para ordenar nuestra economía, para mejorar nuestra eficiencia, para aumentar nuestras exportaciones no fueron suficientes. No lo fueron porque ningún esfuerzo nacional puede compensar el deterioro extraordinario de las condiciones internacionales. (...) aunque represente [el plan Baker propuesto por EE.UU.] un paso positivo por su corresponsabilidad y por la indicación de la necesidad de crecer de los países deudores, se revela como insuficiente en razón de que el problema de la deuda externa no se limita a una necesidad de flujos de caja dado que el volumen de recursos previstos difícilmente alcanzará un monto que permita a los países deudores atender sus obligaciones con los acreedores y a la vez asegurar su crecimiento sostenido (...) América latina no puede esperar, es necesario actuar durante la transición con un plan de emergencia. (...) De no poderse llevar a cabo la eficaz implementación del plan de emergencia los países tendrían que adoptar otro tipo de medidas que aseguren la limitación de las transferencias netas y la consecución del objetivo de crecimiento ya enunciado. De no hacerlo, se producirían situaciones de inestabilidad política y social, que podrían revertir los procesos de consolidación de la democracia.”¹¹

¹¹ Declaración de Montevideo, propuesta por el Grupo de Cartagena, formado por 11 países, los mayores deudores de América latina, diciembre 1985. En *Clarín*, 18/12/1985.

Pese al giro en la posición del gobierno y a los compromisos para el pago de la deuda, los discursos del canciller Dante Caputo, de los últimos años del gobierno alfonsinista, no acusaron el impacto del cambio, aunque perdieron su eficacia simbólica: mantuvieron los mismos registros de confrontación, centrados en la dimensión política –que rescataba “la voluntad, decisión y creatividad de los pueblos y gobiernos” como forma de lograr soluciones–, afirmaba la soberanía nacional y pugnaba por la unidad latinoamericana con todos los recursos de una retórica que no lograba convencer. Así, en las reuniones del GATT, denuncia el proteccionismo de los países desarrollados en tanto “lo que se exige a los más débiles no es ley para los poderosos”¹².

Las reuniones del Grupo de los Ocho (Grupo Contadora y Grupo de Apoyo) ocurridas en 1986 y 1987 pusieron énfasis en la pacificación centroamericana, conmovida por la intromisión armada norteamericana en la región, y deliberaron sobre políticas de cooperación e integración (que incluían la eventual creación de un club tecnológico) sin llegar a resultados concretos. En la Cumbre de los ocho en Acapulco (noviembre de 1987) la cancillería argentina reiteró la propuesta de reducir las tasas de interés para aliviar la situación de los acreedores de la región. Aunque sus dichos fueron considerados en el “Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia”, estaba clara la renuncia de los ocho a cualquier acción colectiva como estrategia de presión hacia los acreedores.¹³

La convocatoria a la unidad latinoamericana se había construido sobre la analogía histórica sostenida sobre los lugares de la memoria: mientras la gesta de la independencia fue posible por la unidad, la separación de los pueblos no trajo sino desdichas; se trataba entonces de lograr “una nueva independencia”¹⁴. Sin embargo la invocación de la nación soberana no resultaba creíble, frente a los condicionamientos a los que el Estado se había sometido para el pago de la deuda externa.

El discurso voluntarista se mostraba impotente frente al argumento de una “realidad” que se imponía desde afuera al país y reducía hasta el límite sus márgenes de acción.

¹² Intervención del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Dr. Dante Caputo, en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), Punta del Este, 15/9/1986.

¹³ Roberto Bouzas, Saúl Keifman y Ricardo Echegaray, “Informe sobre la coyuntura económica internacional”, N° V, FLACSO, Serie Documentos e Informes de Investigación del Área de Relaciones Internacionales, N° 63, Buenos Aires, abril de 1988, pp. 88-89.

¹⁴ *Ibidem*.

La política hacia el pasado: fortaleza y claudicaciones

Tres días luego de asumir la presidencia el Dr. Alfonsín dictó los decretos 157 y 158 que sostienen la llamada “Tesis de los dos demonios”. Se trataba de la primera versión oficial de la historia reciente y de sus responsables. El primero de los decretos, el 157/83, atacaba el “terrorismo subversivo”, culpable de instaurar “formas violentas de acción política” que perturbaron la restauración de la democracia en mayo del 73. El mismo día el presidente firmó el decreto 158 que establece la orden de procesar a los integrantes de las juntas militares. En este caso se menciona la usurpación del poder en marzo del 76 y la instrumentación de un “plan de operaciones contra la actividad subversiva y terrorista, basado en métodos y procedimientos manifiestamente ilegales”.

La naciente democracia pretendía construirse como un nuevo origen político, al margen del conflicto entre los dos demonios del pasado.

El decreto 187/83 del 15 de diciembre establece la constitución de la CONADEP (Comisión Nacional de Desaparición de Personas) que tendrá por objeto “esclarecer los hechos relacionados con la desaparición de personas ocurridos en el país”. A través de esta institución el gobierno reasume la responsabilidad de la democracia, pregonada en la campaña, en la búsqueda de la verdad y la justicia. La Comisión debería recibir denuncias y pruebas y remitirlas a la justicia, averiguar el destino de las personas desaparecidas, de los niños sustraídos, denunciar ocultamiento de pruebas y redactar un informe final. No podría, en cambio, “emitir juicio sobre hechos y circunstancias que constituyen materia exclusiva del Poder Judicial”.

El fracaso de la primera tentativa de resolución del conflicto –el intento de una autodepuración de las Fuerzas Armadas para reintegrarlas al seno del cuerpo social– llevó al alfonsinismo a enfrentar toda la crudeza del pasado y sus fantasmas. La etapa que se inicia entre la exposición pública de los testimonios reunidos por la CONADEP (entre setiembre, fecha del informe, y noviembre de 1984, en que sale a la venta el *Nunca más* que rápidamente adquirió la dimensión de *best seller*), y el juicio a los ex comandantes de las juntas militares (que se extiende de abril a diciembre de 1985, en coincidencia con la gestión de Sourrouille y la puesta en marcha del plan Austral) constituye el momento de mayor eficacia simbólica de la construcción de la memoria y del Estado de derecho como tercero capaz de marcar el lugar de la ley.

Consideramos que el informe de la CONADEP inicia el enlace entre memoria e historia¹⁵. No es el primer relato del horror –los organismos de derechos humanos y la prensa habían hecho circular sus propias versiones, y en muchos sentidos la presentación del Informe reafirma elementos de la Teoría de los dos demonios–, pero la publicidad de su trabajo, la condición de sus miembros de testigos confiables y la multiplicidad de testimonios que recogió permitieron ese espacio de comunicabilidad, de construcción intersubjetiva de la experiencia traumática. El contexto en que se produce su aparición es también favorable ya que la decisión del tribunal militar de negarse a juzgar a sus pares evidencia el fracaso de la primera estrategia del gobierno y abre la vía para la exposición del pasado.

El espacio mediático, que se asocia por primera vez con los estrados judiciales, construye la escena público política para la revelación de la verdad y la aplicación del castigo. Los sondeos de opinión realizados por entonces dan cuenta de la demanda de justicia de la sociedad y de su rechazo hacia las FF.AA.; se trataba de un fenómeno generalizado que desplazó el interés por otros temas de política nacional. Se estaba operando la articulación del recuerdo en los espectadores, con él surgía una demanda hacia el Estado para que diera lugar a aquello que no tenía lugar para ser (las víctimas del terrorismo de Estado, los desaparecidos tenían que ser rescatados como sujetos de derecho e incorporados a la historia, con sus nombres). La terceridad del Estado se hace oír en los tribunales, interpela a la víctima; la ley sostiene la ilusión de la nueva era democrática, la Justicia como lugar imaginario adquiere un valor fundacional.

Sin embargo, la torsión de la decisión judicial, a través de las leyes de punto final y de obediencia debida, en el contexto de debilidad del alfonsinismo que sucedió a 1985, coincidente con los acuerdos con los organismos financieros internacionales, consolidarán el desmoronamiento del Estado de derecho de ese lugar de terceridad sobre el que se descansaba su eficacia simbólica; el tema económico se impondrá y, en materia de derechos humanos, el fin de la impunidad será entonces el reclamo decisivo y el eje de la política de rescate de la memoria y del olvido.

El discurso público y el proyecto –elevado al Congreso por el poder ejecutivo el 5 de diciembre de 1986– de la hoy derogada ley de Punto final

¹⁵ Emilio Mignone, dirigente de organismos de derechos humanos, comentó en alusión al protagonismo adquirido por la CONADEP y luego por el Juicio: “Tengo presente la cantidad de gente que me expresaba (y a veces me paraba en la calle para hacerlo): ‘no creíamos lo que ustedes decían, pero ahora hemos comprobado que era verdad’.” Emilio F. Mignone, *Derechos humanos y sociedad*, Buenos Aires, Ediciones del pensamiento nacional / CELS, 1991, p. 160.

mostraban ese giro en la posición del locutor que acepta públicamente su papel de víctima, pasivo instrumento de circunstancias que lo superan. Allí el presidente, luego de haber develado los horrores del terrorismo de Estado, de que la CONADEP y el juicio a las juntas expusieran públicamente los testimonios de lo ocurrido, manifiesta los límites de su acción: a su criterio no es posible resolver el problema de la verdad sobre el pasado. Con el proyecto de ley el gobierno busca releva a la justicia de la dilucidación de los delitos e interfiere en el proceso judicial. El argumento es el reconocimiento de la imposibilidad práctica de hacer efectivo el castigo de los culpables que prometía el juicio a las juntas. La inquietud de las Fuerzas Armadas es invocada como sombra que amenaza el presente y posterga la resolución de los problemas inmediatos del país. Se consume así el deslizamiento desde la verdad como horizonte de justicia, a la renuncia a ella como necesidad de Estado. A diferencia de otros discursos de Alfonsín, como los de su campaña presidencial del 83, el proyecto elevado al Congreso muestra un pueblo (o un colectivo constituido por los representados) visible, mensurable, pasible de ser analizado como objeto de conocimiento. Es “la totalidad de los argentinos”, una presencia que satura el espacio, que puede desagregarse en partes cuya suma reasume el todo. Clausurar ese pasado que divide a los argentinos se convierte en la tarea necesaria para llevar a cabo la pacificación que requiere la modernización del país. En otro aspecto que marca la disolución de la apariencia y la distancia de los modelos clásicos de representación política, el proyecto alfonsinista define un horizonte de expectativas, un espacio para lo posible estrecho y explícitamente disociado de la verdad. El realismo aflora con claridad. La capacidad del gobierno de captar la realidad en toda su crudeza y sus limitaciones, de definir la acción en función de urgencias y jerarquías de lo racionalmente posible, es parte decisiva en la construcción de su competencia como sujeto de hacer. Su hacer se define por un saber –en el espacio de las opciones concebidas como posibles– aquello que es necesario hacer para lograr el objetivo de la pacificación de la nación. La voluntad desaparece, se devela la apariencia y se disipa la ilusión política. La razón objetiva renuncia a la cuestión de la verdad; es razón instrumental.

A su vez, la ley de Obediencia Debida dio un paso más al hacer posible la definitiva exculpación propuesta luego del alzamiento militar de Semana Santa en 1987, que tuvo la peculiaridad de cerrar un ciclo. Allí, el alfonsinismo volvió a reunir por última vez al pueblo en la plaza renovando la antinomia estado de derecho/ dictadura que lo había llevado al poder en el 83. El significativo “democracia” volvía a encarnar todas las particularidades, sostenido sobre la exclusión de la dictadura. Afirmando el derecho frente a la fuerza, la ley frente al

crimen, el pueblo reunido en la plaza se constituía en ese límite interno, más allá de sus múltiples demandas. Sin embargo, la claudicación del ejecutivo ante las Fuerzas Armadas, que culminó en la sanción de la Ley de Obediencia Debida (4/6/1987), arrastró en su derrumbe la credibilidad del discurso y el estilo de democracia de masas movilizadas. La “particularidad del contexto fáctico” (“la situación de beligerancia subversiva” según el dictamen del procurador Gauna de mayo de 1987) permitió dejar sin castigo los delitos. Fueron los gestos del Estado de derecho, los mismos que habían mostrado la exhibición pública, desde los estrados judiciales, del horror de la dictadura, los que, en nombre de una realidad que exigía clausurar el pasado, abandonaron la defensa de los valores últimos de la existencia humana. Las instituciones, portadoras de una función simbólica decisiva para la constitución de la comunidad, se proclamaban impotentes y sucumbían ante el peso de esa única perspectiva. Con ello la democracia se negaba a sí misma. Fundaba una nueva moralidad que pretendía ser valorada solo por su adecuación al curso de los hechos.

La Argentina postdictadura se había constituido sobre un discurso fundador que postulaba a la democracia como un sistema político transparente y omnipotente, sostenido sobre la plena identidad entre representados y representantes. Luego ese mismo discurso asumió un carácter pragmático, a contracorriente de los principios éticos universales que el radicalismo había invocado en sus inicios. El argumento que justificó el desplazamiento de la perspectiva fue una nueva objetividad, vista como estado de cosas inmodificable donde los márgenes de acción de los agentes sociales se reducían sustancialmente.

Modernización y realismo. El derrumbe de los pilares simbólicos de la nación

Si el elemento articulador de la unidad del alfonsinismo fue, en los primeros años, la confrontación con las corporaciones (los ataques del líder renovador al pacto militar-sindical y a los capitanes de la industria), y el juicio a los militares (con la perspectiva de una verdad que divide aguas entre el pasado y el presente, entre civiles y militares), que proporcionaron una unidad imaginaria, en torno del Estado de derecho y la noción de democracia, la modificación de su estrategia de gobierno a partir de fines de 1985, hacia una línea consensual y pactista, desarticuló la cadena de equivalencias y develó un campo de posiciones donde las tensiones predominaban sobre los equilibrios. Debilitados los límites antagónicos que habían constituido precariamente el sistema sobre la exclusión de todo aquello vinculado al pasado autoritario, la lógica de la diferencia volvía a predominar.

La propuesta de modernización que constituía el eje ideológico básico del plan de Alfonsín y del grupo de intelectuales que lo sostenía, requería el fin de los conflictos, postergaba, en una espera indefinida, la resolución de las expectativas insatisfechas de los distintos agentes sociales y debilitaba las asociaciones simbólicas con “el tercer movimiento histórico”. Más allá de los primeros éxitos del plan Austral, del triunfo eleccionario de ese año y de la extraordinaria popularidad del juicio a las ex juntas militares, los compromisos asumidos con el FMI que implicaban el compromiso sustancial del PBI para financiar el endeudamiento externo, en un marco internacional desfavorable para nuestras exportaciones, dejaban escaso margen a la acción del gobierno.

El gobierno replantea su estrategia y prioriza el objetivo de reconciliación nacional como clave para encarar el objetivo modernizador. El mismo obligará luego a abandonar la búsqueda de la verdad sobre el pasado. En el discurso de Parque Norte (1/12/1985) se delinea la propuesta de modernización que constituía el eje ideológico básico del plan de Alfonsín y del grupo de intelectuales que lo sostenía. La tradición de ese signifiante (modernización) se asociaba por un lado al discurso de las dictaduras militares que se habían visto a sí mismas como vehículos eficientes de la modernización del país, que lo pusiera a tono con un mundo cambiante y terminara con el aislamiento y la protección. Los procesos de modernización del país y sus efectos sobre las masas fueron invocados también, desde la sociología científica posterior al 55 y encarnada por Gino Germani, para explicar el advenimiento del peronismo (el fenómeno del liderazgo carismático, que veían como propio de este movimiento, correspondía a resabios tradicionales en el marco de procesos sociales modernizadores). De ese modo el objetivo de la modernización, considerado como un imperativo necesario, contribuía a entronizar el discurso de la técnica y a despolitizar los proyectos de transformación el país (los modos en que esta transformación se produciría, los sectores beneficiados de ese proceso se elidían del debate disueltos en un término lo suficientemente ambiguo y prometedor).

Sin embargo, conscientes de las asociaciones autoritarias del término, los intelectuales del grupo Esmeralda, que respaldan a Alfonsín y colaboran en la elaboración del Discurso de Parque Norte, analizan las dimensiones de la modernización, explicitan su intención de evitar la caída en el mito tecnológico e, invocando principios éticos, afirman el objetivo de borrar la violencia de la cultura política. Como antes la palabra “democracia”, la “modernización” como signifiante aséptico y despolitizado, parece asegurar por sí misma la unidad de los argentinos, la superación del atraso y el disfrute equilibrado de los beneficios de la prosperidad. Se opera sin embargo un desplazamiento frente a la noción de

democracia de los primeros tiempos del gobierno (que, como hemos dicho, se constituyó en sus inicios como la contracara de la dictadura); aquí se otorga centralidad a lo económico, resaltando sus efectos sobre la sociedad (“Es que, corroída en sus bases éticas, la vida política bajo la cultura de la inflación abre las puertas a la indiferencia ciudadana o a las falsas soluciones mesiánicas”, Discurso de Parque Norte) y se aborda con carácter prioritario la cuestión de la transformación del Estado (cuyas estructuras, dictamina, también debían ser descentralizadas y modernizadas). De este modo, con este nuevo giro en los tópicos del discurso se diluye la oposición entre democracia y dictadura, que permitió la emergencia de la dimensión judicial del Estado, en la primera etapa del gobierno alfonsinista. Las necesidades del presente exigen, en cambio, resolver las antinomias del pasado y facilitar la reconciliación de los argentinos, concebidos de modo indiferenciado, más allá de sus demandas específicas o de su lugar en a estructura socioeconómica. El fin de los conflictos que se propicia posterga, en una espera indefinida, la resolución de las expectativas insatisfechas de los distintos agentes sociales.

A su vez, en este planteo el pueblo pierde la centralidad que la democracia le otorga como sujeto político, al tiempo que se debilitan las asociaciones simbólicas como “el tercer movimiento histórico” que llevaron al alfonsinismo al poder en el 83. Este desplazamiento construye un pueblo mensurable que anula la distancia fundadora de la representación política entre sujetos empíricos y el nombre pueblo, irreductible a la suma de sus partes. Se anticipa así el giro pragmático de la última etapa del gobierno radical y la importancia que adquirirá, en función del objetivo modernizador, la inserción de la Argentina en un mundo cambiante (cuestión política decisiva que define el perfil del país, cuyos contenidos no se discuten, pero se señalan como necesidad imperiosa). Esa inserción en el mundo comienza a concebirse, de modo despolitizado, y terminará siendo, en el marco de un Estado que ha renunciado a la voluntad política, como asunción pasiva de los imperativos del modelo de valorización financiera impuestos por los organismos financieros internacionales.

A partir de este momento, mientras que el tema de las privatizaciones se incorpora a la agenda del gobierno, como respuesta a la presión de los acreedores externos que exigían el pago de la deuda, se reiteran las caracterizaciones que abundan sobre el desgaste del país y la inevitabilidad de su restructuración. A comienzos del 87, el ministro de Hacienda Juan Sourruille esboza un diagnóstico

de la crisis que presupone un programa correctivo: es “la crisis de una economía cerrada y de un Estado sobrecargado de funciones”¹⁶

El ascenso al ministerio de Obras y Servicios Públicos de Rodolfo Terragno permitirá dar comienzo al diseño de los proyectos de privatizaciones de Entel, Aerolíneas y el sector petrolero. Las razones técnicas invocadas serán el deterioro, concebido como irreversible, de las empresas estatales, el déficit fiscal crónico, y el fuerte endeudamiento externo. Frente a estas cuestiones el Estado se proclama impotente y acepta una realidad que se le impone desde afuera. Todo rasgo de voluntad política se disuelve en la racionalidad de un discurso economicista que se erige como mera descripción naturalizada de un estado de cosas inmutable.

En su discurso de Alfonsín del 1º de mayo de 1989, en plena hiperinflación, poco antes del triunfo de Menem y de la cesión anticipada del poder, intenta una explicación de su labor. Es el primer gobierno democrático que cede el poder a otro, sin recurrir a autoritarismos en medio de una crisis sin precedentes. Expresa la contracara del Estado soberano del comienzo del mandato donde la democracia parecía asegurar con su nombre el acceso inmediato al bienestar del conjunto de la sociedad. Aquí, en cambio, se explicitan las dimensiones de una crisis “sin precedentes”, y se asume la impotencia del Ejecutivo, su imposibilidad de superar la crisis. Los males argentinos son reflejo de un contexto mundial apocalíptico: “nuestra crisis es parte inseparable de una crisis estructural mundial cuyas solución solo podrá emerger de grandes iniciativas colectivas, que abarquen a enteras regiones del planeta con centenares de millones de personas involucradas, y nunca de una iniciativa singular”. No hay entonces proyectos viables para asumir el salvataje de la nación. Entre los logros de su gestión gubernamental resalta el “haber luchado frente al aislamiento mundial e iniciado la transición económica para que nuestros sucesores puedan articular democracia con crecimiento y prosperidad. Es irresponsable pensar en distribuir lo que no existe”. En el balance de las tareas realizadas enuncia, entre “las cosas que no supimos hacer”, “transformar de raíz el sistema económico perverso, modernizar el Estado burocrático e inmanejable, para quebrar de cuajo con el funcionamiento cerrado de la economía, de espaldas al mundo y poco eficiente”. Resulta claro que Alfonsín terminaba su mandato convencido de la necesidad de la transformación estructural del Estado, exigida por organismos financieros

¹⁶ Sourruille, Juan, Discurso del 25/2/879 cit. por Beltrán, Gastón J., “Acción empresaria e ideología”, en Pucciarelli, Alfredo, *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006, p. 226.

internacionales, como la única alternativa posible para el país. Los ajustes que requeriría el cambio de modelo son planteados como motivos de orden pasional que justificaron su inoperancia (aquellas “cosas que no quisimos hacer”). Aún más, para reforzar la impotencia sostenida sobre el argumento de realidad, menciona las causas de “las cosas que no pudimos hacer”: la falta de consenso, la caída de los precios de los productos agropecuarios, inundaciones, sequías, intereses usurarios... Pese a la desarticulación completa de la voluntad política, el locutor afirma su convencimiento de “que no se ha equivocado en las grandes orientaciones”. Puede sostenerse que el proyecto económico neoliberal que el presidente electo Carlos Menem pondría en práctica en un viraje acelerado desde las ambiguas consignas de su campaña electoral que prometían la revolución productiva, ya contaba con el consenso del partido opositor que parecía descubrir, con los estertores de la derrota, la infinita pequeñez del lugar de la Argentina en el mundo y la impotencia de sus dirigentes.

El primer recambio en orden de la transición democrática inaugurada, en 1983, después de la oprobiosa dictadura, sellaba una etapa donde el Estado de derecho consumó su abanico: desde una democracia que parecía asegurar el acceso a los bienes materiales y culturales, con su sola práctica, al conjunto de la sociedad civil, a una democracia que solo era un nombre vacío en tanto el Estado había renunciado a toda capacidad de operar sobre el orden de lo real. En uno y otro caso el radicalismo gobernante había eludido esbozar un proyecto político para una Argentina soberana: el del comienzo de su mandato descansaba en el orden natural que la democracia impondría *per se*; el que asumía en las postrimerías de su gobierno pretendía ser un saber técnico, mero intérprete de una realidad construida por otros actores. La voluntad política había desaparecido.

El menemismo retomará esta perspectiva y delinearé un Estado cuya mayor competencia es el pragmatismo para adecuarse a una coyuntura independiente de su acción, un Estado que buscará hacer señales a quienes detentan el poder para ser parte del mundo.

El Plan Brady y el neoperonismo

En marzo de 1989, solo dos semanas después de los violentos disturbios en Venezuela que dejaron un saldo de 500 muertos tras las manifestaciones de oposición al aumento de tarifas públicas, expresión del ajuste pautado con el FMI, el secretario del tesoro norteamericano Nicholas Brady anunció un plan para reducir la deuda del tercer mundo, basado en negociaciones directas entre los bancos y los países deudores. A diferencia de la política seguida durante el

gobierno de Ronald Reagan, se pone énfasis en la reducción del capital y de los intereses de la deuda. Por supuesto, tales facilidades estarían sujetas a la aceptación, por parte de los países deudores, de los programas de ajuste estructural.

La propuesta del Plan Brady llega tarde para el alfonsinismo. Será el justicialismo, con Carlos Menem a la cabeza, triunfante en las elecciones de mayo del 1989, quien se ocupe de incorporar al país en ese plan¹⁷. Uno a uno los distintos países de Latinoamérica abandonan su resistencia e inician sus planes de reforma estructural de acuerdo con los lineamientos establecidos por el FMI. Sin embargo, la dimensión de las transformaciones estructurales de la Argentina tendrá una profundidad inusitada.

Llegado a la presidencia a través de consignas que apelaban ambiguamente a los tópicos de la tradición peronista, el gobierno de Menem inició un verdadero debate con el pasado que refutaba las mismas bases identitarias del movimiento en cuyo nombre había llegado al poder. Los 90 fueron para el país el contrapunto trágico de la Argentina socialmente justa, políticamente soberana y económicamente libre que postulaba el peronismo del 45.

No es el objetivo de este trabajo tratar el desguace del Estado que tuvo lugar durante la gestión menemista ni los pormenores de las reformas emprendidas que exigía el nuevo modelo de acumulación capitalista. Nos hemos detenido en los discursos de cancillería –sobre todo los discursos de Guido Di Tella, a cargo del ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en el prolongado período que va desde el 31 de enero de 1991 al 10 de diciembre de 1999– en tanto refuerzan con claridad la posición realista (incluso, como afirmamos más adelante, son expresión de un nuevo cinismo), así como definen una renovada construcción de la identidad nacional, alejada de cualquier tradición histórica y reñida con la noción de soberanía. Sin embargo, es posible rastrear estos tópicos en todos los ámbitos de la política menemista. De hecho, el discurso más legitimado para describir el mundo con objetividad, el que expresaba la consumación del saber técnico, era el de la economía –o por lo menos una lectura de la economía que tendía a naturalizar los

¹⁷ La Argentina firmó su incorporación al plan Brady el 7 de abril de 1993, luego de una compleja operación financiera iniciada una año antes para la reprogramación de aproximadamente del 40% de la deuda externa total. El compromiso asumido implicó el canje de la vieja deuda por nuevos títulos y el cumplimiento puntilloso asumido por el país ante la comunidad financiera internacional. Si bien la mayoría de los economistas consultados por *Clarín* (11/4/1993) ponderaron el plan, Héctor Valle, de FIDE, señaló entre los aspectos negativos: “la quita efectiva de la deuda fue de solo el 12%; el Brady está atado a un plan que genera permanentemente déficit comercial; acelerado traspaso de activos públicos para achicar la deuda; capitalismo salvaje; inconsistencia del tipo de cambio”.

procesos históricos– y el ministro Domingo Cavallo fue su expresión más cabal (es lo que explica su larga permanencia en el poder más allá de los cambios de gobierno: de la dictadura a la década menemista, y de allí a la presidencia de De la Rúa).

Solo señalaremos algunos hitos en este complejo proceso, iniciado por el gobierno de Menem, de mostrar al mundo el viraje de la Argentina, la ruptura con un pasado nacional fundado en banderas asociadas con la tradición industrialista e independiente. Es cierto que la dictadura militar ya había iniciado esa transformación (no solo de la estructura socioeconómica del país, sino también en el plano ideológico), pero su carácter de gobierno *de facto*, deslegitimaba su prédica.

La democracia, sobre todo en sus inicios, había asociado el estado de derecho con una recuperación de la soberanía, entendida en términos de rescate de la voluntad política y asociada a la expectativa del desarrollo sostenido; incluso la apelación a la modernización, esbozada por el presidente Alfonsín en el discurso de Parque Norte, si bien desplazaba el objetivo hacia la inserción del país en el mundo, había buscado evitar tal ruptura drástica con los lugares de la memoria nacional. De allí que el corte en el discurso menemista tenga tal profundidad (y haga posible, concomitantemente, un acelerado proceso de transformación de la estructura socioeconómica en el marco de un régimen democrático). No hemos analizado sistemáticamente los discursos del Dr. Menem, en tanto creemos que no es posible una lectura lineal de su contenido referencial. No se trata de discursos donde la palabra pretenda operar en el plano de la racionalidad. Tal vez el alfonsinismo ya había iniciado esa pérdida de credibilidad de la palabra desde su discurso durante las jornadas de Semana Santa, o cuando proclamaba, en un país devastado por la hiperinflación: “tenemos fuerzas y vamos a llegar”, o quizás mucho antes: cuando su afirmación de que con la democracia se come y se educa se revelara inconsistente. Así, los discursos de Menem expresarán toda la fuerza de ese descrédito de palabra que se había iniciado en los primeros años de vida democrática. Con la renuncia a ese poder performativo de los discursos, que ya no pretenden operar sobre lo real, ha desaparecido también la movilización de masas que había llevado al alfonsinismo al poder.

Comúnmente el presidente Menem improvisaba una prosa deliberadamente simple, de enunciados breves y precisos, con apelaciones difusas

e invocaciones de carácter pasional. En el año 1989 recurría explicaba así, en la inauguración de unas jornadas¹⁸, la necesidad de un cambio:

“... gran parte del cambio que proponemos pasa por asumir con tal convicción y decisión, las banderas de la privatización, la desregulación y la competencia. Tomamos la bandera de la privatización porque estamos a favor de un Estado moderno y eficaz, que no sea refugio de burocracias paralizantes. Tomamos la bandera de la desregulación porque estamos a favor de liberar todas y cada una de las energías nacionales (...) Y tomamos la bandera de la competencia porque creemos en la justicia social y en la igualdad de oportunidades (...) Como ustedes podrán observar nuestra opción por la reforma del estado es una opción estratégica. Es una opción vital. Es una opción por la auténtica soberanía, del genuino desarrollo, de la más trascendente manera de independencia”.¹⁹

Los tópicos de la Argentina peronista: soberanía, justicia social, independencia, se retoman en un nuevo contexto de significaciones y se yuxtaponen, sin mayores fundamentos, a un discurso liberal.

Entre los hitos del giro de la posición internacional de Argentina, que son resultado más de la plena convicción con que se asume la postura realista que de los compromisos asumidos por el endeudamiento externo, se encuentra el retiro, en el año 1989, del Movimiento de No Alineados del que el radicalismo alfonsinista, a través de su canciller Caputo, había participado activamente. A su vez, el 17 de setiembre de 1990 Menem anuncia el envío de naves y tropas argentinas al Golfo Pérsico para participar del bloqueo contra Irak.

Como señal de abandono de la soberanía y de acercamiento a los EE.UU., que clausura la pretensión del radicalismo alfonsinista de emprender un desarrollo sustentable a través de la producción de energía nuclear, en mayo del 1991 tiene lugar el abandono del proyecto misilístico Cóndor II. El 3 de junio Menem firmó el decreto 995, que dejó sin efecto otros dos decretos por los cuales el ex presidente Raúl Alfonsín había autorizado una serie de acuerdos entre la Fuerza Aérea y un grupo de empresas europeas para la construcción del Cóndor II. El misil, montado secretamente en la planta subterránea de Córdoba por la Fuerza Aérea al terminar la guerra de Malvinas, terminó de desactivarse en 1993. Una delegación norteamericana visitó la planta para verificar el cese de ese tipo de actividades. El descontento que esto generó en las Fuerzas Armadas fue compensado mediante un acuerdo para la venta de aviones Pampa a EE.UU.

¹⁸ *La Nación*, 22/4/1989, p. 18, discurso de Alfonsín donde reafirma que conducirá la transición democrática hasta el 10 de diciembre.

¹⁹ Discurso del presidente Carlos Saúl Menem al inaugurar las primeras Jornadas Internacionales sobre privatización, desregulación y competencia, 14 de noviembre de 1989.

A su vez, en el plano económico, medidas como la convertibilidad y la puesta en marcha de la reforma del Estado permitieron, desde los primeros años de la gestión menemista, las profundas transformaciones estructurales del país, conforme a los lineamientos establecidos por los acreedores internacionales y a los requerimientos del nuevo modelo de acumulación.

Identidad y realismo. El nuevo cinismo de los discursos del canciller Di Tella

Si la entronización de la técnica como saber capaz de develar lo real de las cosas, más allá de las máscaras, elevó la razón instrumental a objetivo de Estado y permitió la puesta en marcha, durante la década menemista, de una política económica que destrozó las bases materiales del país, no menos drástico fue el modo en el que la nación se mostró a sí misma en el marco de las relaciones internacionales. Allí se articuló una nueva postura que condicionó nuestra identidad frente a América Latina y el mundo.

Frente a la política exterior independiente sostenida tradicionalmente por el peronismo, el justicialismo de los 90 postuló el alineamiento automático con la potencia hegemónica. Había aquí una verdadera impugnación de la experiencia histórica argentina: el menemismo creía ver en las desavenencias de la Argentina de la segunda posguerra con EE.UU. las raíces del subdesarrollo.

La concepción ideológica del denominado “realismo periférico”²⁰ contribuyó a desarticular las bases del peronismo (no fue el único factor: la derrota del peronismo en el 83 había sido ya expresión de las profundas transformaciones del movimiento), creó las condiciones de posibilidad para la inscripción del país en el nuevo modelo de acumulación mundializado con predominio de valorización financiera y favoreció la primacía de un discurso técnico, pretendidamente desligado de lo político, único capaz de dar cuenta con exactitud del estado de cosas al que había que adaptar la acción del Estado.

²⁰ Término con el que se conoce la teoría sostenida por Carlos Escudé, referente ideológico de la política exterior menemista. Escudé presentó en 1987 los principios de su enfoque, elaborados a lo largo de la década del 80, que sostenían que el objetivo prioritario de la política exterior de un Estado dependiente, vulnerable y sin una posición estratégica importante, como concebía a la Argentina, debía ser evitar confrontaciones, reducir costos y riesgos, cooperando con las grandes potencias occidentales, especialmente con los países en cuya área de influencia se encuentra inserto, es decir con Estados Unidos. Si bien quien usó en primer término la denominación “realismo periférico” fue R. Russell en un seminario de 1987, este investigador se diferenciará de Escudé postulando un enfoque alternativo que luego se llamó “neoidealismo periférico”.

Un artículo del ex canciller Guido Di Tella²¹, durante gran parte del gobierno del Dr. Menem, muestra esa nueva percepción de la identidad nacional, ejemplo cabal del cinismo moderno²². Su descripción del mundo de los noventa, expresión de una actividad perceptiva que configura un universo semántico con efectos pragmáticos, atribuye al país un lugar de decisión mínimo en los acontecimientos del orden internacional. Revisa también, desde una perspectiva crítica, los proyectos políticos de la historia argentina desde los treinta.

La nueva Argentina reniega de “cierto voluntarismo” que a criterio de Di Tella caracterizó “nuestra política exterior” y llevó a aislarnos del mundo. Desde 1930 hasta 1989, “se practicó una estrategia de *inward looking*, separándonos de la corriente del comercio”. “La declinación argentina” se debió a ese aislamiento en el plano económico e internacional. De hecho en otra ocasión precisa que, salvo la etapa de la generación del 80 a quien le reconoce el mérito de la inserción de la Argentina en el mundo y el progreso del país, “el conjunto del año treinta al año ochenta, han sido cincuenta años de involución y decadencia”²³. Por supuesto, tanto el peronismo como la etapa de industrialización del país quedan en el cono de sombras de la historia argentina.

“No podemos tolerar –de hecho, ningún país puede hoy hacerlo– clase alguna de aislamiento. El mundo está interrelacionado como nunca, empequeñecido por el progreso de las comunicaciones y ensanchado por los avances tecnológicos.”²⁴ El discurso del entonces canciller justifica, con un pragmatismo que ha perdido toda ingenuidad, el cambio de estrategia en las relaciones internacionales que implica “relaciones serias y muy intensas” con los grandes bloques de poder mundial y la toma de distancia de los países no

²¹ Di Tella, Guido: “La política exterior de la Nueva Argentina”, en *Actualización política*, año I, Nº 5, mayo de 1992, pp. 12-22.

²² El filósofo alemán Peter Sloterdijk [Sloterdijk, Peter: *Crítica de la razón cínica*, Madrid, Siruela, 2003] explica las diferencias entre el cinismo antiguo (que él llama kinismo) y el moderno. El cínico actual se ve a sí mismo como representante del sentir de las masas. Es el suyo un saber mundano capaz de adaptarse a la vida cortesana y moderna. Es, como afirma el filósofo alemán, falsa conciencia ilustrada, heredera de una Ilustración desesperanzada. Aun cuando la razón cínica sabe la falsedad, aun cuando ha perdido la inocencia reconociendo el interés privado tras la universalidad, persiste en su modo de actuar; está al tanto de la distancia entre la máscara ideológica y la realidad y pese a ello insiste en la máscara, no porque crea en ella, sino porque, con absoluto desprecio, la concibe como una instancia manipulativa, como modo de hacer hacer a los otros. Ellos saben muy bien lo que hacen, pero lo hacen, es la fórmula de los nuevos cínicos.

²³ Discurso del Sr. canciller Guido Di Tella ante el CARI (Consejo Argentino de Relaciones Internacionales), 18 de abril de 1991.

²⁴ Disertación del Sr. canciller Guido Di Tella ante el Centro Argentino de Ingenieros, 26 de mayo de 1995.

alineados. “Lo que hemos hecho sobre todo en el 89 es un cambio de alianzas nada menos y nada más que eso. Nosotros veíamos como problemas comunes los de los llamados países del tercer mundo, considerábamos que éramos un país del tercer mundo y teníamos muchas características como tales pero también muchas que no lo eran. Nos regodeábamos en situaciones que tienen que ser visualizadas por todos los países del mundo como situaciones transitorias, como una situación no deseada, problemas de desarrollo, problemas de distribución de ingresos, problemas de inserción, pero no se puede pensar que esto sea un objetivo. El cambio de estrategia, el cambio del grupo de referencia no implica que uno no sea solidario con los problemas humanos y los problemas de un conjunto de países...”²⁵.

En un discurso posterior, del año 1995, Di Tella rememora con ironía, los comienzos de su gestión y el giro impulsado que saca al país de su rebeldía adolescente (llama así a cualquier rasgo de afirmación de soberanía, que a su juicio es solo un modo inútil de molestar a los países ricos). Hay una mirada francamente despectiva sobre los países del Tercer Mundo y, en tanto el orden internacional es inmodificable, cualquier forma de resistencia solo puede ser negativa.

“La Argentina se sintió en esa época [se refiere a 1989, al comenzar el mandato de Menem] un país del tercer mundo lo cual puede ser una evaluación correcta mismo incorrecta, pero francamente es enfermiza es que, además uno esté contento.

“Después queríamos ser líderes de los No-Alineados. En ese momento en el cual el mundo había terminado su conflicto, nosotros queríamos ser no-alineados, porque estábamos alineados con el bloque comunista. Pero era una agrupación dedicada a molestar a los países más desarrollados, a los países más modernos, a los países con los cuales tenemos culturas parecidas e incluso tenemos hasta relaciones familiares, nosotros con esos países estábamos peleados. En cambio nos sentíamos con un grupo de países los cuales no sé, una minoría, unos veinte países eran países con los cuales había intereses comunes.

“Hay otro grupo de países, que son patéticos, es una desgracia, pero que no tenemos nada en común y no podemos visualizarlos como miembros colectivos de un grupo de esa naturaleza, es absurdo, es ridículo, honestamente es enfermo. Pero yo le digo que un país, que Ruanda sea un país del tercer mundo y no-alineado vaya y pase, con las desgracias que le han ocurrido y uno puede entender, pero un país que pretende más y tiene posibilidades de ser mucho más, que lo que

²⁵ Di Tella, Guido: “La política exterior de la Nueva Argentina”, en op. cit., p. 17.

fue en el pasado y lo puede ser ahora, que se regodee en ser un país no alineado es una situación francamente enfermiza. Éramos un país proliferante, nosotros habíamos retenido para la Argentina el derecho a desarrollar la bomba atómica, a desarrollar misiles que podían transportar bombas atómicas, a misiles bélicos. Por suerte, en el orden de las armas químicas y biológicas nunca hicimos nada. El mundo nos miraba con franca molestia, que nos llenaba de gran satisfacción, porque nosotros como todo adolescente, porque eso era la Argentina, llama la atención a los padres portándose mal y conseguían la atención del mundo. (...) Las primeras medidas que tomamos fue de cortar, de declarar públicamente que no queríamos ser parte del tercer mundo, que respetábamos a los que por desgracia estaban en esa categoría y que si hacían ciertas políticas podían mejorar pero ciertamente nosotros no queríamos estar dentro de ese género y menos voluntariamente.”²⁶

El alineamiento automático, el ser parte de la “coalición occidental” se justifica desde el pragmatismo, no desde los principios heroicos. Las afirmaciones del canciller son expresión clara del cinismo moderno. Como afirma Sloterdijk, ellos (los cínicos) saben muy bien lo que hacen pero lo hacen. La razón cínica no es ingenua, reconoce la falsedad, la pérdida de ideales, pero persiste en su modo de actuar por motivos especulativos.

“Cuando dicen ustedes, han salido de los no-alineados y ahora son alineados, por supuesto que estamos alineados. No alineados con quién, con una constelación de 20 a 25 países, llamados de la coalición occidental, sabemos quiénes son. Incluye Japón, Francia, Estados Unidos. Ahí tuvimos que hacer un cambio muy grande, nosotros estuvimos al borde de celebrar cien años de mala relación con Estados Unidos y cuatro años antes del aniversario decidimos arreglar los tantos y mejorar la relación. (...) lo que estoy hablando no es una política heroica, nuestra política no es heroica, es una política sensata, práctica, es una política conducente a objetivos que la gente entiende y recibe los beneficios, esa es la política que queríamos hacer.”²⁷

Dirá Di Tella en otra ocasión, cuestionando los enfoques meramente comercialistas, orientados a la sustitución de importaciones, de la ALALC, que “Queremos ser interlocutores válidos de los colosos económicos”²⁸.

²⁶ Disertación del Sr. canciller Guido Di Tella ante el Centro Argentino de Ingenieros, 26 de mayo de 1995.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Discurso del Sr. canciller Guido Di Tella ante el CARI (Consejo Argentino de Relaciones Internacionales), 18 de abril de 1991.

Así, Argentina solo puede aparecer ante los otros con gestos que capten la atención de los grandes, como la adhesión a las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la invasión a Kuwait.

“La Argentina siempre adhirió a sus principios, pero ahora la Argentina ha hecho algo más importante: Ha participado en una gestión colectiva, impulsada por la unanimidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y la inmensa mayoría de las naciones, para solucionar la situación planteada el 2 de agosto de 1990 por la invasión al estado de Kuwait. Y ha participado, en la medida de sus posibilidades, de un modo tan activo y directo que ha merecido el reconocimiento de los gobiernos que condujeron esta empresa de las Naciones Unidas.”²⁹

Guido Di Tella afirma: “No queremos más hacer un desarrollo autárquico tecnológico, sino que queremos hacer lo que se hace en todo el mundo, avance tecnológico con la cooperación de toda la tecnología que existe en el mundo”³⁰.

La expresa voluntad de no ser, de renunciar a los propios deseos, es ofrecida como gesto para captar la mirada de los otros. Ser mirado por el otro para aparecer. Los objetivos de otros tiempos carecen de sentido hoy. Solo modela nuestra identidad aquello que el otro nos impone como nuestro deseo. El horizonte marca límites estrechos: “Algunos dicen que nuestra política es chabacana –afirma el ex canciller– en cierto sentido lo es, no hablamos de grandes principios, de grandes glorias, sino de cosas prácticas, a cuánto nos prestan, a qué tasa de interés”³¹.

El realismo se funda en un total desprecio por ese espacio de apariencias que es visto como una máscara a cuyos principios se puede renunciar sin culpa. Porque las palabras, para el cínico moderno, los valores, el honor, la dignidad, solo sirven para engañar a los incautos. Lo único real para el cínico es el dinero, poder, influencia. Y todo lo demás, solo su mascarada. La única acción posible, por tanto, es sumergirse en esa “realidad” que no lo reconoce como agente y que modela su subjetividad. Sin embargo, esa comunidad imaginada, retomando a Benedict Anderson, es efectivamente la nación, cuya identidad se construye apareciendo ante los otros en el espacio público político.

Continúa Di Tella: “La nueva Argentina que ha emergido en estos diez últimos años tiene y se siente con una cierta igualdad básica, porque compartimos las mismas estrategias, los mismos valores, la misma visión del mundo que

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ Di Tella, Guido: “La política exterior de la Nueva Argentina”, en *op. cit.*, pp. 16-17.

³¹ *Ibíd.*, p. 17.

nuestros interlocutores...”³². No hay siquiera la expresión pasional de la vergüenza (todavía una expresión subjetiva: vergüenza de mí delante de otro), ante nuestra desnudez e insignificancia. Renegando de nuestra temporalidad, únicamente somos para los otros; se consume así nuestra plena objetivación. No hay posibilidad de ser por sí mismos, sino solo ocupar pasivamente ese lugar donde nos interpelan, el lugar del esclavo.

“Cuando hacemos esto –afirma en referencia a nuestro acercamiento con “los países principales del mundo”– recomponemos relaciones, es una novedad y aparece en los diarios como comentarios periodísticos legítimos”³³.

Somos solo en la medida en que los otros, los ricos, nos reconocen. La apariencia es solo una forma de manipulación, una estrategia para ser considerado por el otro. Pero ese reconocimiento por el amo no implica nada del orden del saber, sino únicamente el sometimiento a su voluntad.

Dentro de esta percepción, el MERCOSUR únicamente se constituye como un espacio económico regional capaz de atraer al capital internacional; por ello la cuestión de la fijación del arancel externo común solo puede plantearse en última instancia: “MERCOSUR pretende impulsar el desarrollo de los países firmantes y, a través de un espacio económico regional, una inserción más competitiva de sus economías con el mundo. Se trata de un espacio que alberga a ciento noventa millones de almas y cuyo PBI, de 415.000 millones de dólares, representa el 51 por ciento del de América Latina y Caribe. Creemos que, con este nuevo instrumento, en la región se producirán mas bienes a menor precio y de mejor calidad. Estos son, en grandes líneas, los mecanismos de transición que precederán a la fijación del arancel externo común:

- 1) un programa de liberación que contempla las rebajas progresivas, lineales y automáticas y aranceles, así como eliminación de restricciones no arancelarias.
- 2) este programa está esencialmente ligado al proceso de coordinación y armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los cuatro países.
- 3) los cuatro países definieron los productos que quedaran inicialmente excluidos del proceso de desgravación, en sus respectivas listas de excepciones.”³⁴

³² *Ibidem*, p. 18.

³³ *Ibidem*, p. 15.

³⁴ Discurso del Sr. canciller Guido Di Tella ante el CARI (Consejo Argentino de Relaciones Internacionales), 18 de abril de 1991.

El discurso realista puede adoptar, como en el caso de Di Tella, un estilo informal, próximo al hombre común; en cambio, en las intervenciones del ministro Domingo Cavallo se presenta de modo más técnico y preciso. Sin embargo, pese a las diferencias de estilo, se reiteran las estrategias argumentativas: su racionalidad se funda en la adecuada descripción de un orden de cosas naturalizado. Los límites del Estado Nación se disuelven en una totalidad global a la que aspiramos integrarnos. El realismo anticipa que cualquier confrontación con los poderosos está condenada al fracaso. La única acción posible es sumergirse en esa “realidad” ya constituida, que no reconoce al Estado como agente y que modela su forma de subjetivación; solo queda la política de la seducción para lograr el reconocimiento de aquellos que tienen capacidad de decisión.

¿Cómo romper esa construcción de una objetividad que cierra toda posibilidad de acción, que circunscribe el hacer al plano de lo admitido como posible, que elimina su dimensión de contingencia, donde el saber solo aumenta la infelicidad de la conciencia, incapaz de cualquier transformación? Es necesario afirmar la posibilidad de un acto que cambie el lugar de la subjetivación al que somos llamados por la red simbólica. Ese cambio de racionalidad supone otra mirada, que nos rescata de la desubjetivación, de la posición del esclavo. No se trata de apelar al puro voluntarismo, sino de poder mirarse a sí mismo y a los otros desde una nueva perspectiva.

La política exterior es uno de los ámbitos donde una nación construye su identidad ante sí y ante los otros. De ese modo proyecta un espacio de posibilidades para su acción, diseñando estrategias para transformar un estado de cosas que está configurado históricamente y, por lo tanto, no es nunca por completo inmodificable.

En el período que analizamos se consumó en Argentina una transformación sustancial no solo a nivel de las estructuras socioeconómicas, sino también en el modo en que el país se había percibido a sí mismo en las imágenes forjadas al calor de las distintas etapas de industrialización por sustitución de importaciones; como consecuencia, mutaron por completo muchas formas de la identidad nacional: el lugar que ocupábamos frente a las otras naciones en el plano internacional, las expectativas y proyectos de su gente, las formas de ejercicio de la política y la eficacia simbólica del discurso del poder público. Con la reforma del Estado y las privatizaciones, culminación de la política menemista, pero cuyas condiciones de posibilidad se habían gestado con el fracaso del alfonsinismo, se diluyó el espacio público político, que es también el espacio retórico,

intersubjetivo, de la comunidad imaginada, en definitiva, de esa nación tal como había sido concebida como proyecto colectivo en el último medio siglo.

Bibliografía

-  Alfonsín, Raúl, Discurso pronunciado ante el plenario de delegados al Comité Nacional de la UCR en Parque Norte, 1/12/1985.
-  Alfonsín, Raúl, *Discurso a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1/05/1989.
-  Anderson, Benedict, *Comunidades imaginadas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1993.
-  Basualdo, E., *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del 90*, Bernal, Argentina, Universidad Nacional de Quilmes, 2000.
-  Basualdo, E., *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del 90*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2000.
-  Bouzas, Roberto, Saúl Keifman y Ricardo Echegaray, "Informe sobre la coyuntura económica internacional", N° V, FLACSO, Serie Documentos e Informes de Investigación del Área de Relaciones Internacionales, N° 63, Buenos Aires, abril de 1988.
-  Caputo, Dante. Intervención del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), Punta del Este, 15/9/1986.
-  Di Tella, Guido, "La política exterior de la Nueva Argentina", en *Actualización política*, año I, N° 5, mayo, 1992, pp. 12-22.
-  Di Tella, Guido. Disertación ante el Centro Argentino de Ingenieros, 26 de mayo de 1995.
-  Di Tella, Guido. Discurso del Sr. canciller ante el CARI (Consejo Argentino de Relaciones Internacionales), 18 de abril de 1991.
-  Diarios *La Nación*, *Clarín*, *Página 12*.
-  Escudé, C., *Realismo periférico. Fundamentos para una nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1992.
-  Gálvez, Eduardo Nicolás, "La otra crisis. Las contradicciones al interior de la clase dominante en la Argentina durante la crisis hiperinflacionaria de 1989-1990", en *Realidad Económica*, N° 204, mayo-junio 2004, pp. 61-87.

- 📖 Halperín Donghi, Tulio, *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires, Ariel, 1994.
- 📖 Laclau, Ernesto, *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel, 1996.
- 📖 Laclau, Ernesto, *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- 📖 Menem, Carlos Saúl Discurso del presidente al inaugurar las primeras Jornadas Internacionales sobre privatización, desregulación y competencia, 14 de noviembre de 1989.
- 📖 Mignone, Emilio F. *Derechos humanos y sociedad*, Buenos Aires, Ediciones del pensamiento nacional / CELS, 1991.
- 📖 Pucciarelli, Alfredo, *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.
- 📖 Revista *La Ley* (t. 1987-D).
- 📖 Russell, R., “Democracia y política exterior” en Perina, R. y Russell, R. (eds.), *Argentina en el mundo*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- 📖 Schvarzer, Jorge, *Convertibilidad y deuda externa*, Buenos Aires, Eudeba, 2002.
- 📖 Schvarzer, Jorge, *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, Buenos Aires, A-Z editora, 1998.
- 📖 Sloterdijk, Peter, *Crítica de la razón cínica*, Madrid, Siruela, 2003.
- 📖 Souto Zabaleta, Mariana, “El sustento teórico de la política exterior de la administración Menem (1989-1999), documento de trabajo N° 2, en www.cema.edu.ar/ceieg, consultado en enero de 2007.

TECNOLOGÍA Y SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO EN PAÍSES PERIFÉRICOS PÉRDIDA DE VALOR EN LOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN EL CASO ARGENTINO (1983-1993)

Miguel F. Gutiérrez

Introducción

El Banco Mundial durante el año 2003 anunció: *“América Latina sufre una enorme desigualdad. El país más igualitario de la región es más desigual que cualquiera de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Este es, además, un fenómeno que se presenta en cada aspecto de la vida cotidiana, como el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos, el acceso a la tierra y otros activos, el funcionamiento de los mercados de crédito y laborales formales y la participación e influencia políticas. La inequidad también es persistente; en su modalidad moderna, el alto grado de desigualdad se origina en las instituciones excluyentes que se han perpetuado desde la época de la colonia...”*¹.

El objetivo de la investigación es analizar la evolución del desarrollo económico de la década 1983 a 1993 para la Argentina. La investigación comprende el estudio de **los modelos de desarrollo aplicados en la Argentina** durante la década y **su impacto sobre el mercado de trabajo** como variables de análisis. La evaluación analizará:

- La desigualdad, por medio del coeficiente de Gini y mediante la comparación entre deciles de ingresos. Se hará referencia a la evolución de la desigualdad regional para evaluar el contexto que afecta y condiciona el indicador nacional.

- El nivel de crecimiento de este indicador se tomará también a nivel regional para poder observar el impacto y la condicionalidad sobre lo local;

¹ Informe del Banco Mundial “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?”, 2003.

• Los indicadores del **índice de desarrollo humano** elaborados por PNUD¹ como variable del nivel de desarrollo (que toma la tasa de alfabetización y la tasa de matriculación para evaluar el nivel educativo alcanzado por adultos, la esperanza de vida al nacer y el nivel de ingresos tomando el PBI PPA per capita) para la Argentina durante el periodo 1990 a 1993 (dado que el índice se calcula desde 1990).

Los cambios que se produjeron en la estructura social Argentina y en su nivel de desarrollo son parte de transformaciones de largo plazo producidas sobre la política económica. Las reformas incluyeron el rol y la participación del Estado en la planificación y regulación de la actividad económica. Los cambios que se inician a mediados de la década del 70 contrastan con un proceso de industrialización que se inició durante los años 30, que aun sin contar con un plan de desarrollo del sector, para finales de los años 60 presentaba un alto nivel de desarrollo.

Martínez de Hoz es sinónimo del comienzo de una nueva etapa en la historia económica y social de la Argentina. Si bien esta investigación se refiere a otro periodo de análisis, es necesario referir que el establecimiento de un nuevo paradigma económico comenzó a tomar forma y a ganar consenso durante la última parte de la década del 70.

Estructura manufacturera: representación del sector maquinarias y equipos de transporte		
País	1970	1985
Argentina	18	16
Brasil	22	24
México	13	14
Chile	11	4
Venezuela	9	7
Colombia	8	9
Perú	7	12

Fuente: Banco Mundial, Informe Económico Mundial 1988

¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

El gobierno del Dr. Alfonsín marca el comienzo del periodo de análisis de este trabajo y por tanto se estudiará la evolución de los indicadores mencionados para evaluar las variables relevantes al desarrollo nacional y las transformaciones sobre el mercado de trabajo. Este periodo presenta características que lo diferencian tanto del gobierno militar como del gobierno del Dr. Menem en referencia a la política económica, que serán de utilidad para diferenciar los modelos aplicados.

Finalmente, el presente trabajo culmina durante la primera presidencia del Dr. Menem, para la cual se relevarán los indicadores de las variables principales ya seleccionadas y se analizarán políticas económicas adoptadas que representarán un cambio de modelo respecto del gobierno anterior.

Se consideró que para llevar a cabo esta investigación los ejes de trabajo se concentraran en dos hipótesis principales sobre la evolución de las transformaciones en la estructura productiva y en la vinculación del Estado con la economía:

1. Tanto la desregulación del mercado de trabajo que se basó en la búsqueda de una reducción de costos como estrategia de competencia, como los mecanismos de incorporación de tecnologías a los procesos productivos, incrementaron la dependencia y generaron un aumento de las desigualdades, la pobreza y una reducción en los niveles de desarrollo nacional.
2. El incremento de la deuda externa, la desregulación y la apertura de los mercados² generaron la pérdida de la determinación y planificación de las políticas de desarrollo a nivel nacional.

En base a estas dos hipótesis se estudiará la transformación de la sociedad argentina en la década de 1983 a 1993, haciendo hincapié en el mundo del trabajo.

La desigualdad, el bienestar y el desarrollo de las capacidades humanas

La desigualdad en cuanto al acceso al crédito, las oportunidades educacionales y el acceso a la salud (entre otros factores) son un freno al desarrollo, a la vez que incrementan los niveles de violencia y delincuencia. El crecimiento económico ejerce un bajo impacto sobre el desarrollo en países con

² El presente estudio analizara el mercado de trabajo como representación principal de este proceso

altos niveles de desigualdad, ya que la riqueza se concentra y fomenta un círculo vicioso que potencia la desigualdad.

Al referirnos a la desigualdad social surge el concepto de **bienestar social** (e individual) como búsqueda para mejorar los niveles de integración y desarrollo. Existen diversas aproximaciones a la noción de *bienestar*, y dependiendo del concepto que se adopte, para medirlo se deberán utilizar diferentes indicadores.

*“Según Amartya Sen, no todas las actividades de las personas se dirigen a la maximización del bienestar. Además de este objetivo, los individuos tienen otras metas y valores, por ende, el éxito de una persona no se puede evaluar exclusivamente en términos de su bienestar. Sen sostiene que la postura bienestarista del utilitarismo limita la información necesaria para valorar la situación de las personas. La ‘utilidad’ es entonces insuficiente para determinar la motivación y el estado en que se encuentran los individuos, quienes además de buscar su bienestar, tienen creencias y deberes que los comprometen frente a su comunidad. Por lo tanto, las personas están en continua interacción, modificando sus preferencias, cumpliendo obligaciones morales y culturales impuestas por sus creencias, y por ende, pueden tener razones para perseguir objetivos diferentes a su bienestar personal. La calidad de vida, según Sen, no está determinada por las ‘utilidades’ sino por las ‘capacidades’, las características de las personas que les permiten funcionar en el mundo y acceder a una vida más plena (el sombreado es nuestro)”.*³

El objetivo del análisis social es **el aumento de la libertad, entendida como la posibilidad (real y efectiva) de realización de las capacidades individuales**. En este sentido, la reducción de la pobreza es condición ineludible para cualquier tipo de desarrollo de las capacidades individuales. En este sentido, las cifras son elocuentes en referencia a los resultados del período globalizador, en cuanto al incremento de la desigualdad a nivel mundial durante los últimos 25 años.

Con altos niveles de pobreza y/o desigualdad no es posible el desarrollo. Las causas de la creciente desigualdad que afecta a la región (y a la Argentina para el objetivo de este trabajo), se encuentran en el proceso productivo y para explicarlo se estudiarán dos aspectos principales referidos a la primera de las hipótesis. Por un lado, cómo la forma de incorporación de tecnología (entendida en un sentido amplio, donde se tienen en cuenta tanto los aspectos técnicos como

³ Informe de la CEPAL “Indicadores sociales en América Latina y el Caribe”, 2005.

los niveles de conocimiento) influye sobre la creación de conocimiento y fomenta la generación de capitales intangibles⁴ a nivel local, es central analizar la forma en que se crea y/o se incorpora la tecnología al proceso productivo y al mismo tiempo, la flexibilización de la organización del trabajo contribuye a incrementar la desigualdad y lleva a la destrucción de la cohesión social. Esto se produce por la introducción de remuneraciones de distinto tipo basadas en los resultados de productividad del trabajo, que a partir de la década del 70, comienzan a introducirse en los sistemas productivos como forma de reducción de costos fijos. Estas nuevas formas de organización del trabajo conocidas originalmente como modelo toyotista y están basadas en la reducción al mínimo de los costos fijos (laborales y de inventarios) y por la adopción de procesos de mejora continua.

La estructura social y la acumulación de capital en América Latina

Inequidad comparada (medida con el coeficiente de Gini) para los 90	
Países más desarrollados, en términos de equidad (Suecia, Dinamarca, Países Bajos)	0,25 a 0,30
Países desarrollados	0,3
Gini promedio universal	0,4
América Latina	0,57

Fuente: CEPAL, “Indicadores sociales para América Latina”

A continuación realizaré un recorrido histórico sobre las transformaciones socio-económicas principales que explican el periodo de análisis y definiremos algunas categorías de análisis que se utilizarán en esta investigación.

Hacia comienzos de la década del 70, se reconfigura el paradigma dominante en el ámbito internacional del pensamiento económico y político, que supuso la adopción de nuevos sistemas organizativos de los procesos productivos y por consiguiente, de los procesos de acumulación (basados en la flexibilización, reducción de costos fijos y en la disminución del nivel de inventarios). Este nuevo modelo económico-social se consolida en los países centrales durante la década del 80 y se exporta como “modelo de desarrollo” aplicándose ampliamente en los

⁴ Sergio Boisier “El desarrollo en su lugar (El territorio de la sociedad en conocimiento)” Universidad Católica de Chile, 2003.

países latinoamericanos durante la década del 90. En este período operan transformaciones de tipo estructural en el sistema económico mundial, entre las cuales se observa un incremento exponencial en el crecimiento de los flujos financieros⁵, la privatización masiva de los servicios públicos mas rentables (reduciendo no solamente la participación del Estado en la regulación del mercado sino también sus ingresos), la apertura y desregulación de los mercados; en suma, la acumulación de reformas significaron la liberalización, desregulación y deterioro de las condiciones de trabajo (paradójicamente, se incrementan desde entonces los controles sobre la movilidad de los individuos entre las fronteras nacionales, sobre todo en los movimientos Sur-Norte). En este marco definimos **desarticulación social** como un proceso de ruptura de los vínculos de cooperación y solidaridad entre individuos, al interior de las sociedades.

Las **modificaciones producidas en la estructura social**, por la adopción de un modelo que incremento la concentración de capital y el incremento de la desigualdad (por expulsión de mano de obra ocupada), se baso en el retiro del estado de la planificación y regulación de la actividad económica.

El subdesarrollo se manifiesta en distintas formas de desigualdad, la desigual acumulación de capital entre países, se encuentra en la organización y funcionamiento del proceso productivo. Los países en desarrollo tienen la necesidad de recurrir a salarios bajos para aumentar su nivel de productividad internacional (y de esta forma ser competitivos), en contraste con los países desarrollados, en los cuales el aumento de productividad se lleva a cabo por medio de un perfeccionamiento y desarrollo en el conocimiento tecnológico. Sobre la base de este razonamiento, el mecanismo de inserción buscado por los países subdesarrollados, en lugar de reducir la desigualdad fomentando una senda de crecimiento que produzca un mejoramiento y fortalecimiento en la articulación social, genero un aumento de la desigualdad entre regiones. Así territorios en donde los procesos de acumulación se encuentran articulados y se crean cadenas de valor con alta especialización tecnológica (con una gran concentración de trabajo calificado), coexisten con otros territorios, en los cuales la articulación productiva es escasa y en donde las estructuras productivas son esencialmente homogéneas en los productos de exportación y heterogéneas en sus sistemas

⁵ Desde la década del 70 la economía mundial ha experimentado una aceleración en el crecimiento del comercio y en la inversión extranjera directa (IED), mientras que el producto bruto se duplicó; el comercio mundial se multiplicó por seis y la IED por veinte. La diferencia entre el comportamiento de estos indicadores evidencia un aumento de la especulación internacional, con un aumento de la presencia del sector financiero sobre el sector productivo.

tecnológicos. Durante los últimos treinta años se aceleró un proceso de integración y articulación de espacios económicos con una tendencia a la homogenización (en la generación de valor), mientras que al mismo tiempo se incrementó la desigualdad de ingresos entre regiones y entre actividades económicas.

A modo de representación de la situación social a principios de la década de los 90, en América Latina, el 48% de la población vivía en condiciones de pobreza, mientras que el 23% vivía en condiciones de indigencia.

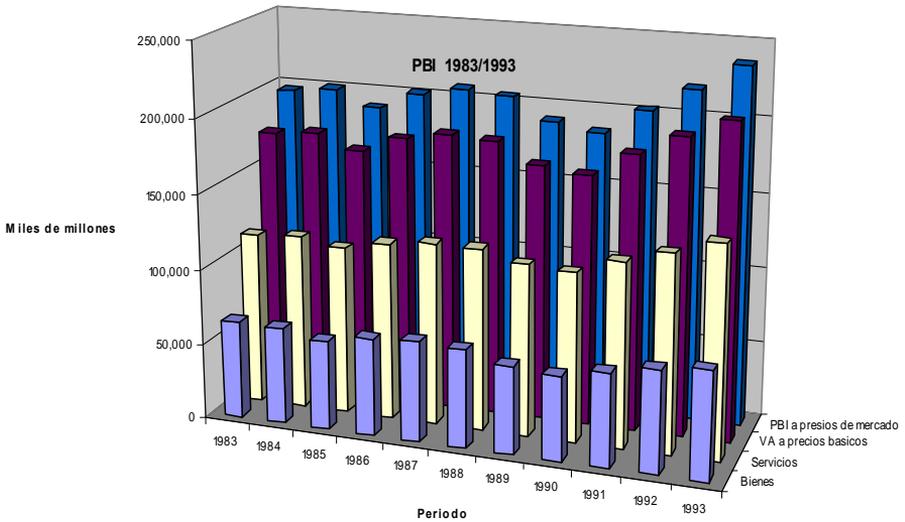
Los procesos de regionalización como nueva estrategia de posicionamiento mundial

Ante el incremento de la desigualdad que comenzó a acelerarse desde la década del 80 en América Latina y ante la falta de crecimiento sostenido (la crisis del 80 en América Latina marca un punto de inflexión respecto al ritmo de crecimiento regional), se produjeron mecanismos de respuesta que se manifestaron en la organización e integración de las comunidades, regiones y Estados en respuesta a una realidad que los excluía. El surgimiento de procesos de integración, como el acuerdo realizado entre el presidente de Argentina y el de Brasil (Pacto Alfonsín-Sarney de 1985), que se considera uno de los antecedentes del MERCOSUR, se inscribe como una forma de protección de los mercados intrarregionales y como forma de integración horizontal para la comercialización de productos primarios extrarregionalmente.

Económicamente, la constitución de políticas de desarrollo local y regional que tomen en cuenta las capacidades de las comunidades que las componen (para generar desarrollo nacional y regional), como así también las oportunidades que brinda el entorno global (indispensable para la generación de crecimiento económico), son parte central de estos procesos de integración.

Uno de los resultados positivos del proceso de integración fue la generación de una conciencia de unidad regional, de destino común compartido. Y para que este destino común fuese satisfactorio era necesaria la acumulación hacia adentro de los recursos generados en el proceso de producción. América Latina tomó conciencia de la necesidad de revertir conjuntamente el pobre desempeño económico de la década del 80.

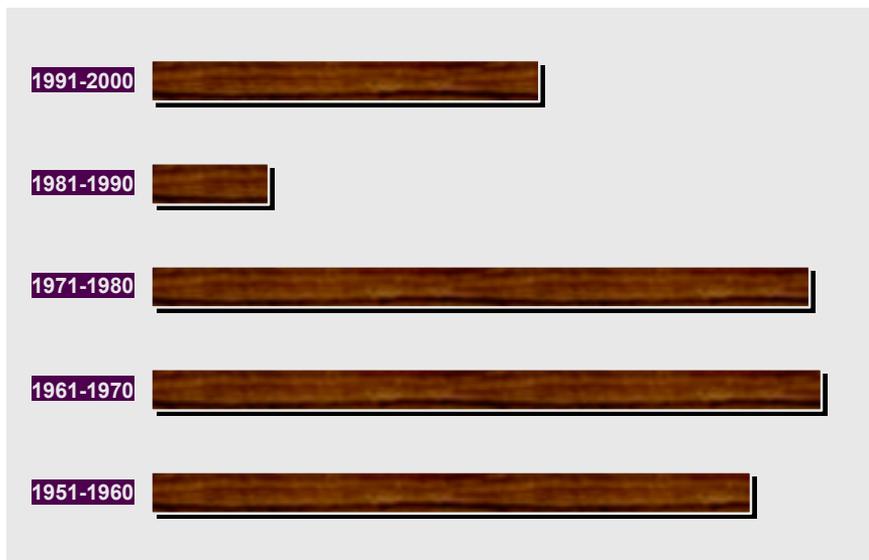
El siguiente cuadro muestra el PBI de América Latina por décadas desde 1951 hasta el 2000 como instrumento de análisis comparativo de la evolución del crecimiento de la región.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL tomados de la pagina CEPALSTAT⁶

⁶ <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1>

A diferencia del anterior el siguiente gráfico representa la evolución de PBI de la Argentina para el periodo bajo análisis exponiendo por separado la contribución a la producción nacional del sector de servicios y de bienes y tomando el valor agregado a precios básicos y el PBI a precios de mercado.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (PBI a precios de 1993 en miles de millones de pesos. Serie empalmada de 1980 a 2005)

La situación en la Argentina

En la Argentina, el proceso de desregulación laboral comienza a mediados de la década del 70 en el marco de un modelo que incrementó la adopción de medidas de desregulación y apertura de los mercados. La desregulación generó un fuerte crecimiento de la actividad financiera y su peso relativo en la actividad económica nacional (en relación al PBI) fue cada vez mayor a partir de entonces, quedando la actividad productiva cada vez más condicionada a la actividad financiera. Este cambio en la primacía de los sectores

(financiero vs. productivo o servicios vs. bienes) impulsado desde el Estado que se irá consolidando y profundizando durante la década del 80 y sobre todo en la década del 90, generó una creciente especulación en la toma de decisiones, aumentando la volatilidad de los ciclos económicos e incrementando la inseguridad y la falta de previsión en el funcionamiento económico de mediano plazo. Así, la desregulación de la circulación de capitales de corto plazo, de la IED, de las transferencias de dividendos en paralelo a la apertura de los mercados de bienes para productos importados generó estímulos y señales contrarias al sector productivo y a favor de la especulación antes mencionada.

Desde finales de la década del 70 la desregulación de la actividad económica se incrementará y el Estado tendrá al mismo tiempo una creciente limitación en la capacidad para anticipar y resolver crisis, tanto en el gobierno de Alfonsín como en el de Menem. **La desregulación significó la pérdida de mecanismos de intervención y planificación por expectativas.** Por esto el Estado Nacional será a partir de entonces cada vez menos capaz de anticipar y accionar ante una crisis económica. Para graficar la magnitud que alcanzo este proceso, hacia el final del periodo que analiza esta investigación (1991), durante el gobierno del Dr. Menem y mediante la sanción de la ley de convertibilidad (ley 23928), el Estado Nacional se privó de la posibilidad de aplicación de gran parte de la política monetaria a través del Banco Central. Dicha ley impedía al Banco Central la emisión de moneda Nacional sin su correspondiente “respaldo” en dólares. De forma tal que la base monetaria del país quedaría a partir de entonces, atada a las variaciones en cuenta corriente, incrementando la vulnerabilidad del Estado ante la especulación y restringiendo su posibilidad de acción ante el mercado.

La desregulación del mercado de trabajo comenzó también a mediados de la década del 70 mediante la estrategia de desregulación de la actividad económica como forma de inserción de la Argentina en el mundo que promulgaba el por entonces ministro de Economía Martínez de Hoz⁷. Esta política sostenía que los

⁷ Quien estableció el "Programa de Recuperación, Saneamiento y Expansión de la Economía Argentina" tendiente, en términos generales, a reducir la inflación y el gasto fiscal, redefinir la política tributaria, ampliar y liberalizar el mercado de capitales, liberalizar los precios y promover las exportaciones. Más concretamente, las disposiciones centrales del nuevo plan económico incluían: 1) **fijación de un nuevo nivel de equilibrio de los salarios reales inferiores en un 40% al nivel promedio del quinquenio anterior**; 2) eliminación de retenciones a la exportación de productos agropecuarios; 3) ampliación de un programa de reducción progresiva de los aranceles de importación;

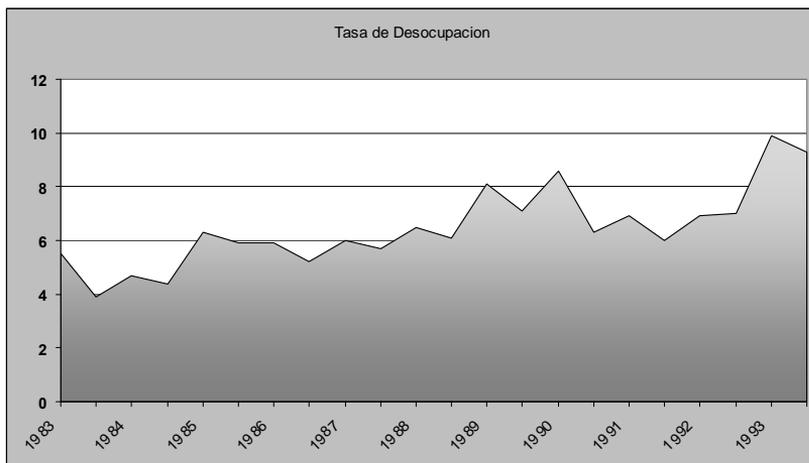
problemas económicos que vivía el país se debían a una excesiva política de intervención del Estado en la regulación de los mercados por medio de la cual los productos Argentinos habían perdido competitividad y calidad en relación a productos importados. La solución a este problema se encontraba en la eliminación de las barreras a la importación y mediante la aplicación de la libre competencia, mecanismos que lograrían la eliminación de aquellos productores que no se adecuaban a los estándares del mercado. Se consideraba en este contexto que la organización del movimiento obrero era cómplice de esta estructura productiva elefantiásica, ineficiente y de baja calidad que explicaba gran parte de los problemas de la economía argentina, entre los cuales se encontraba la inflación estructural. Así, el gobierno militar, por medio de una política de congelamiento de salarios, y por otro lado, mediante una campaña de persecución del movimiento obrero, dio comienzo a un proceso de desarticulación y desregulación del mercado de trabajo. Al no ser este periodo parte del análisis de este trabajo solo puntualizaré que las políticas económicas adoptadas fueron parte de un proceso de transformación económico-social que posteriormente, luego de cierta desaceleración durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) volverán a impulsarse en el gobierno de Carlos Menem (1989-1999).

Durante el gobierno de Alfonsín el **índice de pobreza** aumentó del 8.7% en 1980 al 13% en 1986⁸. Además, si bien el **nivel de actividad** económica creció entre los años 1985 y 1987, la contracción anterior (1984-1985) y la crisis inflacionaria posterior determinaron un resultado nulo en cuanto al crecimiento del PBI per capita.

En cuanto al **índice de desocupación** pasó de 5.5% en mayo de 1983 a 7.1% en octubre de 1989. Para este periodo no es posible considerar los datos del índice de desarrollo humano como indicador del **nivel de desarrollo** nacional dado que no se calculaba; no obstante, los niveles de integración social presentes en el índice de 1990 arrojan un resultado muy positivo para la Argentina estimando un alto nivel para el desarrollo humano en el país (superior a 0.80 es considerado alto, en Argentina toma un valor de 0,832 para 1990).

4) eliminación de subsidios a las exportaciones no tradicionales; 5) incremento de las tarifas de servicios públicos; 6) liberalización de los mercados cambiario y financiero; 7) financiamiento del déficit público mediante colocación de títulos en el mercado de capitales; 8) reducción del gasto, del empleo y del déficit del gobierno; 9) privatización de empresas que habían pasado al control estatal

⁸ CEPAL. División de estadísticas y Proyecciones Económicas. Unidad de estadísticas Sociales. <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1>



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (tomados de la Encuesta Permanente de Hogares)

Estos datos nos muestran un proceso de deterioro de los indicadores sociales, representado en el incremento de la desocupación, de la pobreza, como así también en el estancamiento de la producción per capita en una sociedad históricamente caracterizada por un alto grado de integración social, nivel educativo, ingreso por persona y calidad de vida.

Durante el gobierno de Alfonsín se intentaron llevar adelante modificaciones respecto a la regulación de la actividad sindical buscando incrementar los mecanismos democráticos al interior de las organizaciones. En este sentido, se produjo un enfrentamiento con el sindicalismo, producto de la intención de modificar los mecanismos de representación y los mecanismos de afiliación (los sindicatos nucleados en la CGT se opusieron a esta medida y se manifestaron mediante un total de 13 paros generales que fueron un componente para resistir las políticas del gobierno). Finalmente como resultado de la presión de la CGT sobre el Gobierno, la ley de asociaciones sindicales (Ley 23551) fue sancionada en marzo de 1988 estableciendo la concesión de la personería gremial a “*la asociación que en su ámbito territorial y personal de actuación sea la más representativa*”⁹.

⁹ El sombreado es mío.

Periodo	Esperanza de vida al nacer	Tasa de Alfabetismo en adultos	PBI real per capita (PPA en Dólares)
1990	71	95,30%	4295

Fuerza de Trabajo (% de la población)	Tasa anual de crecimiento de los ingresos por empleado (%)	% de la población por sectores	IDH
38	(1970-1980) -1,5% (1980-1990) -0,8%	Servicios (1965 48% en 1990 53%) Industria (1965 34% en 1990 34%) Agro (1965 18% 1990 13%)	0,832

Fuente: Informe sobre desarrollo humano 1993 PNUD.

Según el texto de la ley son **derechos exclusivos** de la asociación sindical con personería gremial:

- a) Defender y representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales y colectivos de los trabajadores;
- b) Participar en instituciones de planificación y control de conformidades con lo que dispongan las normas respectivas;
- c) Intervenir en negociaciones colectivas y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social;
- d) Colaborar con el Estado en el estudio y solución de los problemas de los trabajadores;
- e) Constituir patrimonios de afectación que tendrán los mismos derechos que las cooperativas y mutualidades;
- f) Administrar sus propias obras sociales y, según el caso, participar en la administración de las creadas por ley o por convenciones colectivas de trabajo.

De esta forma se establece la **creación de sindicatos únicos por rama de actividad** con personería gremial, la cual es defendida por la CGT con el argumento de que la coexistencia de múltiples sindicatos para un mismo ámbito

acabaría por fragmentar y debilitar la fuerza de negociación de la clase trabajadora. Lo cierto es que de esta forma, se propició una escisión entre los intereses de los dirigentes y los de sus representados, generando además un importante clientelismo forzado de los trabajadores. El antecedente de este proceso de concentración de poder sindical fue la promulgación de la ley 23546, en diciembre de 1987 sobre procedimientos para resolver conflictos laborales, con la intención de reglamentar las negociaciones salariales al interior de cada uno de los sectores, estableciendo una negociación por rama de actividad.

El estado de conflicto entre el Gobierno Nacional y el movimiento obrero no concluyó hasta la propia caída del gobierno de Alfonsín a finales de 1989. La victoria del partido peronista en las elecciones de ese mismo año le garantizó al presidente electo un trato preferencial con los trabajadores dada la identificación histórica de intereses y la promesa del nuevo mandatario electo de mejorar las condiciones tanto de trabajo como salariales¹⁰.

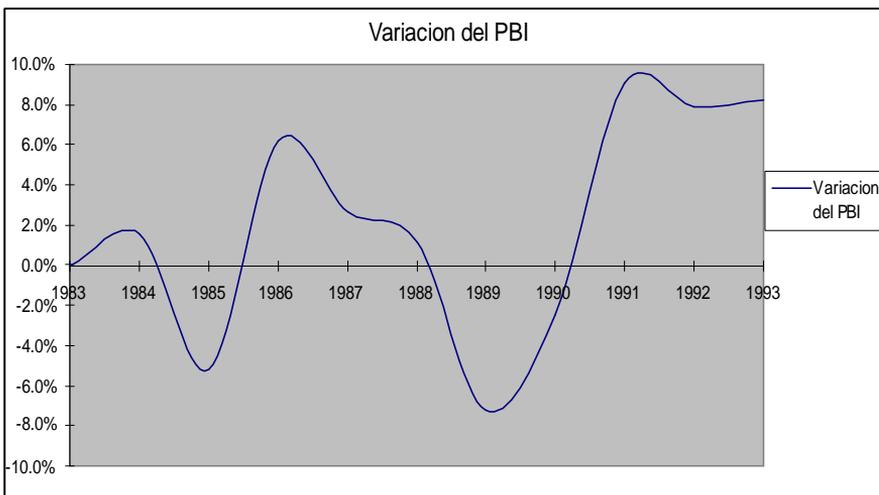
En mayo de 1989 Carlos Menem triunfó en las elecciones nacionales y asumió la presidencia en julio del mismo año, luego de la renuncia de Alfonsín producto de una profunda crisis económica signada por la hiperinflación. A menos de diez días de gobierno, el Poder Ejecutivo envió al Congreso los proyectos de las leyes de Reforma del Estado (23.696/89) y de Emergencia Económica (23.697/89).

El primer proyecto establecía, que las empresas públicas podían ser privatizadas mediante decretos, dando la posibilidad a los acreedores del estado y/o sus empresas de capitalizar sus créditos. Disponía de los procedimientos para privatizar total o parcialmente empresas estatales; implementaba un Programa de Propiedad Participada para las empresas a privatizar y además, autorizaba al PEN a declarar nulos los contratos de obra o consultoría.

El segundo proyecto tenía por objetivo reestructurar el gasto estatal (mediante la suspensión de los subsidios del régimen de promoción industrial y todo otro beneficio o exención al sector privado). Además, establecía igual tratamiento al capital nacional y extranjero; la suspensión del régimen de compra nacional y otorgaba la autorización al PEN para declarar la prescindibilidad de los empleados designados sin concurso, etc.

¹⁰ La campaña electoral del peronismo en 1989 se concentró en las propuestas de “Revolución productiva” y “El salarizado” un mensaje que valorizaba un tiempo de mejores niveles de distribución de la riqueza y de alto crecimiento industrial.

Durante la presidencia de Menem se reanudo con mayor intensidad la desregulación del mercado de trabajo y se incrementaron los indicadores de desigualdad, dentro de un esquema en el cual las principales herramientas de política económica, tanto fiscal como monetaria, se encontraban fuera del alcance del gobierno. Sumado a esto, una apertura económica sin precedentes, la exaltación del sector de servicios como motor de la economía, la libre movilidad de capitales especulativos de corto plazo y las privatizaciones de las empresas públicas llevaron al gobierno, por un lado, a serios desajustes macroeconómicos que fueron soportados por un modelo basado en el financiamiento externo y, por otro lado, al aumento de la inestabilidad e inseguridad de la economía. Todo esto, produjo un sistema expulsor de mano de obra, con altos niveles de informalidad laboral¹¹. Las políticas adoptadas con la justificación de garantizar el bienestar del capital privado internacional y, de esa manera, crear trabajo y desarrollo nacional, resultaron un fracaso en cuanto al incremento de la demanda interna, al mismo tiempo que mejoraron las condiciones de rentabilidad de las empresas.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

¹¹ Desde la década del 80 pero más aceleradamente durante los 90 se observa un incremento significativo del cuentapropismo.

Menem asume el gobierno con amplio consenso que se consolidó firmemente dos años después con la sanción de la ley de convertibilidad (ley 23928). Dicho consenso se basaba en **la necesidad de incrementar los niveles de flexibilización como forma de incrementar los niveles de empleo y actividad**. Es así como se comienzan a realizar transformaciones en el mercado de trabajo para incrementar la productividad en una economía que contaba con una moneda sobrevaluada (factor que reducía drásticamente la competencia de los productos nacionales en el exterior) que atentaba contra el empleo de manera directa. Así, se dicta a finales de 1991 la ley nacional de empleo (ley 24013) que incorpora nuevas formas de contratación de empleo: “los contratos promovidos”¹².

La ley 24013 establece los contratos por tiempo determinado como forma de fomento del empleo los cuales son celebrados entre un empleador y un desocupado inscripto en la Red de Servicios de Empleo. Los empleadores de este tipo se encontraban exentos por dicha ley del 50% de las contribuciones patronales¹³. A modo de ejemplificar las modalidades de contratación, uno de estos contratos por tiempo determinado es el “Contrato por práctica laboral para jóvenes”, este contrato será celebrado según la ley entre empleadores y jóvenes de hasta 24 años, con formación previa, en busca de su primer empleo. Dicho contrato se establece de un año de duración y cumplido dicho plazo **el empleador no estará obligado al pago de indemnización alguna**. Simplemente, el empleador extenderá un certificado que acredite la experiencia adquirida en dicha “práctica”. Además, dichos empleadores quedaran exentos del pago de contribuciones patronales. La misma metodología y obligaciones rigen para el empleador en los llamados “Contratos trabajo-formación” solo que en este caso el plazo de contratación se extiende a dos años.

¹² Artículo 28. Las modalidades de contratación previstas en esta ley pueden ser promovidas o no promovidas. Son promovidas las de trabajo por tiempo determinado como medida de fomento del empleo, por lanzamiento de nueva actividad, de práctica laboral para jóvenes y de trabajo-formación. Son no promovidas las contrataciones de temporada y eventual.

¹³ Artículo 46. El empleador será eximido del pago del 50 por ciento de las contribuciones patronales por este tipo de contratos a las cajas de jubilaciones correspondientes, al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), a las cajas de asignaciones y subsidios familiares y al Fondo Nacional del Empleo.

La citada ley establece la creación del **Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil** el cual tendrá como funciones principales la determinación tanto del salario, mínimo vital y móvil, como de la metodología de cálculo de la canasta básica¹⁴ y proponer y recomendar medidas tendientes a incrementar la producción y la productividad. En los hechos, dicho Consejo Nacional no operó y no se produjeron incrementos en los niveles salariales; en los hechos el incremento de la flexibilización del mercado de trabajo generó una reducción del salario real, un marcado incremento de la inestabilidad laboral y un empeoramiento de las condiciones de trabajo.

La ley nacional de empleo funcionó como institucionalización de la desregulación del mercado de trabajo bajo la aparente búsqueda de mecanismos que atiendan a una emergencia productiva y laboral fomentando la creación de empleo¹⁵.

La desregulación formal del mercado de trabajo se llevó a cabo, como mencionamos anteriormente, en un contexto de alta apertura y desregulación de todos los mercados (bienes, servicios, empleo) bajo la misma lógica de aplicación según la cual la forma de conseguir mayor bienestar local (desarrollo) solo era posible mediante incrementos en los niveles de crecimiento económico. Y esto solo sería posible mediante el aumento de la inversión. Dicha inversión (siguiendo esta lógica), se obtendría mediante el incremento de la IED, y esto sería posible solamente mediante la “seducción” de los capitales internacionales, para lo cual era necesaria la concesión de “ventajas” a dichas inversiones. Una parte importante de estas ventajas será el abaratamiento de los costos laborales mediante

¹⁴ Mediante la cual se calcula el índice de pobreza.

¹⁵ Desde el poder ejecutivo se tomaran medidas tendientes a •a) elevar los niveles de utilización de la capacidad instalada, en un contexto de crecimiento económico; •b) facilitar la inversión productiva en el sector privado, en particular la que genere mayor impacto ocupacional directo o indirecto; •c) establecer la exigencia, para los proyectos de inversión pública y para aquellos del área privada que reciban apoyo crediticio del Estado nacional, de cuantificar sus efectos ocupacionales y el costo por unidad de empleo; •d) incluir proyectos de alta incidencia ocupacional en la programación de la inversión pública nacional; •e) atender a los efectos sobre el empleo de las políticas tecnológicas de modo que, a la par de buscar una mayor eficiencia económica en áreas prioritarias, preserve para otros sectores un balance más equilibrado en el uso de recursos; •f) atenuar los efectos negativos en el empleo de los sectores en declinación y áreas geográficas en crisis; •g) desarrollar una asociación más estrecha entre la capacitación y formación de la fuerza laboral y el sistema productivo; •h) regular y armonizar la fuerza de trabajo con el crecimiento productivo.

la aplicación de los anteriormente descritos contratos temporarios (llamados contratos basura).

Otra parte de las ventajas otorgadas a la IED será la posibilidad de llevar adelante la reducción de los planteles de trabajadores bajo la argumentación de que el incremento de tecnología es condición necesaria para el crecimiento del PBI Nacional; a este respecto el artículo 23 de la ley nacional de empleo hace referencia¹⁶.

Poco después de la finalización del periodo de análisis de este trabajo se lleva a cabo la promulgación de la ley 24241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) que representa un hito en la desregulación laboral y en retiro del Estado del control y regulación del sistema de jubilaciones dejándolo en manos privadas, bajo el argumento de la búsqueda del incremento de la eficiencia del sistema.

En suma, las intervenciones estatales apuntaron a la flexibilización del mercado de trabajo como estrategia de reducción de costos que incrementara tanto la competitividad internacional de los productos argentinos, como también y por sobre todo, que apuntara a sostener a la industria nacional en el mercado doméstico de la competencia con productos extranjeros. Estas transformaciones modificaron cualitativamente la composición del mercado de trabajo reduciendo la estabilidad de mediano plazo de los empleos e incrementando por tanto la inseguridad laboral y la planificación de los ingresos familiares. Este cambio estructural del empleo en la Argentina se agravó desde el Estado mediante el despido masivo de trabajadores de empresas privatizadas a comienzos de la década del 90 y por la adopción de un modelo económico que fomentaba las actividades de servicios (algunas altamente especulativas y poco orientadas al mercado internacional) y desincentivaba la producción de bienes. Es importante aclarar que si bien el sector de servicios es un sector intensivo en mano de obra, el incentivo se dirigió a emprendimientos de alta concentración de capital y cuya clientela en la mayoría de los casos era doméstica (multiplicación de bancos privados, servicios financieros, servicios públicos, entre otros).

Sobre esta transformación en el mercado de trabajo Julio Godio comenta: “Se está saliendo de la ‘Sociedad Salarial’ sin sustituirla por otra superior. Todos somos desempleados en potencia, con escasa conciencia de nuestra nueva

¹⁶ Artículo 23. La incorporación de tecnología constituye una condición para el crecimiento de la economía nacional. Es un derecho y una obligación del empresario que la ley reconoce, garantiza y estimula, y en la medida que afecta las condiciones de trabajo y empleo debe ser evaluada desde el punto de vista técnico, económico y social.

condición común. Se degrada la cualificación del trabajo, dado que la precariedad obliga a realizar múltiples oficios. El capital restablece así su dominio sobre el trabajo al desorganizar a los trabajadores, y transformarlos en seres indeseables psicológicamente al depender de las oscilaciones de la demanda de los mercados de trabajo.”

Estas transformaciones en la regulación laboral además reprodujo la fragmentación de los trabajadores por medio de la diferenciación de los niveles de ingreso, calificación y tareas realizadas. Este incremento de la flexibilidad e inseguridad laboral trajo como consecuencia el incremento del individualismo y la pérdida de identificación entre pares (trabajadores) de manera que la representación y el poder de negociación colectivo se redujo sensiblemente. Esta disparidad entre trabajadores se reflejó tanto en el nivel de las remuneraciones, como en el de las condiciones de trabajo, estabilidad y seguridad laborales.

Hacia el año 1993 la presencia de una desocupación creciente, contemporánea a la ola de privatizaciones, a la desregulación de los mercados y a la reducción del Estado en materia de planificación, incrementó la amenaza potencial del desempleo¹⁷ y contribuyó a fortalecer el poder negociador de las empresas frente a los trabajadores.

Con el fin de relevar los resultados sobre los principales agregados económicos luego de la aplicación de estas transformaciones durante el gobierno del Dr. Menem presentaré algunos datos. Solo para nuestro periodo de análisis el PBI creció de \$185,548 miles de millones de pesos para el año 1990 (tomamos este año completo como el primero para realizar la comparación) a \$236,505 miles de millones de pesos para el año 1993. Un fuerte crecimiento para este periodo en torno al 8.5 % por año.¹⁸ En cambio el nivel de desempleo aumento de 7.1% en octubre de 1989 a 9.3% en octubre de 1993 (este indicador seguirá incrementándose aceleradamente superando en 1994 la barrera del 10%, una cifra histórica y registrando un pico del 18.4% en mayo de 1995 poco antes de las elecciones presidenciales).

¹⁷ En 1994 más del 40% de los encuestados expresaban como principal preocupación el desempleo.

¹⁸ 9.1% para el año 1991, 7.9% para el año 1992 y 8.2% para el año 1993. Fuente: INDEC

Empresas de Servicios públicos. Índice de empleo desagregado por sector de actividad. 1985-1993 (1985=100)										
Empresas	Fecha de transf.	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Telefonía	nov-90	100,00%	98,24%	97,93%	99,44%	96,55%	93,38%	85,33%	78,66%	73,47%
Correos	nov-97	100,00%	97,13%	95,98%	90,31%	91,08%	88,58%	77,66%	60,67%	60,67%
Transporte Aéreo	nov-90	100,00%	97,75%	97,37%	98,21%	10,22%	10,32%	91,02%	78,83%	59,04%
Agua y cloacas	dic-92	100,00%	98,36%	97,89%	98,38%	97,08%	87,03%	87,03%	83,91%	66,70%
Energía Eléctrica	jul-93	100,00%	97,19%	99,80%	10,23%	10,49%	10,33%	95,55%	86,84%	50,48%
Transporte Ferroviario	11/91 a 11/92	100,00%	97,04%	94,44%	94,71%	91,52%	87,43%	83,48%	65,59%	21,87%
Gas	dic-92	100,00%	95,61%	93,61%	98,46%	10,29%	10,44%	10,64%	10,24%	57,18%
TOTAL		100,00%	97,33%	96,09%	96,01%	94,76%	91,55%	85,32%	71,97%	45,85%

Fuente: Informe de la SIGEP (1990) y Balances de las empresas (1991-1998) IGJ.

Marisa Duarte, “Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos” *Realidad económica* 182.

Porcentaje de Hogares y Población Debajo de la Línea de Pobreza		
Mes de Relevamiento	Total aglomerados Gran Bs. As.	
	Hogares	Población
Mayo 1988	22,6	29,9
Octubre 1988	24,2	32,4
Mayo 1989	19,7	25,9
Octubre 1989	38,3	47,4
Mayo 1990	33,7	42,6
Octubre 1990	25,3	33,8
Mayo 1991	21,8	28,8
Octubre 1991	16,3	21,6
Mayo 1992	15,1	19,3
Octubre 1992	13,7	17,8
Mayo 1993	13,6	17,8
Octubre 1993	13,1	16,9

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

En conclusión tomando en cuenta la desregulación de los mercados, la transformación del sector público y los cambios en la producción, se observan las siguientes tendencias para el periodo bajo análisis:

- Caída en la generación de empleo
- Disminución de la calidad del empleo
- Polarización de los ingresos
- Aumento de la desigualdad
- Crecimiento de la pobreza

Políticas neoclásicas a nivel regional

Este comportamiento en el mercado de trabajo se observa también a nivel regional y se corresponde con la aplicación de un modelo económico mundial de producción por resultados, con aplicación de políticas de reducción de costos y bajos niveles de inventarios.

El modelo de organización del trabajo, orientado a la reducción de costos, produjo mundialmente una disminución en la generación de puestos de trabajo y una disminución de su calidad. Las fluctuaciones en el nivel de la actividad económica mundial repercutan más en los países subdesarrollados.

Esto se difunde por la adopción de modos de producción descentralizada, en los cuales la generación de valor se produce en su mayor parte en los países centrales, en donde se concentra el trabajo calificado y el desarrollo tecnológico (procesos intensivos en capital). En los países subdesarrollados, la generación de valor se realiza en menor escala y se basa en procesos de montaje, basados en trabajo de baja calificación (intensivos en trabajo). Así, el lugar que ocupan los países periféricos en la cadena de producción mundial se encuentra al final de la misma, que es en donde se realizan los mayores ajustes de cantidades. De forma que la variabilidad de las series de PIB (producto interno bruto) en los países periféricos son mucho mayores.

Esta vulnerabilidad de los países periféricos es promocionada por la teoría de **ventajas comparativas** que domina el pensamiento económico desde su postulación por Ricardo, que nunca ha verificado un proceso de inclusión social y de crecimiento económico mundial, sino más bien profundizó las diferencias entre Norte y Sur.

A modo descriptivo (al no ser este un aspecto central del presente trabajo) solo mencionaré los mecanismos mediante los cuales el comercio internacional agrava la pobreza de los países periféricos:

- ⇒ La especialización internacional asigna a las economías periféricas el papel de productores-exportadores de materias primas y productos agrícolas y consumidores-importadores de productos industriales y tecnológicamente avanzados.
- ⇒ La monopolización de las economías centrales permite que los desarrollos tecnológicos se traduzcan en aumentos salariales y de precios, mientras que en la periferia se traducen en disminuciones de precios.
- ⇒ La expansión económica tiene efectos diferentes sobre la demanda de productos industriales y la de productos agrícolas, ya que su elasticidad respecto a las rentas es diferente. Cuando los países de la periferia crecen económicamente, sus importaciones tienden a aumentar más rápidamente que sus exportaciones.

Análisis sobre las formas de incorporación de tecnología y su efecto sobre la creación de valor

Durante el siguiente apartado se analizará el impacto y la influencia que impone el tipo y modo de **incorporación de tecnología** en los procesos productivos sobre el desarrollo económico de los países, de forma tal de poder aplicarlo al estudio de las transformaciones económico-sociales para el caso argentino durante el periodo de análisis (1983-1993). Las conclusiones a las cuales abordará esta sección son las siguientes:

1. Los diferentes modelos de incorporación de tecnología generan diversos resultados en cuanto a la estabilidad del crecimiento.
2. La incorporación de tecnología de manera endógena al proceso de producción, mediante un sistema de investigación y desarrollo, garantiza la superación de las barreras del mercado por el lado de la oferta. Ésta es la única forma de superar el “Stop and Go” común en las economías latinoamericanas.
3. La difusión de la tecnología al conjunto del sistema productivo es una condición necesaria para el desarrollo.
4. Las formas de acopio de esas tecnologías (por compra o por investigación) influyen sobre la creación de valor y sobre la distribución.
5. Los países más dinámicos en su crecimiento presentan un alto grado de concentración de conocimientos e investigación, que se manifiesta en la incorporación de tecnologías en los procesos de producción sobre el conjunto del sistema industrial.

El proceso de creación y distribución de tecnología

El principal mecanismo, por medio del cual la tecnología se transforma en un eje de condicionamiento del desarrollo, se encuentra en su dinámica de generación. Esta se concentra en los países centrales como también, los derechos de propiedad de este conocimiento, dejando para las regiones de menor dinamismo en investigación y desarrollo de tecnologías sólo la creación de líneas de segunda calidad o de complementarios de aquella tecnología de punta, creada en los países centrales. De esta forma los sistemas de producción se basan en tecnologías desarrolladas por unos pocos países que concentran su propiedad y que la difunden como estándar.

Así, la forma de incorporación de tecnología al interior del proceso de producción influye en el desarrollo de manera directa. Las regiones atrasadas y de menor dinamismo en su creación se incorporan, en el proceso de producción internacional, en la realización de procesos productivos estandarizados de bajo nivel de conocimiento. De esta forma, en algunas regiones se concentra la investigación y el desarrollo de tecnología con un alto grado de conocimiento, mientras que en otras se concentra la producción de baja calificación y nivel de conocimiento.

El país atrasado se encuentra, además (y principalmente), ante el problema de la importación de tecnología. Este problema se presenta por la dependencia del país de los insumos materiales para el proceso productivo. La elasticidad ingreso precio de los productos de exportación de los países subdesarrollados es mayor que la de los productos de exportación de los países centrales. Esto implica que las fluctuaciones en los niveles de ingresos internacionales impactan en distinto grado para cada una de las regiones, según su grado de desarrollo. Además, los países centrales son productores de una amplia gama de bienes de exportación (heterogéneos, en cuanto a la variedad de productos de exportación), mientras que los países periféricos, en la mayoría de los casos, son productores de un reducido número de bienes (homogéneos, en cuanto a la variedad de productos de exportación), generalmente vinculados a la producción primaria. Esta heterogeneidad en la producción de los países centrales y homogeneidad de los países periféricos agrava las consecuencias ante cambios en la coyuntura económica internacional y de los países subdesarrollados.

Así, las regiones más dinámicas del planeta, por su generación de conocimiento y tecnologías de aplicación al proceso productivo, son competidoras internacionalmente por medio de las ganancias de productividad vinculadas con el desarrollo tecnológico, mientras que las zonas más pobres del planeta compiten en el mismo ámbito por medio de bajos salarios. Este modelo, basado en bajos salarios para los países periféricos, en lugar de generar desarrollo, potencia el subdesarrollo de amplias zonas geográficas.

De esta forma, contra del discurso globalizador de igualdad de oportunidades, el desarrollo se concentra en espacios geográficos concretos y reducidos, altamente dinámicos; mientras que amplias zonas territoriales sólo participan de este modelo de manera “periférica” y como “soporte de materiales” para la dinámica de las regiones centrales.

La Argentina, país importador de tecnología

En la Argentina hacia el final del periodo bajo análisis, se afirmó la imagen que asociaba la modernización tecnológica como sinónimo de desarrollo y en donde esta modernización dependía de la importación no solo de inversión tecnológica sino también de las recetas de política económica (políticas de desarrollo exógeno). Así se llevó adelante un proceso de apertura económica y de extranjerización de la inversión, según el cual la incorporación de inversiones foráneas era la única manera de conseguir desarrollo. Esto generó grandes cambios en la estructura productiva, consiguiendo un sostenido crecimiento económico (de 1991 a 1994) al mismo tiempo que se incrementaban los niveles de desigualdad y pobreza. Dichos cambios en la estructura productiva generaban, por un lado, el reemplazo de mano de obra por maquinaria (procesos productivos capital intensivos) y, además, producían una dependencia de tecnología extranjera. No se pensaba que el incremento del conocimiento nacional mediante investigación en ciencia y técnica sentaría las bases para la creación de tecnología productiva nacional. Esta opción era considerada en el mejor de los casos ineficiente. ¿Para qué invertir en ciencia y técnica y perder tiempo si se la puede importar? La aplicación de esta idea como política de Estado significó la reducción del presupuesto en dichas áreas y por consiguiente el cierre o la transformación de centros de investigación nacionales, y la expulsión de investigadores nacionales formados al exterior en búsqueda de trabajo (1990-1993).

Con la sanción de la ley de Convertibilidad la posibilidad de crear desarrollo tecnológico de manera integrada dentro del país se vio fuertemente limitada, dado el alto costo de la I+D (medido a nivel internacional). Este mecanismo, sumado a la decisión política de quitar el respaldo a la I+D (explicado en el párrafo anterior) produjeron la caída de la producción de tecnología de manera endógena y articulada a la estructura productiva nacional. Son contados los casos que continuaron trabajando y generando desarrollo de conocimiento científico tecnológico a nivel nacional como en INVAP o el INTA, pero en estos casos su organización debió cambiar ajustándose a los requerimientos del mercado. Es así que estos institutos comenzaron a ofrecer sus servicios al sector privado (luego de las reducciones de presupuesto que en el caso del INTA llegaron a representar el despido del 30% del personal) como forma de conseguir recursos y de esa forma sostener la actividad.

Las consecuencias de este proceso de pérdida de capacidad científico-tecnológica nacional se observarán años más tarde en la reducción de la producción industrial, la dependencia tecnológica, la falta de articulación en la generación y difusión de las tecnologías intra-ramas y en la heterogeneidad tecnológica entre ramas de actividad.

Factores a considerar para generar un sendero de desarrollo con equidad

Para que el desarrollo de un país se sustente en el tiempo y aumente la libertad de sus individuos (entendiendo *libertad* en sentido positivo) es necesario que se incluya en dicho proceso a la mayoría de la población. Es decir, que la acumulación se produzca en el propio territorio. No es posible importar el desarrollo (desarrollo exógeno). El desarrollo de un país es un proceso que se articula al interior de la sociedad en su conjunto. Todos los ejemplos de países exitosos son aquellos que visualizaron su futuro de esa manera.

La economía argentina flexibilizó los mercados creando un modelo basado en competencia por medio de bajos salarios. Por otro lado, es imposible generar desarrollo, sin un incremento tecnológico (endógeno) que garantice un aumento de la productividad, al mismo tiempo que posibilite la encadenación productiva, que genere mayor valor al interior de las fronteras nacionales.

Solo por medio de procesos de articulación de valor, y por consiguiente del fortalecimiento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la educación de calidad es posible superar el subdesarrollo. La salida al dilema del subdesarrollo se presenta entonces por medio del desarrollo de conocimientos e investigación. La creación de cadenas de valor en los espacios nacionales se realiza, al igual que en las regiones centrales, de manera dinámica, impulsando una senda de desarrollo potenciador del sector industrial-tecnológico, que genere mayor valor agregado al interior de la sociedad.

Bibliografía

-  Ansaldi, W.: “Gobernabilidad democrática y desigualdad social”. En *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, Año V, N° 9, segundo semestre, 1995.
-  Astarita, R.: “Valor, mercado mundial y Globalización”. Ediciones Kaicron, Buenos Aires, 2006.

- 📖 Acuña, C.: “Política y economía en la Argentina de los ’90 (o por qué el futuro no es lo que solía ser)”. En Acuña, C.: *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995.
- 📖 Arceo, E. Y Basualdo, E.: “Las tendencias a la centralización del capital y la concentración del ingreso en la economía argentina durante la década del ’90”. En *Cuadernos del Sur*, N° 29, Noviembre 1999.
- 📖 Beccaria, L.: “Desocupación: visiones sobre sus causas y las estrategias para reducirla”. En *FCE, Universidad de La Plata, Serie de Estudios Fiscales*, N° 48, La Plata, 1997.
- 📖 Beccaria, L.: “Estancamiento y distribución del ingreso”. En Minujin, A. (ed.): *Desigualdad y exclusión*, UNICEF- Losada, Buenos Aires, 1993.
- 📖 Bisang, R.; Bonvecchi, C.; Kosacoff, B. y Ramos A.: “La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto”. En *Desarrollo Económico*, Volumen 36, Número Especial, Verano 1996.
- 📖 Boron, A.: “El experimento neoliberal de Carlos Saúl Menem”. En AA.VV.: *Peronismo y menemismo*, Ediciones El Cielo por Asalto, Buenos Aires, 1995.
- 📖 Bresser Pereira, L.: “La crisis de América Latina: ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?”. En *Pensamiento Iberoamericano*, N° 19, Madrid, 1991.
- 📖 Bresser Pereira, L.: “La reforma del Estado en los años noventa”. En *Desarrollo Económico*, N° 150, Buenos Aires, Julio- Septiembre 1998.
- 📖 Delich, Francisco: “Educación, modernidad y democracia: problemas y perspectivas”. En *Desarrollo e Integración*. OEI. Ed. Troquel. Argentina, 1998.
- 📖 Ferrer, A.: “Hechos y ficciones de la globalización” parte 1. FCE, Buenos Aires, 1997.
- 📖 Sen, Amayta: “La democracia no sirve para el crecimiento económico”. Diario *El Peruano*, 10-09-03.
- 📖 ONU (1997-1998-2000): “La situación social en el mundo”. Departamento de información Económica y social y de Análisis de políticas. ONU. Nueva Cork.